



ÉTUDE GÉNÉRALE

APERÇU DE L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Publication n° 2020-70-F

Le 15 janvier 2021

Madalina Chesoi et Robert Mason

Service d'information et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

| | | |
|--------------------|-----------------|--|
| Le 15 janvier 2021 | Madalina Chesoi | Division des affaires juridiques et sociales |
| | Robert Mason | Division des affaires juridiques et sociales |

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les études générales de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19. Veuillez noter qu'en raison de la pandémie, toutes les publications de la Bibliothèque seront diffusées en fonction du temps et des ressources disponibles.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2021

Aperçu de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis
(Étude générale)

Publication n° 2020-70-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----|---|----|
| | RÉSUMÉ | |
| 1 | INTRODUCTION..... | 1 |
| 2 | ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS | 1 |
| 2.1 | Justification de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis..... | 2 |
| 3 | CONCEPT DE TIERS PAYS SÛR | 3 |
| 3.1 | Émergence du concept de tiers pays sûr au Canada..... | 4 |
| 3.2 | Application internationale du concept de tiers pays sûr | 6 |
| 4 | DÉFIS LIÉS À L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DEPUIS SA MISE EN ŒUVRE..... | 7 |
| 4.1 | Examen de la mise en œuvre de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis..... | 7 |
| 4.2 | Point de vue des intervenants | 8 |
| 4.3 | Contestations judiciaires | 9 |
| 5 | CONTEXTE ACTUEL ET CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES..... | 12 |
| 5.1 | Données et changements récents d'ordre stratégique..... | 12 |
| 5.2 | Possible renégociation de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis..... | 16 |
| 6 | CONCLUSION | 18 |

RÉSUMÉ

Les réfugiés sont des gens qui fuient leur pays parce qu'ils craignent avec raison d'être persécutés. Une fois qu'ils arrivent dans un autre pays et y demandent l'asile, le droit international les protège contre un renvoi dans leur pays d'origine qui les exposerait à de graves menaces.

Bien sûr, ce ne sont pas toutes les demandes d'asile qui sont acceptées. Certains demandeurs d'asile pourraient ne pas répondre à la définition juridique de réfugié. Dans d'autres cas, l'évaluation que fait un pays de la demande d'asile pourrait être entachée d'erreurs ou se révéler injuste. Pour diverses raisons, certains demandeurs d'asile passent par un certain nombre de pays et présentent une demande dans plusieurs d'entre eux.

Dans le cas des pays aux normes juridiques semblables, l'évaluation par chacun d'une même demande d'asile pourrait être jugée inefficace. C'est pourquoi certains pays ont conclu un accord exigeant des demandeurs d'asile qu'ils ne sollicitent la protection que du premier pays « sûr » dans lequel ils entrent. En 2002, le Canada et les États-Unis se sont liés par un accord semblable, que l'on appelle l'Entente sur les tiers pays sûrs (ETPS).

Ainsi, la plupart des gens qui arrivent au Canada par les États-Unis ne peuvent y demander l'asile. Il y a à cela quelques exceptions, comme le fait que l'ETPS ne s'applique qu'aux points officiels de franchissement de la frontière terrestre.

Depuis 2017 cependant, les demandeurs d'asile sont plus nombreux à franchir la frontière canado-américaine entre les points d'entrée officiels, se soustrayant à l'application de l'ETPS et ayant alors la possibilité de demander l'asile au Canada. Cette situation a donné lieu à un plaidoyer renouvelé de la part de certains pour que l'application de l'ETPS soit étendue à ces types de franchissement de la frontière. D'autres ont demandé à ce que l'ETPS soit suspendue de sorte que le Canada puisse évaluer les demandes d'asile indépendamment des décisions des États-Unis.

Dans la foulée de la pandémie de COVID-19 en 2020, le Canada a imposé de nouvelles restrictions temporaires s'appliquant aux demandes d'asile présentées par des gens qui franchissaient la frontière entre les points d'entrée officiels.

En juillet 2020, la Cour fédérale du Canada a conclu, à la suite d'une demande présentée par le Conseil canadien pour les réfugiés et d'autres parties, que l'ETPS était inconstitutionnelle. Elle a tiré cette conclusion en se fondant sur les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne pour quiconque se trouve au Canada. Elle a fait observer que les demandeurs d'asile que refoule le Canada à cause de l'ETPS sont automatiquement emprisonnés par les autorités américaines et traités d'une manière qui leur cause des souffrances physiques et psychologiques. La Cour a statué que l'ETPS cesserait de s'appliquer en janvier 2021. La Cour d'appel fédérale a cependant reporté la fin de l'application de l'ETPS dans l'attente de l'appel interjeté par le gouvernement fédéral.

APERÇU DE L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

1 INTRODUCTION

La coopération canado-américaine en matière de protection des personnes qui demandent le statut de réfugié suscite de nombreux débats depuis quelques décennies¹. La présente étude générale donne un aperçu de l'*Accord intervenu entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la collaboration en matière d'examen des demandes de statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers*, mieux connu comme étant l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis (ETPS)². Y sont abordés les aspects fondamentaux de cette entente, le contexte historique et international du concept de tiers pays sûr ainsi que les contestations judiciaires dont l'ETPS a fait l'objet depuis sa mise en œuvre. Il y est également question des changements qui pourraient être apportés à l'ETPS à la lumière de la montée récente des passages irréguliers à la frontière, de la fermeture provisoire de celle-ci pendant la pandémie de COVID-19 et du jugement d'inconstitutionnalité rendu par la Cour fédérale du Canada en juillet 2020.

2 ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

En droit des réfugiés, un « tiers pays sûr³ » est un pays où une personne qui, y ayant transité, aurait pu demander l'asile. D'après le gouvernement du Canada, « [s]euls les pays qui respectent les droits de la personne et offrent une solide protection aux demandeurs d'asile peuvent être désignés tiers pays sûrs⁴ ».

Dans le cadre de la Déclaration sur la frontière intelligente Canada–États-Unis et son plan d'action en 30 points⁵, le Canada et les États-Unis ont signé l'ETPS en décembre 2002. Celle-ci est entrée en vigueur en décembre 2004. Elle prévoit que les personnes qui cherchent à obtenir l'asile doivent présenter une demande à cet effet dans le premier de ces deux pays où ils arrivent, sauf exception applicable.

Les exceptions à l'ETPS figurent à l'article 4 et sont regroupées en quatre catégories générales : exception concernant les mineurs non accompagnés; exception concernant les membres de la famille, comme un conjoint ou un parent qui est déjà un citoyen ou un résident permanent; exception concernant les titulaires de documents comme un permis de travail ou d'études valide; et exceptions concernant l'intérêt public s'il s'agit, par exemple, d'une personne accusée ou reconnue coupable d'une infraction pouvant donner lieu à la peine de mort aux États-Unis⁶. Dans le cas des demandeurs d'asile qui entrent au Canada, l'application d'une ou de plusieurs de ces exceptions signifie simplement que c'est le Canada qui évaluera la demande, plutôt que les États-Unis. Précisons que les demandeurs d'asile doivent encore satisfaire à tous les

autres critères d'admissibilité⁷ prévus dans la législation canadienne en matière d'immigration. Ainsi, un demandeur d'asile ne pourra produire une telle demande au Canada s'il y est interdit de territoire pour motif de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux, ou pour criminalité⁸.

L'ETPS ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile qui cherchent à entrer au Canada depuis les États-Unis à un point d'entrée terrestre⁹. Par ailleurs, les personnes qui font une demande d'asile dans l'un ou l'autre des pays ne seront pas renvoyées vers un autre pays tant que leur demande n'aura pas été tranchée.

Le fondement législatif de l'ETPS est énoncé à l'alinéa 101(1)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), où sont énoncés les critères auxquels doit se reporter le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté pour désigner un pays comme tiers pays sûr. À ce jour, les États-Unis sont le seul pays qui ait reçu cette désignation du Canada en vertu de la LIPR.

La LIPR exige l'examen continu, par le gouvernement fédéral, de tous les pays désignés à titre de tiers pays sûrs, et ce, de manière à veiller à ce que les conditions ayant mené à ladite désignation soient toujours réunies¹⁰. Ainsi, une tendance à la violation des droits de la personne par un tiers pays sûr pourrait mener à un changement relatif à sa désignation. Suivant les dernières directives lancées en juin 2015, le ministre doit passer continuellement en revue les facteurs énoncés au paragraphe 102(2) de la LIPR en ce qui concerne les États-Unis¹¹.

2.1 JUSTIFICATION DE L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

En raison de leur proximité géographique avec les États-Unis et de leur grande interdépendance à l'égard de ce pays, le Canada et le Mexique subissent directement les effets des politiques frontalières américaines qui, dans les années 1990 et au début des années 2000, ont mené à une « vision de la sécurité du périmètre nord-américain¹² ». Si le Mexique a été « jugé inapte à un tel projet¹³ », le Canada et les États-Unis ont commencé à examiner la possibilité d'établir un périmètre de sécurité autour des deux pays. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont fait s'accélérer les discussions, fait ressortir l'importance de la sécurité des frontières et soulevé les défis correspondants que représente le fait de veiller également à une circulation efficace des gens à la frontière canado-américaine. Dans une déclaration du Canada et des États-Unis datant de décembre 2001 sur les priorités communes en matière de sécurité, la mise en œuvre d'une entente sur les tiers pays sûrs a été soulignée comme découlant d'un engagement à l'égard de la sécurité à la frontière¹⁴. Il y est dit que, en autorisant chaque pays à renvoyer un demandeur d'asile vers l'autre pays pour l'évaluation de sa demande d'asile, on permet au système d'octroi de l'asile de se concentrer sur les personnes qui ont véritablement besoin de protection¹⁵.

Le communiqué du gouvernement fédéral annonçant l'entrée en vigueur de l'ETPS en 2004 énonçait l'objectif suivant :

L'Entente vise à établir une mesure de contrôle efficace, laquelle est nécessaire pour améliorer la gestion de l'accès au système d'octroi de l'asile du Canada. De fait, l'Entente permettra un traitement plus ordonné des demandes d'asile et renforcera la confiance du public dans l'intégrité des systèmes d'asile des deux pays¹⁶.

À l'époque, le gouvernement fédéral se préoccupait du nombre de demandeurs d'asile qui arrivaient au Canada en provenance des États-Unis. Il avait alors été constaté qu'environ le tiers de toutes les demandes d'asile produites au Canada de 1995 à 2001 venaient de demandeurs qu'on savait être arrivés des États-Unis ou y avoir transité¹⁷. Les gens sollicitant la protection dans plusieurs pays représentaient aussi un sujet de préoccupation¹⁸ dans un contexte où le gouvernement jugeait que « les systèmes d'asile des pays développés, notamment ceux du Canada et des États-Unis, [étaient soumis] à de fortes pressions¹⁹ ».

3 CONCEPT DE TIERS PAYS SÛR

Selon des recherches universitaires, les pays ont adopté, surtout depuis la fin de la Guerre froide, des politiques et des mesures migratoires de plus en plus restrictives qui visent à décourager l'arrivée d'étrangers sur leur territoire. Ces politiques et mesures comprennent l'imposition d'obligations de visa et l'externalisation des pratiques de gestion des frontières²⁰. Le concept de tiers pays sûr démontre que les frontières ne sont pas statiques; elles sont « développées et réoutillées par la prise de décisions juridiques²¹ ». Les frontières répondent à des enjeux et à des objectifs stratégiques uniques pour une région et une population données. Le concept de tiers pays sûr s'applique à l'échelle transnationale, d'où l'obligation pour les États de collaborer et d'échanger de l'information dans la mise en œuvre de leurs pratiques d'exécution de la loi en matière migratoire²².

En réaction à ces tendances à l'externalisation des pratiques, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a rendu public en 1996 une analyse du concept de tiers pays sûr. Il y était notamment question des facteurs auxquels devraient s'attarder les pays avant de juger qu'un réfugié peut légitimement être renvoyé vers un pays soi-disant sûr. Au nombre de ces facteurs, mentionnons le fait que le tiers pays a ratifié et respecte les instruments internationaux en matière de droits des réfugiés et de la personne, en particulier, le principe du non-refoulement²³; la volonté du tiers pays de permettre aux demandeurs d'asile de demeurer sur son territoire pendant le traitement de leur demande sur le fond; le fait que le tiers pays se conforme aux normes fondamentales des droits de la personne pour le traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés admis; et, enfin, le fait que le tiers pays a démontré sa volonté d'accepter les demandeurs d'asile renvoyés et de porter un jugement de fond équitable sur leur demande²⁴.

Le HCR a conclu que, lorsque ces facteurs étaient dûment pris en considération, des ententes officielles en la matière pouvaient être avantageuses pour les pays. Ainsi, le concept de tiers pays sûr pourrait « réduire le recours abusif aux procédures d'octroi de l'asile, en particulier dans les demandes multiples, ainsi qu'atténuer le risque d'un effet déstabilisateur des mouvements de demandeurs d'asile en situation irrégulière²⁵ ». Il y avait toutefois une mise en garde :

l'application unilatérale du concept de tiers pays sûr hors d'un cadre multilatéral de partage des responsabilités peut avoir pour effet de surcharger les pays plus proches des régions d'origine des demandeurs d'asile²⁶.

Le HCR a rappelé qu'il est dans « l'intérêt de la communauté internationale d'offrir une protection efficace aux réfugiés et de promouvoir et trouver des solutions durables pour eux » en misant sur un partage plus juste et équitable des responsabilités²⁷.

3.1 ÉMERGENCE DU CONCEPT DE TIERS PAYS SÛR AU CANADA

En 1985, dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, la Cour suprême du Canada a déclaré que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne prévu à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) s'applique à tout être humain qui se trouve au Canada, indépendamment de sa situation en matière d'immigration²⁸. La Cour a également statué que les demandeurs d'asile ont droit à la tenue d'une audience sur leur demande avant d'être accueillis ou expulsés²⁹. Ainsi, l'arrêt *Singh* a mené à une transformation radicale du système d'immigration et d'octroi de l'asile au Canada. En 1987, le gouvernement fédéral a déposé un train de mesures législatives « qui visait à résoudre les demandes d'asile en attente au Canada et à diminuer le temps nécessaire pour arriver à une décision sur le statut de réfugié d'un demandeur³⁰ ». Il a également institué la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), tribunal administratif indépendant appelé à trancher les demandes d'asile.

Dans le cadre de ces mesures législatives, le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, a été déposé à la Chambre des communes. Il introduisait le concept de tiers pays sûr dans la législation canadienne. À l'origine, le projet de loi proposait, en vertu du principe de tiers pays sûr, que les réfugiés arrivant au Canada soient exclus de la procédure de détermination et expulsés s'ils n'étaient pas arrivés au Canada directement de leur État d'origine³¹. Cependant, des amendements ont été présentés en vue de

limiter son application aux gens qui seraient effectivement autorisés à retourner dans le pays intermédiaire ou à qui il serait au moins permis de faire trancher leur demande d'asile sur le fond par l'État intermédiaire³².

Ces amendements visaient à respecter les obligations juridiques internationales du Canada à l'égard des réfugiés, y compris le principe de non-refoulement³³. Le projet de loi C-55 est entré en vigueur en janvier 1989. Il introduisait la notion de tiers pays sûr dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, mais pour qu'il puisse prendre effet, le gouvernement fédéral devait dresser, par règlement, la liste des pays considérés comme sûrs. Il ne l'a pas fait.

De même que le projet de loi C-55 a jeté les bases législatives de la désignation d'un pays comme sûr aux fins de la détermination du statut de réfugié, de même on a fait valoir qu'il avait « posé les assises d'une extension du droit du “Canada” en ce qui concerne les demandeurs d'asile » en repoussant les frontières du pays et en « empêchant toute détermination du droit d'asile pour un pays jugé sûr ou au nom d'une personne transitant par un tel pays »³⁴.

Au début des années 1990, les gouvernements canadien et américain ont entrepris de discuter d'un éventuel accord bilatéral sur les tiers pays sûrs. En novembre 1995, ils rendaient public un « avant-projet d'entente “pour la coopération en matière d'examen des revendications du statut de réfugiés présentées par des ressortissants de tiers pays”³⁵ ». Dans une étude consacrée à la question, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes (le Comité) a reconnu que les milieux de défense des réfugiés s'opposaient à ce projet d'accord, mais en précisant que « les principes sur lesquels repose l'entente sont justes » et dépassent les normes essentielles établies par le HCR³⁶. De plus, selon le Comité :

les exceptions qui sont assorties aux règles générales, en particulier la reconnaissance de l'importance de la famille et la discrétion que se réserve chaque pays de pouvoir examiner *toute* revendication qui lui est présentée, laissent suffisamment de souplesse et de place pour permettre aux considérations humanitaires de compenser les irritants éventuels³⁷ [ITALIQUE DANS L'ORIGINAL].

Néanmoins, en raison de modifications législatives alors en cours dans le droit de l'asile aux États-Unis et dans le droit de l'immigration et de la protection des réfugiés au Canada, l'achèvement de l'entente a été retardé³⁸. En 1996, les États-Unis ont adopté leur loi sur la réforme de l'immigration clandestine et la responsabilité de l'immigrant (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*). Quant au Canada, sa nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a reçu la sanction royale le 1^{er} novembre 2001.

Les attentats du 11 septembre aux États-Unis ont mené à un renouvellement des négociations³⁹. En décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont paraphé la *Déclaration sur la frontière intelligente et le plan d'action en 30 points visant à améliorer la sécurité de notre frontière commune, tout en facilitant le passage légitime des gens et des biens*⁴⁰. Cette déclaration et ce plan d'action permettaient

d'entrevoir une entente sur les tiers pays sûrs entre les deux pays. Le même mois, le Comité recommandait que le Canada et les États-Unis continuent à lancer des initiatives communes pour des pratiques sûres, sécuritaires et efficaces à la frontière. Il proposait en outre ce qui suit :

[q]ue, tout en maintenant son engagement dans le cadre de la Convention sur les réfugiés de même que ses normes élevées en matière de protection internationale, le gouvernement du Canada mène des négociations en vue de conclure des accords avec des tiers pays sûrs de première importance, particulièrement les États-Unis⁴¹.

C'est ainsi qu'a vu le jour l'actuelle ETPS, signée en décembre 2002 et mise en œuvre en décembre 2004.

3.2 APPLICATION INTERNATIONALE DU CONCEPT DE TIERS PAYS SÛR

Le Canada et les États-Unis n'étaient pas seuls à rechercher alors ce type d'entente⁴². Une des ententes les plus importantes ayant précédé l'ETPS a été l'Accord de Schengen de 1985 auquel ont adhéré au départ la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas⁴³. Cet accord visait à abolir progressivement les contrôles aux frontières communes de ces cinq pays. En ce qui concerne les réfugiés, l'article 29 de l'Accord de Schengen prévoyait qu'un seul de ces pays serait chargé de traiter toute demande d'asile déposée par un étranger et que le pays responsable serait désigné suivant les critères de l'article 30. Si les critères s'avéraient inapplicables, la solution par défaut serait de désigner le pays où la demande avait d'abord été déposée.

Ce concept s'est répandu et a évolué au fil des ans, notamment par le truchement de la Convention de Dublin, qui a été ratifiée au départ par les 15 membres initiaux de l'Union européenne (UE) et qui a pris effet en 1997. En vertu de cette convention, tous les États membres de l'UE étaient désignés comme pays sûrs en ce qui concerne les réfugiés. Elle établissait des critères exhaustifs pour la désignation du pays chargé de l'évaluation d'une demande d'asile. La règle générale était que le premier pays où entrait le demandeur d'asile serait appelé à évaluer la demande. Comme pour l'ETPS, à cette règle étaient associées plusieurs exceptions, notamment pour les cas où le demandeur d'asile avait des parents proches dans un autre pays de l'UE. Le but de la Convention de Dublin était de réduire le nombre de demandes d'asile déposées par une même personne dans plusieurs pays, notamment pour des motifs économiques ou autres sans lien avec le besoin de protection du demandeur⁴⁴. Depuis l'adoption de cette convention, deux nouvelles versions ont vu le jour, la dernière étant le règlement Dublin III de 2014. Le but demeurait le même, à savoir « désigner le pays de l'UE responsable de l'examen d'une demande d'asile, selon des critères hiérarchisés comme l'unité familiale, la possession de documents de résidence ou de visas, l'entrée ou le séjour en situation irrégulière et l'entrée sans obligation de visa⁴⁵ ».

En 2020, la Commission européenne a proposé un nouveau pacte sur la migration et l'asile afin de « rendre le dispositif plus efficace, de décourager les abus et de prévenir les mouvements non autorisés », notamment grâce à d'autres formes de solidarité, comme le renforcement des capacités et le soutien opérationnel⁴⁶. Toutefois, les critères pour déterminer le pays de l'UE responsable du traitement d'une demande d'asile resteraient les mêmes.

4 DÉFIS LIÉS À L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DEPUIS SA MISE EN ŒUVRE

Depuis l'entrée en vigueur de l'ETPS entre le Canada et les États-Unis en décembre 2004, les deux gouvernements ont dû relever plusieurs défis. D'abord, comme le prévoyait l'entente même, un examen de sa mise en œuvre devait avoir lieu la première année. Également, l'ETPS a fait l'objet de critiques et de plusieurs contestations judiciaires depuis sa mise en application, comme il est expliqué ci-dessous.

4.1 EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

L'ETPS exigeait que le Canada et les États-Unis, en collaboration avec le HCR, procèdent à un examen de l'entente et de sa mise en œuvre au plus tard un an après son entrée en vigueur. Ainsi, le HCR a évalué la mise en œuvre de l'ETPS et déterminé avec quelle efficacité ses objectifs étaient atteints.

Publié en juin 2006, le rapport du HCR portait un jugement généralement favorable sur l'ETPS, mais soulevait aussi certaines questions que les deux pays devaient régler. Les principaux sujets de préoccupation étaient les suivants :

- 1) le manque de communication entre les deux gouvernements pour les cas problèmes; 2) la pertinence des procédures de réexamen; 3) les retards aux É.-U. dans les procédures de détermination de la recevabilité aux termes de l'Entente; 4) à certains égards, le manque de formation en ce qui a trait aux techniques d'entrevue; 5) le caractère inadéquat des conditions de détention aux É.-U. auxquelles sont soumis les demandeurs d'asile visés par l'Entente; 6) l'information publique insuffisante et/ou inaccessible en ce qui a trait à l'Entente; et 7) le nombre inadéquat d'employés au Canada pour traiter les demandes d'asile⁴⁷.

Le gouvernement du Canada a donné suite aux recommandations du HCR en novembre 2006 en disant avoir « accepté, en tout ou en partie, 13 des 15 recommandations (nouvelles ou en suspens) formulées par le HCR⁴⁸ ». Les deux autres recommandations portaient sur la création d'un « mécanisme d'examen

administratif [...] aux fins de l'examen des demandes où l'on peut avoir conclu de façon erronée à l'irrecevabilité » et l'élargissement de « l'interprétation de l'article 6 pour ce qui vise [...] les personnes vulnérables qui ne sont visées par aucune exception prévue à l'Entente »⁴⁹. Dans les deux cas, le gouvernement a fait valoir que les mécanismes en place étaient suffisants et réussissaient à garantir un processus entier et équitable de détermination du statut de réfugié pour tous les types de demandeurs d'asile. En octobre 2007, le gouvernement fédéral a réitéré, en réaction à une étude parlementaire, que la plupart des recommandations du HCR avaient déjà été appliquées et que d'autres le seraient dans l'avenir⁵⁰.

4.2 POINT DE VUE DES INTERVENANTS

Comme il est précisé dans l'étude d'impact accompagnant le règlement d'application qui désigne les États-Unis comme tiers pays sûr⁵¹, un certain nombre d'intervenants, plus particulièrement parmi les organisations non gouvernementales, ont constamment manifesté une opposition de principe à l'ETPS. Ils font valoir que les réfugiés devraient avoir le droit de choisir le pays duquel ils solliciteront la protection, en faisant remarquer que la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés n'exige pas des réfugiés qu'ils adressent une demande au premier pays sûr où ils arrivent. Pour diverses raisons, un demandeur d'asile peut choisir de solliciter la protection dans un pays autre que celui où il est arrivé en premier. Au nombre de ces motifs, il peut y avoir la présence de membres de la famille étendue ou d'un milieu de soutien ou encore les affinités linguistiques ou culturelles dans le pays sur lequel se porte le choix. En outre, certains pays donnent parfois une interprétation plus large du terme « réfugié » en faveur d'un groupe particulier, comme les personnes qui cherchent l'asile en raison de leur orientation sexuelle⁵².

D'autres préoccupations soulevées lors de la publication préalable du règlement d'application portaient sur la question de savoir si les États-Unis sont en fait un pays sûr pour les réfugiés, ainsi que sur la portée étroite perçue des exceptions et la possibilité que l'ETPS incite davantage les gens à entrer de façon irrégulière au Canada. Des modifications ont été apportées aux exceptions dans la version définitive du règlement d'application, mais les autres préoccupations subsistent. Par exemple, un rapport de 2013 préparé pour l'Immigration and Refugee Law Clinical Program de l'Université Harvard révélait que des demandeurs d'asile avaient recours à des passeurs pour mieux contourner l'ETPS entre le Canada et les États-Unis⁵³.

Des universitaires se sont aussi dits préoccupés au sujet de l'Entente, qu'ils voient comme

« repoussant la frontière » jusqu'à une impasse juridique bien distincte où « le Canada cherche à se soustraire à ses obligations juridiques et, ce faisant, affaiblit les protections en droit qui s'offrent aux

demandeurs d'asile en vertu des instruments nationaux et internationaux »⁵⁴.

Les défenseurs des ententes de tiers pays sûrs sont d'avis que celles-ci sont nécessaires afin d'empêcher les gens de se lancer à la « quête du meilleur pays d'asile ». D'après un chercheur du Centre pour une réforme des politiques d'immigration, le concept de tiers pays sûr repose sur le principe suivant :

[S]i quelqu'un fuit son pays d'origine, il devrait demander refuge dans le premier pays sûr qu'il peut atteindre. S'il choisit d'aller ailleurs pour demander l'asile, c'est le signe que son souci premier n'était pas de trouver un havre, mais plutôt d'avoir le loisir de solliciter la protection et de demeurer en permanence dans un pays où les prestations sont généreuses, où les taux d'acceptation sont élevés, etc. À cet égard, on peut dire qu'ils sont en « quête du meilleur pays d'asile »⁵⁵.

Cette justification est fondée sur la prémisse selon laquelle la « quête au meilleur pays d'asile » équivaut à manipuler le système international d'octroi de l'asile et que les personnes prêtes à manipuler ainsi le système ne sont pas tout à fait honnêtes ou de bonne foi dans l'expression de leur besoin de protection⁵⁶.

De tels intervenants ont fait valoir que le gouvernement du Canada n'était pas allé suffisamment loin avec l'ETPS. Ainsi, il a été évoqué que l'ETPS contenait des failles en raison de ses trop nombreuses exceptions⁵⁷. Il a aussi été dit que le gouvernement du Canada devrait conclure des ententes sur les tiers pays sûrs avec d'autres pays comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne⁵⁸.

4.3 CONTESTATIONS JUDICIAIRES

Malgré la position du HCR selon laquelle les États-Unis respectent suffisamment leurs obligations internationales à l'égard des réfugiés⁵⁹, des défenseurs des réfugiés ont invoqué les différences entre les deux pays pour faire valoir le contraire. Ils se disent préoccupés notamment des conditions de détention des migrants aux États-Unis, des restrictions imposées par ce pays à la capacité des demandeurs d'asile à travailler en attendant leur audience, et de l'interprétation que font les États-Unis de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de la *Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (Convention contre la torture)⁶⁰. À titre d'exemple, des intervenants ont fait mention, au milieu des années 2000, des taux différents d'acceptation de demandeurs provenant de certains pays comme la Colombie, ainsi que de la meilleure protection qu'accorde le Canada aux victimes de persécution fondée sur le sexe⁶¹. Des défenseurs des réfugiés ont également affirmé que les demandeurs d'asile au Canada bénéficient d'un meilleur accès à l'aide juridique ainsi qu'à l'aide sociale, au besoin⁶². Ces affirmations se sont traduites par de multiples contestations judiciaires en trois décennies.

La constitutionnalité des dispositions sur les tiers pays sûrs a d'abord été remise en question en 1989, immédiatement après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration de 1976* modifiée et plus d'une décennie avant la mise en œuvre de l'ETPS. Dans son arrêt dans l'affaire *Conseil canadien des Églises c. Canada*⁶³, la Cour suprême du Canada a rejeté la contestation au motif que le Conseil canadien des Églises n'avait pas qualité pour agir. En d'autres termes, elle a conclu que ce type de contestation devait provenir de demandeurs d'asile se jugeant lésés dans leurs droits, plutôt que d'un organisme cherchant à plaider l'intérêt public.

Un an après l'entrée en vigueur de l'ETPS en 2004, une autre contestation a été produite, cette fois par le Conseil canadien pour les réfugiés, Amnistie internationale et le Conseil canadien des Églises, conjointement avec un demandeur d'asile colombien qui se trouvait aux États-Unis⁶⁴. Ces parties ont fait valoir que les dispositions réglementaires désignant les États-Unis comme tiers pays sûr étaient invalides et illégales, principalement parce que les États-Unis ne se conformaient pas à certains aspects des conventions relatives aux réfugiés et à la torture. Elles soutenaient que, de ce fait, l'ETPS allait à l'encontre des principes du droit administratif, de la *Charte* et du droit international.

La Cour fédérale a retenu cet argument en 2007, concluant à l'invalidité de la désignation des États-Unis comme tiers pays sûr⁶⁵. La Cour a appuyé sa décision sur une conclusion selon laquelle les États-Unis ne respectaient pas leurs obligations internationales, notamment en matière de non-refoulement, et l'application de la règle des tiers pays sûrs violait sans raison les droits reconnus par la *Charte* à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne (art. 7), ainsi que le droit à la non-discrimination (art. 15). La Cour a en outre jugé que le Cabinet fédéral avait manqué à son obligation de procéder à un examen continu de la désignation des États-Unis comme tiers pays sûr.

Toutefois, en 2008, la Cour d'appel fédérale a infirmé cette décision, concluant que, aussi longtemps que le Cabinet fédéral tenait dûment compte des quatre facteurs énoncés au paragraphe 102(2) de la LIPR⁶⁶ et acceptait que le pays en question soit sûr, la désignation à titre de tiers pays sûr n'était pas susceptible de contrôle par les tribunaux⁶⁷. De plus, l'obligation du Cabinet de procéder à un examen continu de l'ETPS doit concerner précisément les quatre facteurs, et non nécessairement la conformité des États-Unis dans l'absolu. Enfin, la Cour d'appel fédérale a conclu qu'aucun fait ne justifiait un examen des prétendues atteintes portées à la *Charte*, puisque le demandeur d'asile en cause n'avait pas tenté d'entrer au Canada.

La Cour fédérale a rejeté une contestation apparentée en 2019. Dans l'affaire *Kreishan c. Canada*, des demandeurs d'asile qui faisaient l'objet d'une exception en vertu de l'ETPS et dont la demande avait été refusée par la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la CISR revendiquaient la possibilité d'en appeler des décisions devant la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la CISR⁶⁸. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'argument, en faisant observer que le droit international n'impose pas de

forme particulière d'appel. Elle a ajouté que la question de savoir si certains réfugiés jouissaient d'un meilleur traitement en raison d'un processus d'appel plus favorable n'avait rien à voir avec le fait que les droits des demandeurs d'asile aient été bafoués ou non.

De nombreux juriste et défenseurs des réfugiés ont soutenu que les États-Unis ne s'acquittent pas convenablement de leurs obligations envers les demandeurs d'asile. Un rapport de 2013 produit pour l'Immigration and Refugee Law Clinical Program de l'Université Harvard concluait que, par le canal de l'ETPS, le Canada ferme systématiquement ses frontières aux demandeurs d'asile et se soustrait à ses obligations de protection en droit national et international, en plus de « mettre à mal la capacité des demandeurs d'asile d'obtenir les protections fondamentales de la loi en les renvoyant aux États-Unis malgré les faiblesses évidentes du système américain d'octroi de l'asile⁶⁹ ».

En 2017, le Conseil canadien pour les réfugiés, le Conseil canadien des Églises et Amnistie internationale Canada, de concert avec une Salvadorienne accompagnée de ses enfants, ont entrepris une autre contestation judiciaire devant la Cour fédérale au sujet de cette même désignation des États-Unis en tant que tiers pays sûr pour les réfugiés⁷⁰. Les organismes ont fait valoir que le système d'octroi de l'asile et le régime de détention des immigrants aux États-Unis ne respectent pas les normes juridiques internationales et canadiennes, plus particulièrement depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Trump en janvier 2017⁷¹. Ils soutenaient également que cette situation créait de grands risques de détention et de renvoi injustifié vers un pays où un demandeur d'asile s'exposerait à la persécution (refoulement) et à d'autres violations de ses droits.

En juillet 2020, ces plaignants ont eu gain de cause. La Cour fédérale a jugé que l'ETPS était inconstitutionnelle et qu'elle violait les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne⁷². Elle a fait remarquer que les demandeurs d'asile aux points d'entrée terrestres sont privés de tout examen de leur demande sur le fond et sont renvoyés aux États-Unis, où ils risquent la détention automatique et parfois l'isolement cellulaire ou des conditions inhumaines, ce qui leur cause des souffrances physiques et psychologiques. Elle a souligné que l'ETPS devait être une question de « partage des responsabilités », mais qu'elle ne donnait en fait aucune garantie d'accès à un processus équitable de détermination du statut de réfugié. Elle a cité la Cour suprême du Canada qui, dans l'arrêt *Suresh c. Canada*, a affirmé que « la garantie relative à la justice fondamentale s'applique même aux atteintes au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui sont le fait d'acteurs autres que le gouvernement canadien⁷³ ».

La Cour fédérale a suspendu les effets de sa décision jusqu'en janvier 2021⁷⁴, laissant le temps voulu au Parlement d'y donner suite par voie d'une législation avant que l'ETPS ne cesse de s'appliquer. La Cour d'appel fédérale a par la suite suspendu de nouveau les effets de la décision dans l'attente de l'appel interjeté par le gouvernement fédéral.

Précisons, bien que cela ne s'inscrive pas dans la portée de la présente étude, que les États-Unis ont signé, en 2019, de nouvelles ententes sur les tiers pays sûrs avec le Guatemala, le Honduras et le Salvador, leurs premières ententes du genre depuis la conclusion de l'ETPS avec le Canada. L'American Civil Liberties Union conteste la légalité de ces ententes en vertu du droit américain et du droit international⁷⁵.

5 CONTEXTE ACTUEL ET CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

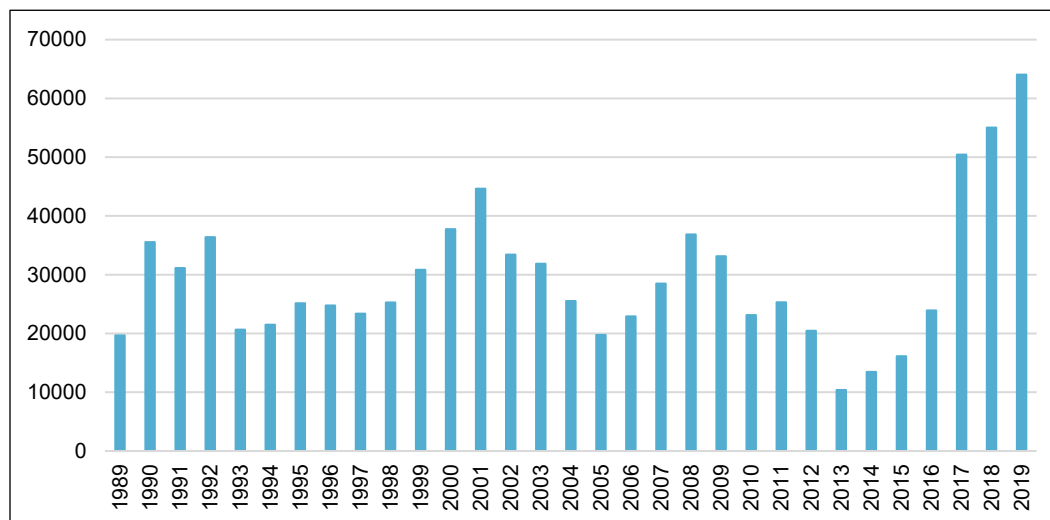
La décision rendue en 2020 par la Cour fédérale et frappant l'ETPS d'inconstitutionnalité pourrait sonner le glas de cette entente. Il est néanmoins possible qu'une certaine version survive, soit par un appel accueilli devant un tribunal supérieur, soit par l'adoption de nouvelles dispositions conformes à la Constitution. Dans la section qui suit, nous clarifierons plusieurs questions relatives à l'ETPS qui ont été ces dernières années dans le débat public, notamment en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile et l'éventuelle renégociation de l'entente.

5.1 DONNÉES ET CHANGEMENTS RÉCENTS D'ORDRE STRATÉGIQUE

Depuis 1989 et l'entrée en vigueur des mesures législatives de 1987 dont il a été question précédemment, le gouvernement fédéral fait le suivi du nombre de demandes d'asile présentées au pays. Ces demandes faites au Canada même peuvent l'être à un point d'entrée ou, à l'intérieur du territoire, auprès d'un représentant de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ou d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC)⁷⁶. Les personnes qui traversent la frontière entre les points d'entrée sont généralement interceptées par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et transportées vers un bureau de l'ASFC ou d'IRCC pour qu'elles puissent y présenter une demande⁷⁷. La GRC ne prend aucune mesure d'application de la loi « contre les personnes demandant l'asile en vertu de l'article 133 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁷⁸ ». C'est pourquoi les personnes qui traversent la frontière entre les points d'entrée sont communément qualifiées d'arrivants en situation irrégulière. Comme il a été précisé plus haut, l'ETPS ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile qui entrent au Canada depuis les États-Unis aux points d'entrée terrestres.

Comme il est illustré dans la figure 1, le nombre moyen de demandes d'asile présentées chaque année s'est établi à environ 29 000, de 1989 à 2019 inclusivement. Le plus faible nombre a été relevé en 2013 (10 378) et le plus grand, en 2019 (64 050).

Figure 1 – Demandes d'asile présentées au Canada, 1989-2019



Note : La source intitulée « Canada – Résidents temporaires selon le statut annuel, 1988-2012 », [Canada Faits et chiffres : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires](#) de Citoyenneté et Immigration Canada publiée en 2012 ne comporte pas de données sur les demandeurs d'asile pour 1988, d'où le début en 1989 de cette série de données. De plus, la série dans cette source s'interrompt en 1998, mais il y a des données d'une version plus récente de la même source. Cette série s'interrompt elle aussi en 2017 et vient d'une source différente.

Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Citoyenneté et Immigration Canada, « Canada – Résidents temporaires selon le statut annuel, 1988-2012 », [Canada Faits et chiffres : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents et temporaires](#), 2012, p. 52; Gouvernement du Canada, « 10.1. Demandeurs d'asile selon, le sexe, de 1997 à 2017 », [Faits et chiffres 2017 – Aperçu de l'immigration – Résidents temporaires](#); Gouvernement du Canada, [Demandes d'asile par année – 2018](#); et Gouvernement du Canada, [Demandes d'asile par année – 2019](#).

De 2016 à 2017, le nombre de demandes d'asile a plus que doublé, ce qui représente la plus forte augmentation d'une année à une autre. À partir de 2017, la montée du nombre de demandes présentées au Canada s'explique en partie par les passages à la frontière canado-américaine entre les points d'entrée. En 2017 par exemple, environ 41 % des demandes émanaient de personnes interceptées par la GRC entre les points d'entrée. Ces demandes représentaient environ 35 % de l'ensemble des demandes d'asile en 2018, et environ 26 % en 2019⁷⁹. Ce n'est qu'en 2017 que le gouvernement fédéral a commencé à faire publiquement le suivi du nombre d'interceptions par la GRC entre les points d'entrée, en raison de l'augmentation du nombre de passages irréguliers à la frontière.

De janvier à mai 2020, les bureaux de l'ASFC et d'IRCC ont traité 15 350 demandes d'asile, dont 3 062 – 20 % environ – venaient de personnes qui avaient été interceptées par la GRC après avoir franchi la frontière entre les points d'entrée. Avec la pandémie de COVID-19 et la fermeture provisoire de la frontière canado-américaine, il n'y a eu que six interceptions en avril et 21 en mai 2020⁸⁰.

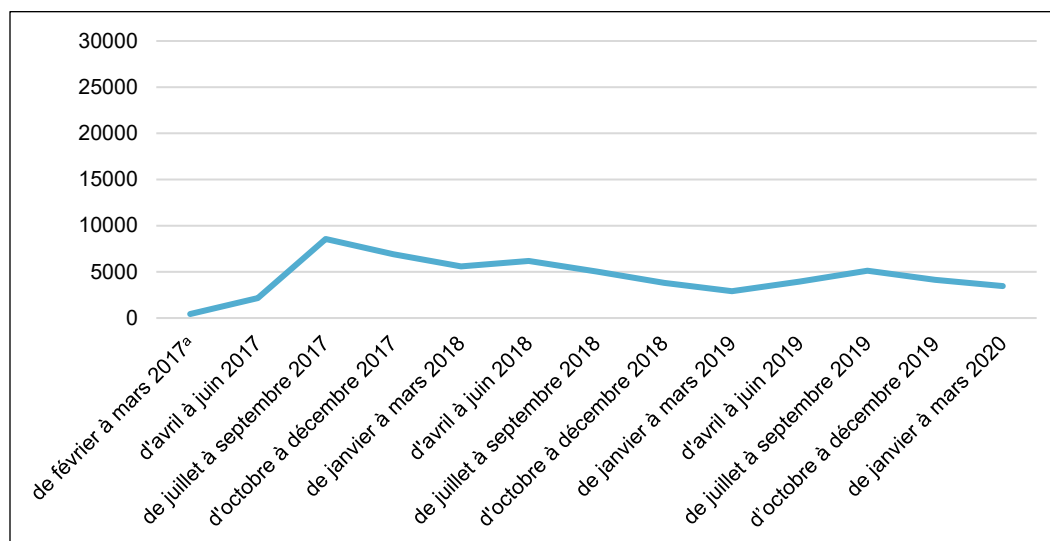
Bien que la présente étude générale ne s'attarde pas aux raisons générales⁸¹ et à toute l'incidence⁸² de cette augmentation du nombre de demandes d'asile après un passage irrégulier à la frontière, l'une des raisons pour lesquelles cette hausse considérable est

importante est le fait qu'elle se répercute sur le fonctionnement de la CISR. En effet, la flambée du nombre de demandes d'asile déferées à la CISR⁸³ a exercé des pressions sur ses ressources. La CISR peinait déjà à prendre ses décisions dans les délais prescrits et avait à liquider un arriéré de demandes⁸⁴.

Un examen indépendant de la CISR mené en 2018 a révélé que le respect du délai établi pour la tenue d'une audience n'a été observé que dans 59 % des cas en 2017, alors qu'il avait atteint un sommet de 65 % entre 2014 et 2016. La CISR a indiqué que les retards étaient en grande partie attribuables à des questions de ressources humaines, dont un recrutement insuffisant et une charge de travail plus complexe en raison du nombre important de pays d'origine⁸⁵.

Avant 2017, la CISR ne faisait pas de suivi précis des statistiques sur les demandes d'asile présentées par des personnes qui franchissaient la frontière de manière irrégulière. La figure 2 donne un aperçu sur trois ans du nombre de demandes d'asile reçues par la CISR et présentées par des personnes interceptées par la GRC entre les points d'entrée. C'est de juillet à septembre 2017 que le nombre trimestriel de demandes reçues a culminé (8 559); le deuxième sommet en importance à cet égard a été atteint d'octobre à décembre de la même année (6 908)⁸⁶.

Figure 2 – Demandes d'asile présentées par des personnes qui ont traversé la frontière de manière irrégulière, de février 2017 à mars 2020

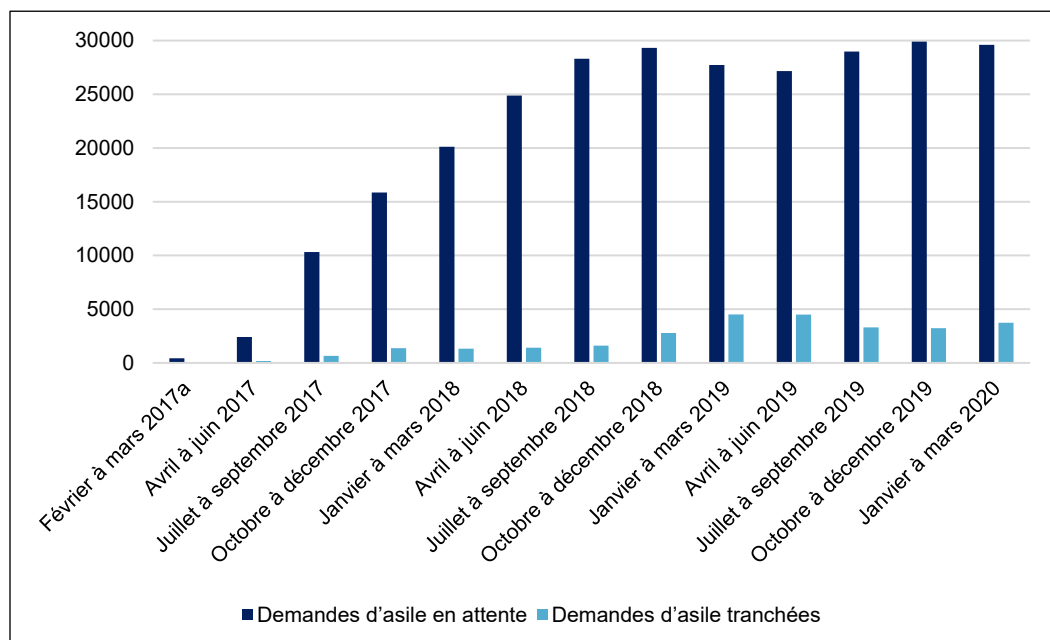


Note : a. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) ne dispose que de données partielles pour février et mars 2017.

Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de CISR, « Statistiques relatives aux demandes d'asile présentées par des personnes qui ont franchi la frontière de manière irrégulière par année et trimestre », [Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière](#).

Cela a généré d'importants arriérés à la CISR, comme l'illustre la figure 3. Le nombre de demandes d'asile tranchées ne pouvait suivre le rythme des entrées, d'où une augmentation du nombre de cas en attente de règlement au fil du temps.

Figure 3 – Demandes d'asile, en attente et tranchées, présentées par des personnes qui ont traversé la frontière de manière irrégulière, de février 2017 à mars 2020



Note : a. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) ne dispose que de données partielles pour février et mars 2017.

Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de CISR, « Statistiques relatives aux demandes d'asile présentées par des personnes qui ont franchi la frontière de manière irrégulière par année et trimestre », [Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière](#).

En 2018, la CISR a mis sur pied une équipe spéciale responsable de la réduction du nombre de demandes d'asile peu complexes en instance qui devait se concentrer « sur les demandes d'asile qui peuvent être réglées rapidement par une instruction sur dossier ou par la tenue d'une audience courte⁸⁷ ». Pour accroître sa productivité et améliorer son approche en matière de gestion des cas, la CISR a également mis à jour sa politique sur le traitement accéléré des demandes d'asile par la SPR et diffusé des instructions sur la catégorisation des demandes moins complexes à la SPR⁸⁸. Ainsi, elle a prévu des « audiences courtes et ciblées pour régler les demandes d'asile simples et elle tranche même certaines demandes d'asile sans tenir d'audience lorsque les circonstances le permettent⁸⁹ ».

En plus de simplifier ses processus, la CISR a aussi reçu, dans le cadre du budget de 2018, une somme de 74 millions de dollars sur deux ans pour « lui permettre de prendre plus rapidement des décisions au sujet des demandes d'asile, notamment

en embauchant 64 décideurs et 185 employés de soutien »⁹⁰ [EN GRAS DANS LE TEXTE]. C'est ainsi qu'elle a pu régler « 30 % de plus de demandes d'asile et plus de 60 % d'appels en matière d'asile de plus en 2018-2019 qu'au cours de l'exercice précédent⁹¹ ».

Qui plus est, le gouvernement du Canada a affecté, dans le budget de 2018, une somme approximative de 100 millions de dollars sur deux ans à IRCC, à l'ASFC, à la GRC et à d'autres ministères concernés en réaction aux pressions opérationnelles causées par la migration en situation irrégulière⁹². Ces fonds ont contribué à « soutenir la réception de nouvelles demandes d'asile, l'exécution des procédures de contrôle de sécurité préliminaire, le traitement du caractère recevable des demandes, le renvoi des demandeurs d'asile déboutés, et la détention et le renvoi des personnes qui présentent un risque pour la sécurité des Canadiens⁹³ ».

En 2019, la LIPR et son règlement d'application ont été modifiés pour ajouter un motif d'interdiction de territoire des demandeurs d'asile au Canada⁹⁴. Depuis avril 2019, emporte interdiction de territoire au Canada le fait d'avoir présenté une demande d'asile dans un pays avec lequel le Canada a conclu un accord d'échange de renseignements⁹⁵. Pour les personnes exclues du processus de détermination du statut de réfugié du fait qu'elles ont demandé l'asile dans un pays avec lequel le Canada a conclu un tel accord, l'évaluation des risques avant renvoi comprend une audience obligatoire⁹⁶.

5.2 POSSIBLE RENÉGOCIATION DE L'ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Malgré tous ces changements d'ordre stratégique et opérationnel, la grande question dans le débat public est celle de l'avenir de l'ETPS entre le Canada et les États-Unis. Depuis 2017, nombreux ont été les appels à sa suspension, alors que d'autres préconisent son application sans égard à la façon dont le demandeur d'asile franchit la frontière vers le Canada⁹⁷. Comme la Cour fédérale a jugé que l'ETPS était inconstitutionnelle, cette entente cessera d'avoir effet en 2021. Il est toutefois possible que l'appel interjeté par le gouvernement fédéral soit accueilli ou que le législateur adopte de nouvelles dispositions, d'où la possibilité de renégocier une version de l'entente conforme à la Constitution.

Pour que l'ETPS puisse être modifiée, le Canada et les États-Unis doivent tous deux consentir aux modifications par écrit. De plus, chaque partie peut suspendre l'application de l'ETPS pendant une période maximale de trois mois sur préavis écrit à l'autre partie. Une telle suspension peut être renouvelée pour des périodes additionnelles d'au plus trois mois⁹⁸.

Comme l'ETPS doit continuellement faire l'objet d'un examen, d'autres propositions pour sa mise à jour ont été faites dans le passé. En 2011 par exemple, les fonctionnaires

d'IRCC (alors appelé Citoyenneté et Immigration Canada) ont dit qu'il y aurait lieu d'examiner l'inapplicabilité de l'ETPS dans le cas des personnes qui arrivent aux aéroports et à celles qui arrivent en situation irrégulière entre les points d'entrée, et ce, afin d'y apporter de possibles modifications⁹⁹. L'augmentation du nombre de personnes arrivées en situation irrégulière depuis 2017 a attiré l'attention sur d'importants problèmes liés au système d'immigration du Canada dans son ensemble. Le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté n'en a pas moins déclaré que l'ETPS demeurerait indispensable pour le traitement des demandes d'asile dans les deux pays¹⁰⁰.

Si le gouvernement fédéral a apporté des changements d'ordre opérationnel et stratégique en 2017, il a aussi reconnu qu'il était « possible de négocier et de rehausser une entente sur les tiers pays sûrs qui fonctionnera plus efficacement à l'avantage des deux pays¹⁰¹ ». Cela concorde avec les premières indications données dans les années 1990 et au début des années 2000 selon lesquelles le Canada était toujours disposé à poursuivre les entretiens avec les États-Unis sur l'asile, l'ETPS et les questions connexes¹⁰². En 2019, le premier ministre a demandé aux ministres compétents de continuer à travailler avec les États-Unis à une nouvelle stratégie en matière de protection frontalière, ainsi qu'à la modernisation de l'ETPS¹⁰³. Toutefois, et comme l'a fait valoir un chercheur, « le Canada doit aussi songer à la possibilité que les États-Unis ne veuillent pas en définitive modifier l'Entente, même s'ils se disent disposés à renégocier¹⁰⁴ ».

Dans toute éventuelle renégociation de l'ETPS, il faudra aussi tenir compte de l'incidence des fermetures provisoires de la frontière canado-américaine découlant de la pandémie de COVID-19. Un accord temporaire conclu par les deux pays en mars 2020 limite tous les déplacements non essentiels entre les deux pays, tant aux points d'entrée officiels qu'entre ces points d'entrée¹⁰⁵. Ainsi, en règle générale,

- les personnes qui entrent au Canada depuis les États-Unis pour présenter une demande d'asile sont temporairement renvoyées aux États-Unis;
- les personnes qui entrent aux États-Unis depuis le Canada pour présenter une demande d'asile sont temporairement renvoyées au Canada¹⁰⁶.

En vertu de cet accord temporaire, l'ETPS s'applique toujours, ce qui signifie que les réfugiés peuvent demander l'asile à un point d'entrée terrestre s'ils sont visés par une des quatre exceptions.

Le gouvernement du Canada a pris une série de décrets en vertu de la *Loi sur la mise en quarantaine* afin de freiner la propagation de la COVID-19. Ces décrets ont aussi eu pour effet de limiter l'entrée au pays de demandeurs d'asile. Avec le premier décret, seul un nombre restreint de personnes étaient admissibles à présenter une demande d'asile : les mineurs non accompagnés, les parents d'un citoyen américain mineur,

les apatrides qui résident habituellement aux États-Unis et les citoyens américains¹⁰⁷. Le gouvernement fédéral a essuyé des critiques de la part de groupes de la société civile pour avoir ainsi restreint l'accès et ne pas avoir respecté ses propres lois en matière d'immigration et ses obligations internationales à l'égard des réfugiés¹⁰⁸. Depuis la reconduction du décret en avril 2020, les étrangers pour qui il avait déjà été déterminé qu'ils avaient besoin de la protection du Canada et certaines personnes autorisées à présenter une demande d'asile ont à nouveau la permission d'entrer au Canada à la frontière terrestre. De plus, les apatrides, les étrangers ayant un membre de leur famille au Canada ou s'exposant à la peine de mort, les citoyens américains et les personnes dont la présence au Canada est dans l'intérêt national ou public peuvent faire une demande d'asile à des points d'entrée désignés. Enfin, les mineurs non accompagnés, les apatrides qui résident habituellement aux États-Unis et les citoyens des États-Unis peuvent présenter une demande d'asile en entrant au Canada entre les points d'entrée¹⁰⁹.

6 CONCLUSION

L'avenir de l'ETPS est incertain. En 2019, le gouvernement du Canada a exprimé l'intention de moderniser cette entente. Depuis, la Cour fédérale a jugé que l'ETPS était inconstitutionnelle et l'entente cessera de s'appliquer, sauf si l'appel interjeté par le gouvernement fédéral devant une instance supérieure est accueilli. Ajoutons que des mesures temporaires en réaction à la pandémie de COVID-19 ont encore diminué les possibilités pour les demandeurs d'asile d'entrer et de séjourner au Canada. Ces faits montrent bien les entraves et les incertitudes auxquelles se heurtent les réfugiés qui espèrent demander l'asile au Canada.

L'ETPS est controversée depuis sa création. Ses partisans soutiennent qu'elle permet au Canada et aux États-Unis de mieux gérer l'accès au processus de détermination du statut de réfugié. Pour leur part, les détracteurs maintiennent que les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour les réfugiés et que le fait de renvoyer les demandeurs d'asile dans ce pays sans une évaluation indépendante de leur demande porte atteinte aux droits fondamentaux.

Le résultat de l'appel interjeté par le gouvernement fédéral pourrait permettre de déterminer si ce dernier sera en mesure de trouver une façon conforme à la Constitution de moderniser cette entente ou de revenir au statu quo d'avant la pandémie. Ces choix pourraient avoir de vastes conséquences sur les réfugiés et la population canadienne en général.

NOTES

1. Les demandeurs d'asile sont des gens qui ont demandé le statut de réfugié au Canada. Ils sont aussi parfois appelés « demandeurs du statut de réfugié » ou « revendicateurs du statut de réfugié ». Aux fins de la présente étude, ces termes sont interchangeables. Voir Gouvernement du Canada, « [Demandeur du statut de réfugié \(demandeur d'asile\)](#) », *Glossaire*. Pour plus de renseignements sur le processus de détermination du statut de réfugié au Canada, voir Gouvernement du Canada, [Demander le statut de réfugié de l'intérieur du Canada : À propos du processus](#).
2. Gouvernement du Canada, [Version finale de l'Entente sur les tiers pays sûrs](#).
3. Gouvernement du Canada, « [Tiers pays sûr](#) », *Glossaire*.
4. Gouvernement du Canada, « [Désignation des tiers pays sûrs](#) », *Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs*.
5. États-Unis, Département d'État, [U.S. – Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update](#), fiche d'information, Washington (D.C.), 6 décembre 2002.
6. Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), « [Exceptions à l'Entente](#) », *Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs*.
7. [Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés](#) (LIPR), L.C. 2001, ch. 27, art. 101.
8. LIPR, art. 34 à 42. Il existe 11 motifs d'interdiction de territoire : sécurité, atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité, criminalité et activités de criminalité organisée, motifs sanitaires, motifs financiers, fausses déclarations, perte de l'asile, manquement à la loi et inadmissibilité familiale en cas d'accompagnement d'un membre de la famille interdit de territoire.
9. Selon l'ASFC, l'Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs (ETPS) s'applique aux aéroports seulement si le demandeur d'asile au Canada s'est vu refuser l'asile aux États-Unis et transite par le Canada après avoir été expulsé des États-Unis. Elle ne s'applique pas aux gens qui franchissent la frontière entre les points d'entrée. La définition d'un point d'entrée est énoncée à l'art. 2 du [Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés](#) (RIPR). Voir ASFC, « [Mise en œuvre de l'Entente](#) », *Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs*; et [RIPR](#), DORS/2002-227, art. 2.
10. Gouvernement du Canada, « [Examen des tiers pays sûrs](#) », *Entente entre le Canada et les États-Unis sur les tiers pays sûrs*.
11. Gouvernement du Canada, « [Directives visant à assurer le suivi de l'examen des facteurs prévus au paragraphe 102\(2\) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés à l'égard des pays désignés en vertu de l'alinéa 102\(1\)a de cette loi \(2015\)](#) », décret C.P. 2015-0809, 11 juin 2015.
12. Ruben Zaiotti, « Beyond Europe: Toward a New Culture of Border Control in North America », chap. 9 dans *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*, Chicago, University of Chicago Press, 2011, p. 204 [TRADUCTION]. Cette idée est aujourd'hui largement appliquée par le Canada et les États-Unis, à la suite de la Déclaration sur une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique, qui, en 2011, a établi « un nouveau partenariat à long terme qui s'articule autour d'une approche de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique. Cela signifie que les deux pays travailleront ensemble, non seulement à la frontière, mais également par-delà la frontière afin de renforcer la sécurité et d'accélérer la circulation des personnes, des marchandises et des services. » Voir Sécurité publique Canada, [Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique](#).
13. Les discussions avec le Mexique ont commencé en 2003 et ont mené en 2005 au Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, qui comprend la Déclaration sur la frontière intelligente. Voir Zaiotti (2011), p. 207 et 208 [TRADUCTION].
14. *Ibid.*, p. 204 et 205.
15. « [Canada–United States Issue Statement on Common Security Priorities](#) », *PR Newswire*, 4 décembre 2001 [SUR ABONNEMENT SEULEMENT].
16. Gouvernement du Canada, [Entrée en vigueur aujourd'hui de l'Entente sur les tiers pays sûrs](#), communiqué, 29 décembre 2004.
17. Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM), [Le Règlement sur les tiers pays sûrs](#), premier rapport, 2^e session, 37^e législature, décembre 2002, p. 3.

18. CIMM, [La protection du droit d'asile – Maintenir les engagements du Canada envers les réfugiés](#), quinzième rapport, 1^{re} session, 39^e législature, mai 2007, p. 31.
19. [Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), DORS/2004-217, 12 octobre 2004, dans *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 138, n° 22, 3 novembre 2004, p. 1622.
20. Ces pratiques comprennent la délocalisation à l'étranger des contrôles aux frontières et du traitement des demandes d'asile. Voir Ruben Zaiotti, « Mapping remote control: the externalization of migration management in the 21st century », chap. 1 dans Ruben Zaiotti (dir.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*, New York, Routledge, 2016, p. 3 et 4.
21. Joshua Labove, « Judging borders: Expanding the Canada–United States border through legal decision making », chap. 10 dans Ruben Zaiotti (dir.), *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the spread of 'remote control' practices*, New York, Routledge, 2016, p. 194 [TRADUCTION].
22. *Ibid.*, p. 201.
23. Voici comment se définit le non-refoulement :

Interdiction pour les États d'extrader, d'expulser ou de refouler de toute autre manière une personne vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté serait menacée, ou s'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle risquerait d'être soumise à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'être victime d'une disparition forcée ou de subir un autre préjudice irréparable.

Organisation internationale pour les migrations, « [non-refoulement \(principe de\)](#) », *Termes clés de la migration*.
24. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ["Safe Third Country" Concept](#), juillet 1996 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
25. Gouvernement du Canada, *Historical Context for the Safe Third Country Agreement*, numéro de demande A-2017-14215, demande d'accès à l'information informelle : dossiers précédemment publiés, p. 42 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Selon le HCR, « si les réfugiés et les demandeurs d'asile se déplacent de façon irrégulière hors d'un pays où ils ont déjà demandé l'asile, ils peuvent être renvoyés vers ce pays » conformément aux obligations juridiques internationales de l'État en question. Voir HCR, [Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries](#), avril 2018 [TRADUCTION].
26. HCR (1996) [TRADUCTION].
27. *Ibid.* [TRADUCTION].
28. [Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration](#), [1985] 1 R.C.S. 177, par. 35.
29. *Ibid.*, par. 58.
30. Jan Raska, [Le système de détermination du statut de réfugié du Canada](#), Musée canadien de l'immigration du Quai 21. Voir aussi Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, 2^e session, 33^e législature; et Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, 2^e session, 33^e législature.
31. James C. Hathaway, « [Postscript – Selective Concern: An Overview of Refugee Law in Canada](#) », *Revue de droit de McGill*, vol. 34, n° 2, 1989, p. 355 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
32. *Ibid.*, p. 356 [TRADUCTION].
33. Brahm Segal, « [Restructuring Canada's Refugee Determination Process: A Look at Bills C-55 and C-84](#) », *Les Cahiers de droit*, vol. 29, n° 3, 1988, p. 745.
34. Labove (2016), p. 196 [TRADUCTION].
35. CIMM, *Avant-projet d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant les revendications du statut de réfugié*, premier rapport, 1^{re} session, 35^e législature, mai 1996, p. 1.
36. *Ibid.*, p. 2.
37. *Ibid.*
38. *Ibid.*

39. Gouvernement du Canada, *Historical Context for the Safe Third Country Agreement*, p. 42 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
40. Département d'État des États-Unis (2002). Le plan d'action comporte quatre piliers : la circulation sécuritaire des personnes et des marchandises; la sécurité des infrastructures; l'échange de renseignements; et la coordination de la réalisation de ces objectifs.
41. CIMM, [Rapprochements transfrontaliers : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité](#), deuxième rapport, 1^{re} session, 37^e législature, décembre 2001, p. xi et xii.
42. Plusieurs pays européens ont introduit le concept de tiers pays sûr dans leur législation nationale, dont la Belgique (1980), la Suède (1989) et la Suisse (1979). Voir Gouvernement du Canada, *Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis : Partenariat pour la protection – Examen de la première année*, novembre 2006, p. 9. Comme autres exemples, mentionnons l'Australie, qui a adopté un règlement sur les tiers pays sûrs pour des « catégories particulières de demandeurs d'asile » en 1994, et la Tanzanie et l'Afrique du Sud, qui ont pris un règlement sur les pays sûrs en 1998. Le concept est également entré dans la législation nationale de plusieurs pays d'Europe de l'Est et d'anciennes républiques de l'Union soviétique. Voir Agnès Hurwitz, « Safe Third Country Practices, Readmission, and Extraterritorial Processing », chap. 2 dans [The Collective Responsibility of States to Protect Refugees](#), New York, Oxford University Press, 2009, p. 47 à 50 [TRADUCTION].
43. « [Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes](#) », *Journal officiel des Communautés européennes*, 22 septembre 2000, p. 19.
44. Stephen H. Legomsky, « [Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection](#) », *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, n° 4, octobre 2003, p. 579 et 580.
45. Anja Radjenovic, [Reform of the Dublin system](#), Service de recherche du Parlement européen, 1^{er} mars 2019 [TRADUCTION]. Depuis 2016, l'Union européenne s'emploie à réformer le règlement de Dublin III. Les propositions avancées sèment le doute quant au critère actuel selon lequel c'est l'État de première arrivée qui est responsable d'étudier la demande de protection internationale, rien n'indique que le critère sera complètement omis. Les nouvelles dispositions cherchent à trouver un équilibre entre responsabilité et solidarité dans le traitement des demandes d'asile présentées dans les États membres.
46. Commission européenne, [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), 23 septembre 2020.
47. HCR, [Rapport de surveillance : Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les É.-U. – 29 décembre 2004 – 28 décembre 2005](#), juin 2006, p. 7 et 8.
48. Gouvernement du Canada (2006), p. 6.
49. *Ibid.*, p. 32 et 36. L'art. 6 de l'ETPS permet à chacune des parties de décider, à son gré, d'examiner toute demande du statut de réfugié qui lui a été faite si elle juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire.
50. Gouvernement du Canada, [Réponse du gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration](#).
51. *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (2004), p. 1622.
52. Rachel Gonzalez Settlage, « [Indirect Refoulement: Challenging Canada's Participation in the Canada–United States Safe Third Country Agreement](#) », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 30, n° 1, 27 novembre 2012, p. 150.
53. Efrat Arbel et Alletta Brenner, [Bordering on Failure: Canada–U.S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion](#), Harvard Immigration and Refugee Law Clinical Program, Harvard Law School, novembre 2013, p. 1. Voir aussi CIMM (2007), p. 33.
54. Labove (2016), p. 196 [TRADUCTION].
55. Martin Collacott, « [Reforming the Canadian Refugee Determination System](#) », *Refuge : Revue canadienne sur les réfugiés*, vol. 27, n° 1, 2010, p. 115 [TRADUCTION].
56. Zaiotti (2016), p. 18 [TRADUCTION].
57. CIMM, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 38^e réunion, 3 mai 2012, 0910 (M. James Bissett, à titre personnel).

58. CIMM, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 33^e réunion, 30 avril 2012, 1535 (M. Martin Collacott, porte-parole, Centre pour une réforme des politiques d'immigration).
59. HCR (2006), p. 6; et « ['Don't panic,' UN refugee agency representative to Canada](#) », *CBC News: Power & Politics*, 23 février 2017.
60. *Ibid.*; et Mark von Sternberg, *The Grounds of Refugee Protection in the Context of International Human Rights and Humanitarian Law: Canadian and United States Case Law Compared*, New York, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 24.
61. CIMM (2007), p. 33 et 34.
62. Arbel et Brenner (2013), p. 10.
63. [Conseil canadien des Églises c. Canada \(Ministre de l'Emploi et de l'Immigration\)](#), [1992] 1 R.C.S. 236.
64. Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), [Tiers pays sûrs : informations supplémentaires](#).
65. [Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada](#), 2007 CF 1262 (CanLII).
66. Voici les facteurs en question :
 - a) le fait que ces pays sont parties à la Convention sur les réfugiés et à la Convention contre la torture;
 - b) leurs politiques et usages en ce qui touche la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention sur les réfugiés et les obligations découlant de la Convention contre la torture;
 - c) leurs antécédents en matière de respect des droits de la personne;
 - d) le fait qu'ils sont ou non parties à un accord avec le Canada concernant le partage de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile.
- LIPR, par. 102(2).
67. [Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada](#), 2008 CAF 229 (CanLII).
68. [Kreishan c. Canada \(Citoyenneté et immigration\)](#), 2019 CAF 223 (CanLII).
69. Arbel et Brenner (2013), p. 1 [TRADUCTION].
70. CCR, [Pourquoi nous contestons en Cour fédérale du Canada la désignation des États-Unis comme « tiers pays sûr »](#), décembre 2017; et [Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada \(Immigration, Réfugiés et Citoyenneté\)](#), 2017 CF 1131 (CanLII).
71. Amnistie internationale Canada et CCR, [Contesting the Designation of the US as a Safe Third Country](#), 19 mai 2017, p. 15 à 51 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
72. [Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada \(Immigration, Réfugiés et Citoyenneté\)](#), 2020 CF 770.
73. [Suresh c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\)](#), 2002 CSC 1, par. 54.
74. Il s'agit plus précisément de l'al. 101(1)e) de la LIPR et de l'art. 159.3 du RIPR qui cesseront d'avoir effet à compter du 23 janvier 2021.
75. American Civil Liberties Union, [U.T. v. Barr](#).
76. LIPR, par. 99(3); et Gouvernement du Canada, [Procédures aux bureaux intérieurs concernant la réception des demandes d'asile au Canada](#).
77. Pour en savoir plus sur le processus canadien de détermination du statut de réfugié dans les bureaux intérieurs, voir Gouvernement du Canada, *Demander le statut de réfugié de l'intérieur du Canada : À propos du processus*.
78. Gouvernement du Canada, [Demandes d'asile par année](#). Les frontières canadiennes sont protégées par l'ASFC et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'ASFC est responsable de la sécurité frontalière à tous les points d'entrée et les bureaux intérieurs, tandis que la GRC est responsable de la sécurité frontalière entre les points d'entrée.

79. Calculs faits par les auteurs à l'aide de statistiques tirées de Gouvernement du Canada, « Interceptions par la GRC », [Demandes d'asile par année – 2017](#); Gouvernement du Canada, « Nombre total de demandeurs d'asile traités par l'ASFC et IRCC, janvier – décembre 2017 », [Demandes d'asile par année – 2017](#); Gouvernement du Canada, « Interceptions par la GRC », [Demandes d'asile par année – 2018](#); Gouvernement du Canada, « Nombre total de demandeurs d'asile traités par l'ASFC et IRCC, janvier – décembre 2018 », [Demandes d'asile par année – 2018](#); Gouvernement du Canada, « Interceptions par la GRC », [Demandes d'asile par année – 2019](#); et Gouvernement du Canada, « Nombre total de demandeurs d'asile traités par l'ASFC et IRCC, janvier 2019 – décembre 2019 », [Demandes d'asile par année – 2019](#).
80. Bashar Abu Taleb et al., [La circulation des biens et des personnes aux frontières du Canada dans un monde affecté par la COVID-19](#), Notes de la Colline, Bibliothèque du Parlement, 7 octobre 2020; et Gouvernement du Canada, « Interceptions de la GRC », [Demandes d'asile par année – 2020](#); et Gouvernement du Canada, « Nombre total de demandeurs d'asile traités par l'ASFC et IRCC, janvier – mai 2020 », [Demandes d'asile par année – 2020](#).
81. Au nombre des raisons citées, mentionnons le contexte mondial d'un nombre record de personnes déplacées de force à partir de 2015, ainsi que les décrets pris par le président américain concernant la sécurité des frontières, les mesures coercitives prises à l'intérieur du pays, ainsi que les réfugiés et titulaires de visas de nations désignées. Voir Adrian Edwards, [Des déplacements de populations sans précédent à travers le monde](#), HCR, 20 juin 2016; États-Unis, « [Executive Order 13767 of January 25, 2017: Border Security and Immigration Enforcement Improvements](#) », Federal Register (base de données); États-Unis, « [Executive Order 13768 of January 25, 2017: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States](#) », Federal Register (base de données); et États-Unis, « [Executive Order 13769 of January 27, 2017: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States](#) », Federal Register (base de données). Pour la liste de tous les décrets du pouvoir exécutif depuis 1994, voir États-Unis, « [Executive Orders](#) », Federal Register (base de données). Voir aussi Kathleen Harris, « [Refugee influx: 5 things to know about illegal border crossings into Canada](#) », *CBC News*, 26 février 2017; Deepa Nagari, [The Safe Third Country Agreement: An Analysis Thirteen Years Later](#), thèse de maîtrise, Ottawa, Université Carleton, 2018, p. 33 à 40; et Craig Damian Smith, « [Changing U.S. Policy and Safe-Third Country "Loophole" Drive Irregular Migration to Canada](#) », Migration Policy Institute, 16 octobre 2019.
82. Pour en savoir plus sur l'incidence financière, voir Bureau du directeur parlementaire du budget, [Coût de la migration irrégulière à la frontière sud du Canada](#), 29 novembre 2018. Pour en savoir plus sur les répercussions sociales, voir Deborah Mebude et Sarah DeVillano, « [Have Refugees Created a Housing Crisis in Canada?](#) », Citizens for Public Justice, 29 août 2018. Pour en savoir plus sur l'attitude du public à l'égard de l'immigration, voir Shachi Kurl et Dave Korzinski, « [Immigration: Half back current targets, but colossal misperceptions, pushback over refugees, cloud debate](#) », Angus Reid Institute, 7 octobre 2019.
83. La Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) instruit et tranche les demandes d'asile présentées au Canada. Voir CISR, « [Demandes d'asile présentées par des personnes qui ont franchi la frontière de manière irrégulière](#) », *Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière*.
84. En février 2018, la CISR a changé la façon de mettre au rôle les audiences relatives aux demandes d'asile en raison de l'augmentation importante du nombre de demandes d'asile reçues en 2017. Désormais, toutes les demandes d'asile sont instruites dans l'ordre où elles ont été reçues, et ce, dans les 30 à 60 jours suivant l'arrivée, selon le lieu où la demande a été déposée et le lieu d'origine de la personne qui l'a soumise. Par ailleurs, selon un rapport du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, si le nombre de nouveaux demandeurs d'asile se maintient à environ 50 000 par année, le délai d'attente pour obtenir une décision aura plus que doublé d'ici 2024 et atteindra cinq ans. Voir CISR, [La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada change la façon de mettre au rôle les audiences relatives aux demandes d'asile](#), communiqué, 20 février 2018; et Bureau du vérificateur général du Canada, [Le traitement des demandes d'asile](#), rapport 2 des *Rapports du vérificateur général – Printemps 2019*, 2019.
85. Neil Yeates, [Rapport de l'examen indépendant de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada : Une approche à l'octroi de l'asile axée sur la gestion des systèmes](#), 10 avril 2018, p. 21 et 22.
86. CISR, « Statistiques relatives aux demandes d'asile présentées par des personnes qui ont franchi la frontière de manière irrégulière par année et trimestre », [Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière](#).
87. CISR, [La CISR crée l'équipe spéciale responsable de la réduction du nombre de demandes d'asile peu complexes en instance](#), communiqué, 2018.

88. CISR, [Instructions sur la catégorisation des demandes d'asile moins complexes à la Section de la protection des réfugiés](#).
89. CISR, [La CISR publie de nouvelles Instructions sur la catégorisation des demandes d'asile moins complexes à la Section de la protection des réfugiés](#), communiqué, 2019.
90. Ministère des Finances Canada, « Tableau A2.11 : Mesures du budget de 2018, par ministère ou organisme », [Égalité + croissance : Une classe moyenne forte](#), budget de 2018, 27 février 2018, p. 387; et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), [Investir dans le système d'octroi de l'asile du Canada](#), document d'information.
91. IRCC, [Investir dans le système d'octroi de l'asile du Canada](#).
92. Ministère des Finances Canada (2018), p. 384, 385, 387 et 389
93. IRCC, [Investir dans le système d'octroi de l'asile du Canada](#).
94. Voir [Résumé législatif du projet de loi C-97 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), publication n° 42-1-C97-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 25 juin 2019, p. 54 à 56.
95. Au moment de rédiger la présente étude, les pays avec lesquels le Canada a conclu un accord d'échange de renseignements sont les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Voir LIPR, al. 101(1)c.1); et RIPR, art. 315.21 à 315.43.
96. LIPR, art. 113.01.
97. Robert Falconer, [Ping-Pong Asylum: Renegotiating the Safe Third Country Agreement](#), SPP Briefing Paper, vol. 12, n° 13, The School of Public Policy Publications, Université de Calgary, avril 2019, p. 5 à 8; et Christian Leuprecht, [The End of the \(Roxham\) Road: Seeking coherence on Canada's border-migration compact](#), Institut Macdonald-Laurier, décembre 2019, p. 18 à 25.
98. Gouvernement du Canada, [Version finale de l'Entente sur les tiers pays sûrs](#), art. 10.
99. CIMM, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 29 septembre 2011, 1130 (M. Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration).
100. Chambre des communes, [Débats](#), 1^{re} session, 42^e législature, 13 février 2017, p. 8843.
101. Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 25 septembre 2018, 1550 (l'honorable Bill Blair, ministre de la Sécurité frontalière et de la Réduction du crime organisé).
102. CIMM, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 3 mai 2018, 1135 (M. Mike MacDonald, sous-ministre adjoint délégué, Politiques stratégiques et de programmes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration).
103. L'honorable Bill Blair, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, pilote ce dossier avec le concours de l'honorable Marco Mendicino, ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté. Justin Trudeau, premier ministre du Canada, [Lettre de mandat du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile](#), 13 décembre 2019; et Justin Trudeau, premier ministre du Canada, [Lettre de mandat du ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté](#), 13 décembre 2019.
104. Falconer (2019), p. 8 [TRADUCTION]. Voir aussi Benn Proctor, « [Fleeing to Canada on Foot: Reviewing the Canada–U.S. Safe Third Country Agreement](#) », Canada Institute, Wilson Center, 4 avril 2017, p. 9 et 10.
105. Abu Taleb *et al.* (2020).
106. Gouvernement du Canada, « [Demandeurs d'asile au Canada](#) », *Maladie à coronavirus (COVID-19) : Réfugiés, demandeurs d'asile, répondants et demandeurs d'ERAR*.
107. Gouvernement du Canada, « [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(interdiction d'entrée au Canada en provenance des États-Unis\)](#) », décret C.P. 2020-0185, 26 mars 2020.
108. Kathleen Harris, « [Canada to turn back asylum seekers, close border at midnight to stop spread of COVID-19](#) », *CBC News*, 20 mars 2020; Mélanie Marquis et Agnès Gruda, « [Les migrants irréguliers seront renvoyés](#) », *La Presse*, 20 mars 2020; et Teresa Wright, *La Presse canadienne* « [Ottawa se retrouverait dans l'eau chaude si des migrants se font refouler](#) », *Le Devoir*, 28 mars 2020.

109. Gouvernement du Canada, « [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(interdiction d'entrée au Canada en provenance des États-Unis\)](#) », décret C.P. 2020-0263, 20 avril 2020. Depuis la prise du premier décret, l'accès aux frontières est sujet à des restrictions qui sont reconduites d'un mois à l'autre. Au moment de rédiger la présente étude, le décret le plus récent est le suivant :
Gouvernement du Canada, « [Décret visant la réduction du risque d'exposition à la COVID-19 au Canada \(interdiction d'entrée au Canada en provenance des États-Unis\)](#) », décret C.P. 2020-1128, 18 décembre 2020.