



THE CANADIAN BAR ASSOCIATION  
L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

Le 1 mai 2008

## [TRADUCTION]

L'honorable sénatrice Raynell Andreychuk  
Présidente, Comité sénatorial des droits de la personne  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la sénatrice,

**Objet:** **Projet de loi C-280 – Modifications à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (Section d'appel des réfugiés)**

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC), pour demander l'adoption rapide du projet de loi C-280, afin qu'entrent en vigueur les dispositions relatives à la Section d'appel des réfugiés (SAR) contenues dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Étant donné l'enjeu de la SAR<sup>1</sup> et aussi la nécessité de favoriser la cohérence lors de prises de décisions, la Section de l'ABC demande depuis longtemps son entrée en vigueur. Souvent, la détermination du statut de réfugié est une question de vie ou de mort. Dans de telles circonstances, la présence de moyens de contrôle appropriés visant à réduire le potentiel d'erreurs dans la prise de décisions est cruciale; dans le système actuel, ces moyens sont insuffisants.

## Historique

L'ancienne *Loi sur l'immigration* prévoyait que les audiences se déroulant devant la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) étaient entendues par deux commissaires<sup>2</sup>. Sous réserve de quelques exceptions d'application limitée, les décisions partagées étaient résolues en faveur du demandeur<sup>3</sup>. La présence de deux

<sup>1</sup> Voir le document de la Section de l'ABC daté de mai 2001 et intitulé « *Bill C-11, Immigration and Refugee Protection Act : Issue Papers and Correspondence* » (Projet de loi C-11, *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* : documents de fond et correspondance), dans lequel nous qualifions la mise en place de la SAR de [TRADUCTION] « *restructuration louable qui contribuera à uniformiser le processus décisionnel* ». En fait, la Section de l'ABC demandait que soient étendus les pouvoirs de révision afin que l'évaluation de nouveaux éléments de preuve soit permise.

<sup>2</sup> Paragraphe 69.1(7).

<sup>3</sup> Paragraphe 69.1(10).

commissaires lors de chaque audience offrait une protection au demandeur en assurant le caractère raisonnable de la détermination de son statut.

En décembre 1997, le Groupe consultatif sur la révision de la législation mandaté par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration publiait un rapport intitulé : *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*<sup>4</sup>. Le rapport suggérait que les revendications de statut de réfugié soient tranchées par un seul agent de protection. Néanmoins, le Groupe consultatif suggérait simultanément que ces décisions soient susceptibles d'appel. Il estimait que le système de contrôle judiciaire des décisions concernant les réfugiés était trop restrictif à cause de l'exigence d'obtention d'une autorisation d'appeler et du fait que les motifs d'appel étaient limités à la légalité de la décision<sup>5</sup>. Le rapport énonçait donc que l'appel était nécessaire pour garantir l'équité procédurale, pour corriger les conclusions de faits erronées et pour assurer que la loi soit interprétée de façon cohérente étant donné, notamment, que les conséquences potentielles d'une erreur de jugement pourraient menacer la vie du demandeur<sup>6</sup>.

La LIRP a été édictée en 2001. Jusqu'alors composé de deux commissaires, le tribunal tranchant les demandes de statut de réfugié était désormais composé d'un seul commissaire<sup>7</sup> et la SAR était instaurée<sup>8</sup>. La réduction, au sein des tribunaux entendant les demandes de statut présentées à la CISR, du nombre de commissaires à un seul était justifiée comme suit : la mise en place de la SAR garantirait que les décisions prises conserveraient leur caractère raisonnable. Ceci signifiait que la qualité des décisions ne souffrirait pas de l'efficacité acquise en réduisant la taille des tribunaux entendant les demandes de statut de réfugié. Les deux composantes du projet de loi étaient uniformément liées par le gouvernement et ont été présentées au Parlement comme un tout.

À titre d'exemple : en mars 2001, le document d'information n° 5 du gouvernement sur le projet de loi C-11 (devenu plus tard la LIRP) énonce ce qui suit [TRADUCTION]

#### Tribunaux composés d'un seul commissaire à la CISR

Actuellement, des tribunaux composés de deux commissaires entendent les demandes de statut de réfugié présentées à la CISR. Les décisions sont unanimes dans la majorité des cas. L'utilisation, sauf exception, d'un tribunal composé d'un seul commissaire augmentera l'efficacité du processus.

[...]

Un processus d'appel sur le fond sans audience sera instauré

Afin d'assurer que toute décision prise sur une demande de statut de réfugié soit cohérente et équitable, un appel sur le fond peut être effectué sans audience par une

<sup>4</sup> Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1997.

<sup>5</sup> Chapitre 7, p. 94.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Article 163. Cet article permet au président ou à la présidente de réunir, exceptionnellement, un tribunal constitué de trois commissaires.

<sup>8</sup> Article 110.

section de la CISR. Le but de cette étape est d'assurer l'équité aux demandeurs et de réduire le nombre de demandes d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale<sup>9</sup>.

Lors de la présentation en deuxième lecture du projet de loi C-11, l'honorable Elinor Caplan, alors ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, déclarait ce qui suit :

Le projet de loi C-11 simplifie également l'évaluation des demandes. Les demandes seront renvoyées à la Commission d'immigration et du statut de réfugié dans les trois jours ouvrables. En regroupant plusieurs étapes et critères de protection sous le pouvoir de décision unique de la Commission d'immigration et du statut de réfugié, et en combinant l'utilisation accrue de groupes spéciaux à membre unique au processus d'appel interne par écrit fondé sur le mérite, le projet de loi fera en sorte que les demandes du statut de réfugié puissent faire l'objet de décisions plus rapides et plus équitables<sup>10</sup>.

Cependant, une fois la loi édictée, le gouvernement a annoncé que « l'implantation de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) était reportée »<sup>11</sup>. Par la suite, soit le 3 novembre 2005, le gouvernement annonçait sa décision de ne pas mettre en œuvre la SAR « à ce moment-ci »<sup>12</sup>. L'article 110 de la LIPR, mettant sur pied la SAR, n'a jamais fait l'objet d'une proclamation par le gouverneur en conseil.

### **Le pouvoir de proclamation ne devrait pas être utilisé pour retarder indéfiniment la mise en place de la SAR**

L'historique de la législation actuelle révèle que la réduction de deux à un commissaire et la mise en place d'un appel sont deux notions étroitement liées. Elles le sont tellement qu'il est impossible de croire que le Parlement ait eu l'intention de permettre au gouvernement d'utiliser le pouvoir de décider de l'entrée en vigueur prévu par la LIPR<sup>13</sup> pour les séparer indéfiniment.

Permettre que des dispositions législatives soient mises de côté à la discrétion de l'exécutif est contraire à la règle de droit. Le Parlement a donné son aval à des dispositions précises qui établissent des règles relatives à un appel. Cet appel est l'un des piliers de la loi. La SAR fait partie d'un plan détaillé destiné aux décisions portant sur le statut de réfugié qui a été approuvé de la façon la plus solennelle qui soit prévue par notre Constitution. Tant et aussi longtemps que les dispositions d'appel n'auront pas été abrogées du fait de la volonté du Parlement, le gouverneur en conseil ne pourra les ignorer pour y substituer un stratagème différent radicalement de ce qu'a approuvé le Parlement. C'est le Parlement qui a le pouvoir de modifier et d'abroger les dispositions législatives, non pas l'exécutif.

---

<sup>9</sup> Citoyenneté et Immigration Canada, document d'information, 2001-2003, « Backgrounder #5 : A Fair, Faster, More Effective Refugee Determination Process » (Document d'information n° 5 : Processus de détermination du statut de réfugié équitable, plus rapide et plus efficace) (21 février 2001).

<sup>10</sup> Hansard, Chambre des Communes, 26 février 2001.

<sup>11</sup> CIC, communiqué de presse, 2002-12, « L'implantation de la section d'appel des réfugiés est reportée », 29 avril 2002.

<sup>12</sup> Voir Citoyenneté et Immigration Canada, « La section d'appel des réfugiés : document d'information » extrait du 6 novembre 2005, en ligne (en anglais) : CIC <<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/rad-background.html>>.

<sup>13</sup> Article 275.

En 2002, le gouvernement alléguait [TRADUCTION] « une hausse sans précédent des revendications du statut de réfugié » pour expliquer son défaut de mettre en place la SAR, déclarant qu'il concentrerait ses efforts sur une [TRADUCTION] « réduction des délais liés aux cas à traiter et aux procédures d'examen »<sup>14</sup>. Cette réduction a été constatée depuis.

Subséquemment, une nouvelle hausse des cas à traiter est survenue, mais elle découle du manque d'effectifs dû au défaut d'avoir nommé suffisamment de commissaires à la CISR. La CISR pourrait aisément traiter la charge de travail lui incomtant en ce moment si ses effectifs étaient complets. De plus, la mise en place de la SAR entraînerait une réduction du volume de travail de la Cour fédérale, qui doit elle aussi gérer les délais de traitement de ses dossiers et de l'arriéré en matière de contrôle judiciaire des décisions sur les revendications de statut de réfugié.

Pour les réfugiés, la valeur de l'appel n'est pas altérée par l'existence d'autres recours, comme l'examen des risques avant renvoi, l'examen des motifs humanitaires et le contrôle judiciaire. Aucun de ces autres recours ne peut carrément mener au résultat d'un appel, soit une modification de la décision sur le fond. Lors de l'examen des risques avant renvoi et de celui des motifs humanitaires, des éléments nouveaux et différents sont pris en considération, mais ces recours ne remettent pas en cause les décisions rendues par la Section de la protection des réfugiés de la CISR.

Comme l'a souligné le Groupe consultatif sur la révision de la législation mandaté par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1997, la Cour fédérale ne tient compte que des erreurs de droit<sup>15</sup>. Le contrôle judiciaire ne suffit pas à harmoniser les variations extrêmes existant dans l'application de la définition de réfugié. L'exercice du contrôle judiciaire ne permet pas à la Cour fédérale de trancher une affaire de nouveau et d'en venir à des conclusions différentes de celles auxquelles la Commission en est arrivée<sup>16</sup>. Lors de l'examen d'une conclusion sur la crédibilité, la question n'est pas de savoir si la Cour trouve le demandeur crédible. La question soumise au contrôle judiciaire est de savoir si aucune personne raisonnable n'aurait pu arriver à la même conclusion que la Commission sur la crédibilité<sup>17</sup>. Le fait que la Cour en serait venue à une conclusion différente de celle de la Commission ne suffit pas à justifier son intervention<sup>18</sup>. Lorsqu'une autorité légalement compétente exerce sa discrétion, la Cour n'interviendra pas pour le seul motif qu'elle aurait exercé sa discrétion différemment<sup>19</sup>. Les Cours fédérales ont d'ailleurs déclaré qu'il fallait accorder confiance à la Commission, car elle traitait attentivement et équitablement les dossiers qui lui étaient présentés<sup>20</sup>. L'existence d'une erreur ne suffit pas à déclencher l'exercice du contrôle judiciaire par la Cour; encore faut-il que l'erreur soit manifeste et dominante<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> *Supra*, note 10.

<sup>15</sup> Les erreurs d'appréciation des faits doivent être tout à fait flagrantes pour être tenues pour des erreurs de droit.

<sup>16</sup> *C.H.R.C. c. Greyhound Lines* (4 mai 1986) T-15-86, p. 1; *Maharani J. Robins c. M.M.I.* (22 mai 1987) T-229-87, p. 14.

<sup>17</sup> *Grewal c. M.E.I.* (23 février 1983) A-972-82.

<sup>18</sup> *Miranda c. M.E.I.* (1993), 63 F.T.R. 81 (J. Joyal).

<sup>19</sup> *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

<sup>20</sup> *Boulis c. M.M.I.* (1972), 26 D.L.R. (3d) 215; *Medina c. M.E.I.* (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 33 (C. A. F.); *Rodriguez c. M.E.I.* (18 août 1993) T-3031-92, (Wetston J.).

<sup>21</sup> *Fletcher c. M.P.I.C.* (1990), 74 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 636, p. 644 (C.S.C.).

La Section de l'ABC ne remet pas en question la validité des principes qui sous-tendent l'exercice du contrôle judiciaire. Ces derniers, cependant, établissent une différence importante entre le contrôle judiciaire et l'appel, dont la décision est prise en se basant sur le bien-fondé de la revendication du statut de réfugié. Le contrôle judiciaire ne saurait être substitué à l'appel. Le contrôle judiciaire ne génère pas l'harmonisation des décisions comme le ferait l'appel.

## **Conclusion**

Ce n'est pas sans raison qu'en matière de détermination du statut de réfugié, le Parlement a créé un lien entre la réduction du nombre de commissaires et la mise en place d'un processus d'appel. Le système doit tenir compte du fait que les êtres humains commettent des erreurs. Des vérifications et mesures suffisantes doivent exister pour s'assurer que ceux qui ont légitimement droit à la reconnaissance du statut de réfugié ne se voient pas refuser asile au Canada suite à une décision erronée. L'appel est un recours supérieur à tout autre mécanisme de contrôle, et c'est la raison pour laquelle il a été édicté. L'utilisation du pouvoir de proclamation pour contourner la volonté du Parlement au moment où il a adopté les mesures de mise en place de la SAR ne saurait être tolérée. La Section de l'ABC exhorte le Sénat à recommander l'adoption du projet de loi C-280.

Je vous prie d'agréer, madame la sénatrice, l'expression de mes meilleurs sentiments.

*(Copie originale signée par Kerri Froc pour Alex Stojicevic)*

Alex Stojicevic

Président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté