

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS



L'APPEL DES RÉFUGIÉS : MAIS EST-CE QUE PERSONNE N'ÉCOUTE?

Le 31 mars 2005

« *C'était comme si personne ne nous écoutait... Nous voulions simplement un appel – comme en ont les gens normaux au Canada.* »

Mari d'une Marocaine expulsée récemment malgré ses craintes d'être persécutée.

Contexte

Les demandeurs du statut de réfugié au Canada comparaissent devant un seul décideur, qui détermine s'ils ont besoin de la protection du Canada. Il n'y a pas de processus d'appel sur le fond de la décision. Cela veut dire qu'une seule personne décide du sort d'un demandeur du statut de réfugié, même si une mauvaise décision peut renvoyer le demandeur dans un pays où il risque la persécution, la torture voire même la mort.

Cela ne correspond pas au système de détermination du statut de réfugié que le Parlement a approuvé. En 2001, le Parlement a adopté une nouvelle loi, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui a créé la Section d'appel des réfugiés (SAR) chargée d'examiner les décisions rendues au sujet du statut de réfugié. En contrepartie de ce nouveau recours, il a réduit de deux à un le nombre de commissaires chargés d'entendre un demandeur. En 2002, sans avoir consulté le Parlement, le gouvernement a mis en œuvre la nouvelle loi sans mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés. Il a cependant réduit le nombre de commissaires qui examinent une demande, laissant ainsi le sort des demandeurs entre les mains d'une seule personne.

Depuis, le gouvernement a continué de ne pas respecter la loi adoptée par le Parlement¹.

Pourquoi il faut un système d'appel

Les enjeux sont élevés : La détermination du statut de réfugié est l'un des rares processus décisionnels au Canada qui peut entraîner la mort si une mauvaise décision est rendue. Malgré des enjeux aussi élevés, il y a moins de mécanismes de protection dans ce système que dans d'autres processus décisionnels où les enjeux sont beaucoup moins élevés (par exemple, une infraction criminelle mineure). Les mauvaises décisions ne sont donc pas corrigées.

¹ Le gouvernement a également manqué à la promesse faite par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Denis Coderre devant le Conseil canadien pour les réfugiés en mai 2002. Le ministre avait répété sa promesse à la Chambre des communes le 6 juin 2002 : « Je me suis déjà engagé devant le Conseil canadien des réfugiés que d'ici un an, il y aura un système d'appel. »

Les décisions sont foncièrement difficiles à prendre : Il est extrêmement difficile de déterminer le statut de réfugié, parce qu'il faut prendre une décision sur ce qui pourrait arriver à l'avenir dans un autre pays que le décideur ne connaît peut-être pas beaucoup et souvent en fonction d'un témoignage qui doit passer par un interprète et qui peut être déroutant à cause de l'expérience traumatisante vécue par le demandeur. Souvent, les décideurs ont peu de preuves documentaires qui pourraient les aider à prendre une décision dans un sens ou dans l'autre, et la crédibilité du demandeur constitue un facteur décisif. Or, les évaluations de la crédibilité peuvent souvent être erronées.

Les décideurs ne sont pas tous également compétents : Pendant de nombreuses années, les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont été effectuées en partie en fonction de liens politiques plutôt qu'uniquement en fonction des compétences. Par conséquent, bien que de nombreux commissaires soient très qualifiés et compétents, certains ne le sont pas. Le problème a été reconnu par l'ancienne ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Judy Sgro, qui a annoncé une réforme du processus de nomination au printemps de 2004². Même s'il s'agit d'un changement positif, qui pourrait permettre des améliorations à l'avenir, en attendant, les commissaires nommés en fonction de l'ancien système de patronage continuent de décider du sort des demandeurs du statut de réfugié.

Décisions incohérentes : La détermination du statut de réfugié comporte un processus complexe d'application d'une définition légale à des faits concernant la situation d'un pays qui peuvent être interprétés de plusieurs façons différentes. Les décideurs ne tirent pas nécessairement la même conclusion, ce qui peut entraîner de graves incohérences. Deux demandeurs ayant fui la même situation peuvent ne pas avoir la même décision selon le commissaire devant qui ils comparaissent. (C'est arrivé à deux frères palestiniens qui faisaient reposer leur demande de statut de réfugié sur les mêmes faits; or, une demande a été acceptée et l'autre a été rejetée. Le frère débouté a été expulsé.) Un mécanisme d'appel aide un système à prendre des décisions plus cohérentes, parce que les précédents établis au niveau de l'appel doivent s'appliquer à l'instance inférieure lorsque les faits sont identiques.

Mauvaise représentation : La détermination du statut de réfugié est rendue plus difficile par le fait que les demandeurs du statut de réfugié n'ont parfois pas de représentants légaux ou sont représentés par des avocats ou des conseillers incompetents et sans scrupules. Ce problème est assez fréquent parce que les demandeurs du statut de réfugié ont rarement les moyens de se payer un avocat et que, dans certaines provinces, les demandeurs n'ont pas accès à l'aide juridique et que, dans d'autres, l'aide est si limitée que peu d'avocats compétents sont prêts à représenter les demandeurs dans ce cadre.

Il y a des erreurs dans n'importe quel processus décisionnel : Étant des êtres humains, il nous arrive à tous de commettre malgré tout des erreurs de temps en temps. Un système efficace reconnaît que l'erreur est humaine et prévoit un mécanisme pour corriger les erreurs. C'est ce que nous faisons dans le système de justice pénale, qui permet à tous ceux qui se pensent victimes d'une condamnation injustifiée d'interjeter appel³. Nous essayons d'éviter que des gens soient incarcérés injustement au Canada en permettant des appels; pourquoi ne voudrions-nous pas éviter également que des réfugiés soient expulsés injustement, ce qui pourrait entraîner non seulement l'emprisonnement, mais aussi la torture, voire la mort?

² Voir le communiqué de Citoyenneté et Immigration Canada, 16 mars 2004, *La ministre Sgro annonce une réforme du processus de nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié*.

³ Par exemple, des statistiques de la Cour d'appel du Québec révèlent que, en 2004, 45 % des appels dans des affaires pénales ont donné gain de cause aux appelants. Ce taux élevé n'est généralement pas considéré comme un signe que les juges des tribunaux inférieurs sont incompetents mais plutôt que l'erreur est humaine et qu'elle doit être corrigée.

La primauté du droit est bafouée parce que la Section n'est pas mise sur pied : Le Parlement a adopté une loi qui prévoyait un droit d'appel sur le fond de la décision pour les demandeurs du statut de réfugié. Ce droit était équilibré par une réduction de deux à un du nombre de commissaires examinant les requêtes. Durant le débat, il n'a jamais été question que la mise en œuvre du mécanisme d'appel soit reportée indéfiniment et rien n'indique que le Parlement aurait adopté la loi si le gouvernement l'avait proposée telle qu'elle est appliquée actuellement.

« Le gouvernement canadien joint les rangs des gouvernements occidentaux qui exploitent le contexte politique créé par le 11 septembre pour se retirer d'un engagement général envers la primauté du droit. Ce fait est le plus évident dans le domaine du droit de l'immigration et du statut de réfugié. Le Canada est maintenant en violation flagrante d'un des piliers de la primauté du droit, soit le droit d'accès à un tribunal indépendant pour faire évaluer la légalité des décisions relatives aux droits fondamentaux. Un contrôle judiciaire de ces décisions est possible, mais uniquement sur autorisation, qui est rarement accordée. L'insuffisance de cette protection a été reconnue par la promesse législative de mettre sur pied une Section d'appel des réfugiés. Or, le gouvernement refuse de tenir sa promesse. En persistant dans ce refus, il présente malheureusement une fois de plus un visage à deux faces, car il maintient l'apparence de la primauté du droit sans l'appliquer dans les faits. »
David Dyzenhaus, professeur de droit et de philosophie, Université de Toronto

Obligations internationales

Signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le Canada a l'obligation de ne pas renvoyer un réfugié directement ou indirectement vers la persécution⁴. Si la demande de statut de réfugié est rejetée par erreur et que le Canada renvoie ensuite le réfugié vers la persécution, nous manquons à notre obligation légale internationale. De même, en vertu de la Convention contre la torture, le Canada ne doit pas expulser une personne dans un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture⁵.

Les organes internationaux qui se sont exprimés sur la conformité du Canada à ses obligations à l'égard des réfugiés ont critiqué l'absence de mécanisme d'appel sur le fond.

En février 2000, la Commission interaméricaine des droits de l'homme publiait son *Rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de détermination du statut de réfugié*. Elle déclarait que :

« Dès que les faits d'une situation individuelle sont disputés, le cadre d'une procédure efficace devrait permettre leur révision. Puisque même les meilleurs des décideurs peuvent se tromper en rendant leur jugement, et compte tenu des dangers potentiels pour la vie des personnes qui résultent de telles erreurs, un appel sur le bien-fondé d'une détermination négative constitue un élément nécessaire de la protection internationale. » (par. 109) [traduction]

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a toujours maintenu la nécessité d'un appel sur le fond. Après l'annonce que la Section d'appel des réfugiés ne serait pas mise sur pied, le HCR a écrit au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de l'époque, M. Denis Coderre :

⁴ Convention relative au statut des réfugiés, article 33 (sur le principe du non-refoulement).

⁵ Convention contre la torture, article 3.

« Le HCR considère qu'un mécanisme d'appel constitue un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. Il permet non seulement de corriger des erreurs commises en première instance, mais aussi d'assurer un processus décisionnel cohérent. Le Canada, l'Italie et le Portugal sont les seuls pays industrialisés qui ne donnent pas aux demandeurs d'asile déboutés la possibilité de faire examiner des points de fait et de droit de la décision de la première instance. Par le passé, il y avait une protection parce que les décisions pouvaient être prises par deux commissaires, le bénéfice du doute jouant en faveur du demandeur en cas de décision partagée. Lorsque la LIPR entrera en vigueur le 28 juin, cette importante protection disparaîtra.⁶ » [traduction]

Après avoir examiné la requête de Enrique Falcon-Rios, dont la demande du statut de réfugié avait été rejetée, le Comité des Nations Unies contre la torture a tranché que le système canadien de détermination du statut de réfugié avait été incapable de corriger une mauvaise décision dans son cas. Le Comité a établi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'avait pas tenu compte d'importants éléments démontrant que M. Falcon-Rios avait été torturé et que la façon de traiter les éléments de preuve constituait un déni de justice. Il concluait que l'expulsion de M. Falcon-Rios constituerait une violation par le Canada de l'article 3 de la Convention contre la torture⁷.

Situation actuelle

En l'absence d'un appel sur le fond, il n'y a pas d'autre mécanisme pour s'assurer que les erreurs sont corrigées. Un demandeur du statut de réfugié débouté peut demander un contrôle par la Cour fédérale, mais seulement si la Cour l'autorise à le faire et seulement sur des questions juridiques techniques.

La Cour donne rarement cette autorisation et elle ne se justifie même pas lorsqu'elle refuse cette autorisation. De 1998 à 2004, la Cour fédérale a rejeté 89 % des demandes d'autorisation dans les cas concernant des décisions sur le statut de réfugié. Quand on compare le nombre d'autorisations accordées durant cette période (moins de 4 000) et le nombre de demandes du statut de réfugié refusées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié durant cette période (un peu moins de 87 800), on constate que seulement 4 % des demandeurs déboutés ont eu la possibilité de faire réviser la décision par la Cour fédérale⁸. La vaste majorité des décisions négatives ne font jamais l'objet d'une révision quelconque⁹. Même si la Cour fédérale autorise la révision, les erreurs ne seront pas nécessairement corrigées, puisque la Cour ne peut se prononcer que sur une « erreur susceptible de révision ». Les erreurs révisables comprennent notamment ne pas tenir compte de la preuve ou tirer des conclusions déraisonnables de la preuve. Toutefois, si le décideur a tenu compte de tous les éléments de preuve de manière raisonnable mais a tiré la mauvaise conclusion, la Cour n'interviendra pas. Il est particulièrement difficile de faire casser une décision quand le décideur a fondé ses conclusions sur la crédibilité du demandeur, car la Cour dira habituellement que le décideur qui a entendu le demandeur est le mieux placé pour juger s'il est crédible. De 1998 à 2004, 57 % des contrôles judiciaires de déterminations du statut de réfugié entendues par la Cour fédérale

⁶ Lettre du 9 mai 2002. Affichée à <http://www.web.ca/~ccr/unhcr.html>.

⁷ Communication No. 133/1999: Canada. 17/12/2004. Affichée à [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.33.D.133.1999.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.33.D.133.1999.Fr?Opendocument)

⁸ De fait, certaines demandes de révision judiciaire sont des demandes du Ministre après une décision positive de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Mais elles sont probablement relativement peu nombreuses. Les statistiques se fondent sur des données fournies par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

⁹ De nombreux demandeurs ne demandent même pas de révision judiciaire à cause des frais d'avocat connexes. De plus, à cause de la portée étroite de la révision, les avocats indiquent souvent aux demandeurs qu'il ne sert pas à grand-chose de demander cette révision parce que, même si la décision est erronée, l'erreur pourrait en être une que la Cour fédérale ne peut pas corriger.

ont été rejetées. Cela veut dire que même après avoir surmonté l'obstacle important de l'autorisation, les demandeurs risquent davantage de voir leur requête rejetée par la Cour que de faire casser la décision négative¹⁰.

La citation ci-dessous, tirée d'un jugement, montre que même lorsque le juge n'est pas d'accord avec la décision de la Commission, la requête du demandeur peut être rejetée simplement parce qu'il n'y a pas d'erreur révisable.

« Cette requête me donne beaucoup de mal. Le témoignage du requérant a toujours été cohérent, malgré un examen très long et détaillé. Chaque fois que la Commission a conclu à l'invraisemblance, j'aurais été enclin à conclure le contraire. En particulier, le témoignage du requérant au sujet de sa fuite me paraît assez plausible.

Mais il ne m'appartient pas de substituer mon pouvoir discrétionnaire à celui de la Commission. La question à laquelle je dois répondre est si la Commission pouvait tirer la conclusion qu'elle a tirée à partir de la preuve présentée. Reconnaisant que si j'avais été confronté à la même preuve, j'aurais été tenté de tirer une autre conclusion, je ne peux affirmer que la Commission n'a pas tenu compte de la preuve ou qu'elle a agi de façon arbitraire.

Elle a donné une interprétation contraire à celle du requérant, et le fait que j'aurais pu voir la situation différemment ne m'autorise pas à intervenir en l'absence d'une erreur manifeste. Je n'ai pas pu trouver une telle erreur. La demande est donc rejetée. »

Oduro c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) [1993] A.C.F. n° 560.

La Cour fédérale est le seul tribunal où la décision relative au statut de réfugié prise par la CISR est révisée et peut être cassée. Les demandeurs dont la demande est refusée peuvent demander un examen des risques avant renvoi ou une admission pour des raisons d'ordre humanitaire, mais aucun de ces deux recours ne permet de corriger des erreurs commises par la CISR.

Un demandeur débouté qui demande un examen des risques avant renvoi (ERAR) peut seulement présenter de nouveaux éléments de preuve et ne peut essayer de faire valoir que la décision initiale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié était erronée. Le Comité des Nations Unies contre la torture l'a reconnu dans sa décision relative à la requête Falcon-Rios. Le Comité a fait remarquer que, dans un ERAR, « seuls les nouveaux éléments de preuve éventuels sont pris en considération et qu'autrement le recours est rejeté. Le Comité est donc d'avis que ce recours ne constituerait pas un recours utile pour le requérant [...]»¹¹.

Par conséquent, un demandeur du statut de réfugié débouté à tort pourrait être protégé par l'ERAR s'il a de nouveaux éléments de preuve à présenter. Mais c'est rarement le cas et, de toutes façons, très peu de demandeurs sont acceptés dans ce processus. En 2003, seulement 2,6 % des décisions à l'étape de l'examen des risques avant renvoi étaient positives.

Les demandes d'admission pour des raisons d'ordre humanitaire ne constituent pas non plus un recours utile pour les demandeurs qui ont été déboutés à tort. Il s'agit d'une mesure discrétionnaire et

¹⁰ Si nous comparons le nombre de révisions judiciaires autorisées et le nombre de demandes du statut de réfugié rejetées par la CISR de 1998 à 2004, nous constatons que seulement 1,6 % des décisions négatives de la CISR ont été cassées par la Cour fédérale. Il convient de souligner qu'il n'y a pas une correspondance exacte entre les rejets par la CISR et les décisions de la Cour fédérale, puisque les demandes rejetées par la CISR durant une année seront probablement examinées par la Cour fédérale l'année suivante.

¹¹ Renvoi 7 ci-dessus, par. 7.5.

le demandeur peut être expulsé avant que la décision sur l'admission pour des raisons d'ordre humanitaire soit rendue. Dans sa décision au sujet de la requête Falcon-Rios, le Comité des Nations Unies contre la torture fait l'observation suivante au sujet de l'inefficacité du recours pour des raisons d'ordre humanitaire :

« Le Comité fait observer que lors de sa vingt-cinquième session, dans ses observations finales sur le rapport de l'État partie, il a examiné la question de la demande de « dispense ministérielle pour raisons d'ordre humanitaire ». Il s'était dit alors particulièrement préoccupé par le manque d'indépendance dont feraient preuve les fonctionnaires chargés d'examiner ce « recours », ainsi que par le fait qu'une personne puisse être expulsée alors que ledit recours est en cours d'examen. Il avait conclu que cela pouvait amoindrir l'efficacité de la protection des droits énoncés au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention [c.-à-d. le retour à la torture]. Le Comité a noté que bien que le droit de bénéficier d'une assistance humanitaire puisse fonder un recours prévu par la loi, cette assistance est accordée par un ministre sur la base de critères purement humanitaires, et non sur une base légale, et constitue ainsi plutôt une faveur. »

François Crépeau, professeur de droit international à l'Université de Montréal, et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit international des migrations, présente les arguments suivants en faveur de l'appel¹² :

La section d'appel des réfugiés est indispensable au bon fonctionnement du système canadien de reconnaissance du statut de réfugié, pour quatre raisons :

- Pour une *raison d'efficacité* : une section d'appel spécialisée est un bien meilleur usage de ressources rares que le recours en Cour fédérale, qui n'est aucunement spécialisée sur la question des réfugiés. La correction des erreurs de droit comme de fait et la sanction des comportements inacceptables des acteurs de l'audience sera nettement mieux assurée.
- Pour une *raison d'uniformisation du droit* : une section d'appel statuant sur le fond est le seul organe pouvant assurer une unification de la jurisprudence tant dans l'analyse de certains faits que sur des interprétations conceptuelles juridiques au sein du plus grand tribunal administratif du Canada.
- Pour une *raison de justice* : la décision de refus de statut de réfugié porte généralement sur l'analyse des faits, repose souvent sur une preuve aléatoire et conduit à un risque de conséquences graves (mort, torture, détention, etc.). Comme en matière pénale, un double degré de juridiction est essentiel à la bonne administration de la justice.
- Pour une *raison de réputation* : le garde-fou procédural que constitue la section d'appel des réfugiés renforcera la crédibilité de la CISR auprès du grand public, comme les Cour d'appel provinciales renforcent le système de justice tout entier. Les détracteurs de la CISR tant ceux qui la trouvent laxiste, que ceux qui la trouvent trop sévère trouveront beaucoup moins d'opportunités d'appuyer leurs critiques et le système canadien de reconnaissance du statut de réfugié pourra mieux défendre sa réputation de qualité. »

¹² Les observations du professeur Crépeau se fondent sur les recherches qu'il a effectuées sur le système canadien de reconnaissance du statut de réfugié. Voir, par exemple, ROUSSEAU, Cécile, CRÉPEAU, François, FOXEN, Patricia, HOULE, France "The Complexity of Determining Refugeehood - A multidisciplinary analysis of the decision-making process of the Canadian Immigration and Refugee Board" (2002) 15.1 *Journal of Refugee Studies*.

Conséquences de l'absence de SAR

En l'absence de mécanisme d'appel efficace, les réfugiés qui ont été déboutés à tort peuvent être expulsés du Canada et courent le risque de la persécution, la torture, voire la mort. Afin d'éviter cela, certains se sont réfugiés dans la clandestinité et vivent dans l'insécurité et les privations. D'autres ont été expulsés.

Saadia El Ouardi a été expulsée au Maroc en janvier 2005. Elle avait fui le Maroc pour se réfugier au Canada parce qu'elle craignait la violence que des hommes de sa famille voulaient lui infliger. Le commissaire de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté sa demande. Ses tentatives ultérieures de convaincre les autorités qu'elle courait un risque ont été vaines, jusqu'au dernier examen, pour des raisons d'ordre humanitaire. Cette décision a été positive, mais elle était arrivée trop tard pour Saadia, puisqu'elle avait déjà été expulsée.

Le mari de Saadia, Suad Hetaj, se meurt d'inquiétude au sujet de la sécurité de sa femme et de son jeune fils. Voici ce qu'il a déclaré au sujet de la nécessité d'un appel pour les réfugiés :

« Nous avons tenté de leur expliquer [le risque que courrait Saadia au Maroc]. Nous avons envoyé des pages, plus de 100 pages, à la Cour fédérale [demande en janvier 2005 de suspendre l'expulsion de Saadia], mais c'était inutile. Le juge a rendu sa décision en 10 minutes – expliquez-moi comment il a pu lire toutes ces pages en 10 minutes? C'était comme si personne ne nous écoutait. Nous avons demandé du temps, seulement trois jours, parce que nous voulions attendre l'examen pour des raisons d'ordre humanitaire, mais ils ne voulaient pas attendre. Nous voulions simplement un appel – comme en ont les gens normaux au Canada. Je voulais que quelqu'un lise correctement notre demande d'appel et prenne le temps de l'étudier. »

D'autres ont demandé l'asile religieux, une protection offerte par les membres d'une église qui se sentent obligés d'offrir la protection que le gouvernement canadien n'offre pas. Les églises ne souhaitent nullement jouer le rôle du gouvernement et elles ne prétendent pas non plus être des spécialistes de la détermination du statut de réfugié. Mais les représentants de certaines églises ont estimé qu'ils devaient agir lorsqu'ils ont entendu les témoignages convaincants des êtres humains qui se présentaient à eux et qu'ils apprenaient qu'il n'y a pas de possibilité de corriger une décision erronée parce que le gouvernement ne respecte pas la loi et n'a pas établi le mécanisme d'appel.

« Nous sommes arrivés à la conclusion que le système de détermination du statut de réfugié est injuste. Les églises qui ouvrent leurs portes pour offrir l'asile religieux contestent cette politique injuste. Nous croyons que les réfugiés ont droit à la vie et à la liberté, que la vie humaine est sacrée et doit être préservée à tout prix. Les institutions morales ne peuvent obéir aux lois injustes et les leaders religieux sont prêts à accepter la pénalité de cette initiative civile qu'est le mouvement d'asile religieux. » *Rév. Darryl Gray, Église Union United, Montréal. L'Église Union United a donné l'asile religieux à la famille Ayele (une mère et trois enfants). La famille a passé plus d'un an dans l'église avant d'obtenir un permis de séjour temporaire en décembre 2004.*

Implications de la mise sur pied de la SAR

Le gouvernement n'a cessé de justifier son non-respect de la loi par des problèmes de gestion comme les arriérés, le nombre de demandeurs et les délais de traitement¹³. Cela montre que le gouvernement considère les demandeurs du statut de réfugié non pas comme des êtres humains dont les droits fondamentaux pourraient être menacés, mais plutôt comme un problème à gérer¹⁴. En adoptant cette attitude, le gouvernement canadien met des vies en danger. Il entache également la crédibilité du Canada comme pays qui s'efforce de traiter correctement les réfugiés.

Pourquoi pas de SAR?

- Avril 2002 : Le ministre affirme qu'il y a trop de demandes¹⁵.
- Janvier 2003 : Les statistiques pour 2002 révèlent une diminution spectaculaire du nombre de demandes.
- Février 2003 : Le ministre affirme que le nombre de demandes en 2002 (près de 34 000) est bien supérieur à celui de la plus grande partie de la décennie précédente et que le nombre de demandes en instance [qui attendent d'être entendues à la CISR] demeure très élevé (50 000)¹⁶.
- Janvier 2005 : Les statistiques de 2004 montrent que 25 521 demandes ont été présentées, soit bien moins que la moyenne de la décennie précédente. Il y avait 27 290 demandes en instance à la fin de 2004, le chiffre le plus bas depuis 1999.
- Mars 2005 : Le ministre déclare que la SAR serait un autre obstacle à l'élimination de l'« inventaire » de la CISR¹⁷.

De plus, il est loin d'être clair que le gouvernement analyse correctement les problèmes de gestion. Évidemment, il est difficile de savoir en quoi consiste exactement l'analyse du gouvernement, étant donné qu'il ne l'a pas rendue publique et n'en a pas discuté non plus avec des groupes représentatifs comme le Conseil canadien pour les réfugiés¹⁸. Le gouvernement n'a pas publié non plus son évaluation des répercussions du report de la mise en place de la SAR qu'il avait promis d'effectuer dans le communiqué de CIC du 29 avril 2002¹⁹.

Mais certains aspects sont connus ou peuvent être présumés :

¹³ Dans le communiqué du 22 avril 2002 annonçant que la Section d'appel des réfugiés ne serait pas mise sur pied, le ministre Denis Coderre déclare : « Le système de détermination du statut de réfugié du Canada doit traiter un nombre sans précédent de demandes d'asile. Leur nombre a presque doublé au cours des trois dernières années, avec une augmentation particulièrement importante en 2001. En raison de la surcharge du système, nous retardons la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés au sein de la CISR pour nous consacrer aux défis plus immédiats, à savoir mettre en œuvre d'autres éléments de la Loi tout en réduisant le volume de demandes en instance et en raccourcissant les délais de traitement. » Le 24 février 2005, en réponse à une question du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, qui lui demandait s'il allait mettre en place la SAR, le ministre Joseph Volpe a fait allusion à des questions de ressources et d'efficacité et conclu : « À cette étape-ci du jeu, pour être honnête avec vous, de ce que j'ai pu voir jusqu'ici, je ne suis pas sûr que le fait de créer une section d'appel des réfugiés accélérera le processus. »

¹⁴ De nombreux parlementaires ont rejeté cette attitude. Le 14 décembre 2004, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration adoptait à l'unanimité la motion suivante : « Attendu que la Section d'appel des réfugiés est incluse dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés; que le Parlement a voté la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et qu'il est donc en mesure de s'attendre à sa mise en œuvre; que la Chambre des communes et les parlementaires sont en droit de s'attendre à ce que ses engagements soient respectés par le gouvernement du Canada, le Comité de la citoyenneté et de l'immigration exige que le gouvernement, par sa ministre, mette en application la Section d'appel des réfugiés ou présente une proposition de rechange au Comité, et ce, sans délai. »

¹⁵ Communiqué de CIC, 29 avril 2002.

¹⁶ Lettre de l'honorable Denis Coderre au CCR, le 11 février 2003.

¹⁷ Le Devoir, *Pas d'appel pour les demandeurs de statut de réfugié*, Clairandrée Cauchy, 22 mars 2005.

¹⁸ D'après des documents fournis à la Presse canadienne au début de 2005, le gouvernement avait préparé en août 2004 une analyse des conséquences possibles de la mise sur pied de la SAR et de divers mécanismes de mise en œuvre. Mais le contenu de cette analyse n'a pas été rendu public.

¹⁹ Voir le renvoi 15 ci-dessus.

- Selon les estimations, la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés coûterait 2 millions de dollars et les coûts de fonctionnement s'élèveraient à 8 millions de dollars par année²⁰. C'est une somme modeste dans le contexte des dépenses du gouvernement, qui reflète la nature modeste de l'appel approuvé par le Parlement, qui se limite à un examen de documents²¹.
- Les coûts de la mise en place de la SAR seraient atténués par des économies que le gouvernement réaliserait à la Cour fédérale, étant donné qu'un nombre moins élevé de dossiers devraient être examinés à ce niveau. Les procédures à la Cour fédérale coûtent beaucoup plus cher à cause des exigences officielles des procédures judiciaires, qui entraînent des dépenses publiques non seulement pour la Cour proprement dite mais aussi pour les avocats du ministère de la Justice qui doivent préparer les documents et comparaître devant la Cour.
- La mise en place de la SAR réduira presque certainement le nombre de demandes de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, ainsi que le nombre d'autorisations accordées. On peut le supposer pour plusieurs raisons : un grand nombre des décisions erronées seront corrigées par la SAR et n'exigeront donc pas de contrôle judiciaire; les demandeurs qui ont obtenu une révision d'une décision négative seront moins enclins à vouloir demander ensuite un contrôle judiciaire coûteux; la Cour fédérale aura probablement moins raison d'autoriser des contrôles judiciaires étant donné que la plupart des demandes comportant une erreur susceptible de révision auront été examinées par la SAR.
- Les demandeurs déboutés qui auront eu la possibilité de faire revoir leur demande par la SAR n'auront pas besoin de faire appel à l'examen des risques avant renvoi ni au recours d'ordre humanitaire comme moyen de faire casser la première décision relative au statut de réfugié. Même si ces mécanismes ne prévoient pas de recours en cas de décision erronée, les demandeurs à qui un appel sur le fond aura été refusé s'efforceront naturellement d'utiliser ces mécanismes comme substitut d'un appel.
- La mise en place de la SAR améliorera l'efficacité et l'uniformité au niveau de la première instance, en établissant des précédents à suivre dans des cas semblables. Les décideurs pourront alors utiliser la jurisprudence de la SAR afin de simplifier le processus décisionnel.
- Si le gouvernement est préoccupé par les délais de traitement des demandes de personnes qui n'ont pas besoin de la protection du Canada, il pourrait d'abord réduire les délais dont il est responsable. De nombreux demandeurs attendent des mois avant de se faire demander s'ils veulent demander un examen des risques avant renvoi et, quand ils font cette demande, encore de nombreux mois avant d'obtenir une décision.

Étudier les solutions de rechange : une manoeuvre dilatoire?

- 5 décembre 2002, Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, lettre au Conseil canadien pour les réfugiés :

« en ma qualité de ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, je suis déterminé à élaborer des solutions viables pour un processus d'appel efficace concernant les demandes de statut de réfugié. Mes fonctionnaires définissent et évaluent actuellement les mécanismes possibles à cet égard. Il serait prématuré de discuter de propositions particulières, mais je tiens à affirmer à nouveau que nous consulterons les organisations telles que le Conseil canadien pour les réfugiés à ce sujet. » [traduction]

- 22 mars 2005, Joseph Volpe, ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, cité dans *Le Devoir* :

« Le ministère a reçu le mandat de me présenter des alternatives, s'il y en a ».

²⁰ Ces chiffres ont été fournis au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration par le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, M. Jean-Guy Fleury, le 9 décembre 2004.

²¹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, articles 110 et 111.

CONCLUSION

Tout au long du débat sur la Section d'appel des réfugiés, le gouvernement n'a jamais pu présenter de raison logique fondée sur des principes pour expliquer son incapacité de faire ce qu'exige la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Tout ce qui nous a été présenté ce sont de vagues préoccupations au sujet des coûts, des arriérés et des longs délais de traitement. Aucune statistique et aucun fait convaincants n'ont jamais été présentés. Il y a des raisons de croire que les préoccupations du gouvernement sont sans fondement. Il est fort possible que la mise en place de la SAR ferait réaliser des économies et accélérerait le traitement. Compte tenu des signes évidents que l'absence d'une SAR compromet gravement la sécurité des demandeurs du statut de réfugié, recourir à des arguments aussi minces pour continuer de refuser de mettre en place la SAR fait paraître le gouvernement mesquin et insensible. Il est grand temps que prenne fin ce report honteux. La Section d'appel des réfugiés devrait être mise en place immédiatement, parce que c'est la bonne chose à faire, c'est ce qui est humanitaire et juste.