

# Conseil canadien pour les réfugiés



## Document d'information sur la Section d'appel des réfugiés

### Table de matières

Introduction.....	1
Document d'information.....	3
L'impact sur les réfugiés de la non-mise sur pied de la SAR.....	6
Foire aux questions .....	8
Pour des informations supplémentaires .....	13

### INTRODUCTION

De nombreux organismes et individus continuent à critiquer le gouvernement canadien pour ne pas avoir mis sur pied la Section d'appel des réfugiés (SAR).

La création de la Section d'appel des réfugiés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) a été prévue sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, loi adoptée par le Parlement en 2001. Cependant, en mars 2002, le gouvernement a annoncé, sans consulter le Parlement, que la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sera mise en œuvre sans les articles de la loi qui accordent aux demandeurs d'asile le droit d'appel à la SAR.

Par contre, le gouvernement a procédé à la mise en œuvre des articles de la loi qui réduisent de deux à un le nombre de commissaires qui entendent une demande. 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 la mort.

Sans la SAR, les demandeurs d'asile rejetés n'ont accès à aucun processus d'appel sur le fond et des décisions erronées ne sont jamais corrigées. Les demandeurs peuvent demander le contrôle judiciaire à la Cour fédérale, mais ils doivent d'abord demander l'autorisation de la Cour. Neuf demandes d'autorisation sur dix sont rejetées par la Cour, qui n'offre aucun motif pour refuser l'autorisation.

Les demandeurs rejetés peuvent demander un examen des risques avant renvoi (ERAR) mais il ne s'agit pas d'un recours permettant de corriger des erreurs commises lors de la détermination initiale du statut de réfugié. Lors d'un ERAR on peut seulement présenter de nouveaux éléments de preuve et on ne peut essayer de faire valoir que la décision initiale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié était erronée.

Les demandes d'admission pour des raisons d'ordre humanitaire ne constituent pas non plus un recours utile pour les demandeurs qui ont été rejetés à tort. Il s'agit d'une mesure discrétionnaire et le demandeur peut être expulsé avant que la décision sur l'admission pour des raisons d'ordre humanitaire ne soit rendue.

Le Canada a été critiqué par plusieurs instances internationales des droits humains en raison de l'absence d'un appel de fonds. La Commission interaméricaine des Droits de l'Homme a dit, lors de ses commentaires sur le système canadien de reconnaissance du statut de réfugié « 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. »

Si le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) continue de désigner le système canadien d'octroi de l'asile comme l'un des meilleurs au monde, toujours est-il que le HCR a envoyé une lettre au gouvernement canadien pour exprimer ses préoccupations concernant la non-mise en œuvre de la SAR, et a noté que « Le HCR considère qu'un mécanisme d'appel constitue un élément fondamental et nécessaire du processus de détermination du statut de réfugié. »

Après avoir examiné la requête d'une personne 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 Canada est l'un des très rares pays au monde à priver des demandeurs d'asile d'un appel sur le fond.

## DOCUMENT D'INFORMATION

Un demandeur du statut de réfugié au Canada comparaît devant un décideur unique, qui détermine s'il a 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 d'asile, même si une mauvaise décision peut entraîner le renvoi du demandeur dans un pays où il risque la persécution, la torture, voire 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 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.

Le gouvernement ne respecte toujours pas la loi adoptée par le Parlement.

### **La SAR est-elle nécessaire pour assurer l'équité des décisions et veiller au respect des obligations légales du Canada sur les plans national et international?**

#### **La Section d'appel des réfugiés est nécessaire pour assurer l'équité des décisions pour les raisons suivantes:**

*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.

*Les décisions sont de par leur nature 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.

*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 lequel 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). 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 appel. 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?

Selon 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, 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 seront nettement mieux assurées.
- 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 Cours 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. »

**La SAR est-elle nécessaire pour veiller au respect des obligations légales du Canada sur le plan international?**

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 persécution. 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 torture.

Les instances internationales 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 a publié 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, :

« 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. » [traduction]

Après avoir examiné la requête de Enrique Falcon Ríos, 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 Ríos 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 Ríos constituerait une violation par le Canada de l'article 3 de la Convention contre la torture.

## **L'IMPACT SUR LES RÉFUGIÉS DE LA NON-MISE SUR PIED DE LA SAR**

Mme Q., ressortissante de l'Iran, a été arrêtée et détenue pendant deux mois suite à des accusations d'hérésie à cause de certains commentaires qu'elle a fait à un membre du clergé. Pendant sa détention, elle a été torturée. Elle a réussi à s'échapper et à se rendre au Canada. Lors de l'audience sur sa demande d'asile, Mme Q. était incapable de répondre même aux plus simples questions touchant ce qu'elle avait vécu, à cause des traumatismes liés à ses expériences. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a conclu que Mme Q. n'était pas crédible en raison des nombreuses incohérences et lacunes dans son témoignage. Bien que Mme Q. a dit à la Commission qu'elle avait sur son corps des cicatrices de la torture qu'elle avait vécue, la Commission a rejeté son témoignage parce qu'elle n'avait pas fourni un rapport médical.

Au cours de l'audience, l'avocat de Mme Q. s'est rendu compte qu'elle était gravement traumatisée et a demandé à la Commission un délai afin d'obtenir un rapport psychologique. Le rapport a confirmé que Mme Q. souffrait du trouble de stress post-traumatique et la dépression. Toutefois, le commissaire a rejeté le rapport psychologique, sous prétexte qu'il était fondé sur les déclarations de Mme Q. et que le commissaire avait déjà conclu que Mme Q. n'était pas crédible.

Le rejet du rapport psychologique sur ce motif était une erreur de droit. Néanmoins, la Cour fédérale n'a pas autorisé le contrôle judiciaire, comme d'habitude sans motifs.

Mme Q. a ensuite demandé un Examen de risques avant renvoi (ERAR). Cette demande a également été rejetée, malgré le fait qu'elle a déposé un rapport médical faisant état de nombreuses grandes cicatrices peu normales sur son corps. Le médecin a également noté une dépression importante dans son crâne, compatible avec un coup d'un instrument contondant. Elle a également déposé un deuxième rapport psychologique, qui confirmait qu'elle souffrait du trouble de stress post-traumatique et que son récit de la torture était crédible d'un point de vue psychologique. L'agent ERAR a écarté les rapports psychologique et médical sous prétexte qu'ils n'offraient pas de preuves d'un risque auquel serait exposée Mme Q. en Iran.

Malgré des expertises confirmant le fait qu'elle a été gravement torturée, Mme Q. fait face à un risque imminent de renvoi du Canada.

### **Enrique Falcon Ríos**

En décembre 2004, le Comité des Nations Unies contre la torture a rendu une décision importante concernant le Canada (la décision Falcon Ríos contre le Canada).

Selon M. Falcon Ríos, des soldats dans son pays d'origine, le Mexique, l'ont amené avec sa famille dans un camp militaire pour des interrogatoires. Sa mère et sa sœur ont été violées. Les soldats ont ensuite torturé son père, le frappant au front avec la crosse d'un pistolet jusqu'à ce qu'il perde conscience. M. Falcon Ríos a eu les mains liées derrière le dos et on le frappait dans le ventre; on a mis un capuchon sur la tête pour provoquer un sentiment d'asphyxie. On l'interrogeait pour savoir où se cachait son oncle; puisqu'il ne pouvait pas répondre, ils l'ont déshabillé et l'ont coupé avec un couteau près des parties génitales; ils ont ensuite attaché ses

testicules et ont tiré dessus tout en l'interrogeant. Finalement, ils ont submergé sa tête dans un bac rempli d'excréments dans une tentative d'obtenir l'information qu'ils cherchaient.

Après sa libération, M. Falcon Ríos est venu au Canada où il a demandé l'asile. Sa demande a été rejetée au motif que son récit n'était pas crédible. La Cour fédérale a refusé sa demande de contrôle judiciaire.

M. Falcon Ríos s'est alors tourné vers le Comité contre la torture, qui a conclu que son renvoi vers le Mexique constituera une violation de l'obligation du Canada en vertu de la Convention contre la torture de ne renvoyer personne vers la torture. Le Comité a décidé qu'il serait à risque d'être arrêté et torturé de nouveau s'il était renvoyé vers le Mexique. Contrairement à la décision canadienne à l'effet que son récit n'était pas crédible, le Comité a souligné qu'il avait déposé des rapports médical et psychologique qui n'ont pas été contestés, et que son manque supposé de précision était compatible avec la condition d'une personne traumatisée par la torture.<sup>1</sup>

L'absence d'un appel sur le fond a signifié que M. Falcon Ríos a dû se tourner vers une instance internationale afin de chercher la protection contre le renvoi vers la torture.

---

<sup>1</sup> La description du cas est tirée de la décision du Comité contre la torture, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ffb5d14bea7f5f30c1256faa0053845f?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ffb5d14bea7f5f30c1256faa0053845f?Opendocument)

## FOIRE AUX QUESTIONS

### Q.1 Qu'est-ce que la Section d'appel des réfugiés?

La Section d'appel des réfugiés (SAR) est une section supplémentaire de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) créée par le Parlement dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), adoptée en 2001. La loi donne aux demandeurs d'asile le droit d'en appeler sur le fond des décisions défavorables rendues par la Section de protection des réfugiés de la CISR.

Cependant, en avril 2002, le gouvernement a annoncé que la SAR n'allait pas être mise en œuvre au moment où la loi devait entrer en vigueur (le 28 juin 2002).

### Q.2 Quels motifs offre le gouvernement pour ne pas mettre en œuvre la SAR?

Les raisons avancées changent avec les circonstances.

- Avril 2002 : Le ministre affirme qu'il y a trop de demandes
- 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).
- 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 » à la CISR.
- Juin 2006 : l'« inventaire » à la CISR a baissé à 19 349.
- Décembre 2006 : CIC affiche des informations prétextant que la mise sur pied de la SAR coûterait des millions de dollars.

### Q.3 Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas mis sur pied la SAR?

Seul le gouvernement peut dire les vraies raisons pour ne pas respecter la loi adoptée par le Parlement et les droits fondamentaux des réfugiés. Cependant, les faits suivants sont sans doute pertinents :

- Dans la foulée du 11 septembre 2001, les réfugiés et le système canadien de détermination du statut de réfugié ont été injustement accusés de constituer des menaces à la sécurité de l'Amérique du Nord.
- Les réfugiés sont parmi les groupes de personnes les plus vulnérables au Canada : il est facile d'en faire des boucs émissaires et de les maltraiter. On ne permettrait jamais au gouvernement de remettre le sort de citoyens canadiens à un seul décideur, sans droit d'appel.



**Q.4 N'y a-t-il pas d'autres appels à la disposition des demandeurs d'asile?**

En l'absence d'un appel sur le fond, il n'y a pas d'autres mécanismes pour s'assurer que les erreurs sont corrigées. Un demandeur du statut de réfugié rejeté peut demander un contrôle par la Cour fédérale, mais seulement si la Cour l'autorise à le faire et uniquement pour certains types d'erreurs. La Cour donne cette autorisation dans seulement 10% des cas et elle ne se justifie même pas lorsqu'elle refuse cette autorisation.

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 rejeté 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 était erronée. Le Comité des Nations Unies contre la torture 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 [...] ».

En 2005, seulement 3% des décisions dans le cadre 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 dont la demande a été rejetée à tort. Il s'agit d'une mesure discrétionnaire et le demandeur peut être expulsé avant que la décision ne soit rendue. Le Comité des Nations Unies contre la torture a 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. »

**Q.5 La mise sur pied de la SAR n'entraînera-t-elle pas l'augmentation des délais de traitement du système de détermination du statut de réfugié en ajoutant une étape supplémentaire?**

Cet argument est régulièrement avancé par le gouvernement. L'importance accordée à ce point est regrettable dans la mesure où il en va de la vie des gens. L'accent mis sur les délais de

traitement suggère que le gouvernement considère les demandeurs d'asile non pas comme des êtres humains dont les droits fondamentaux pourraient être menacés, mais plutôt comme un problème bureaucratique à gérer.

De plus, il est loin d'être clair que la SAR augmentera les délais de traitement (en tout cas, des 5 mois additionnels proposés par le gouvernement). 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 réfugiés.

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. Après une période initiale d'essai, on prévoyait qu'il n'aurait pas de sursis à la mesure de renvoi pendant l'étude d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision négative de la SAR.

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, il pourrait d'abord réduire les délais dont il est responsable. Le Conseil des ministres a tardé à combler les postes à la CISR, ce qui provoque un manque de décideurs. Les délais de traitement de la détermination du statut de réfugié sont en conséquence à la hausse. Le gouvernement pourrait également s'attaquer aux délais à l'étape de l'examen des risques avant renvoi. De nombreux demandeurs attendent des mois avant de se faire demander s'ils veulent un examen des risques avant renvoi et, quand ils font cette demande, encore de nombreux mois avant d'obtenir une décision.

#### **Q.6 La mise sur pied de la SAR n'entraînera-t-elle pas une augmentation des coûts gouvernementaux?**

Il s'agit encore une fois d'un argument soulevé par le gouvernement. Il ne devrait pas cependant être notre préoccupation principale face à l'évaluation de ce qui est nécessaire afin d'assurer que les réfugiés ne sont pas refoulés vers la persécution. Le coût sur le plan humain de refouler un réfugié vers la persécution dépasse largement les modestes coûts au plan financier de la SAR.

De toute façon, il n'est pas clair sur quoi le gouvernement se base pour arriver à ses estimations des coûts.

En décembre 2004, le président de la CISR a estimé que 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 année. 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 documents.

Deux ans plus tard, le gouvernement prétend que la SAR coûterait 12 millions de dollars au gouvernement fédéral par année et augmenterait les coûts des services sociaux des provinces d'environ 21 millions de dollars par année.

Ces calculs ne semblent pas prendre en compte ce que les demandeurs d'asile contribuent en impôts, ni les économies associées à la mise sur pied de la SAR. Les coûts 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.

Encore une fois, si le gouvernement se préoccupe des coûts imposés aux provinces, il devrait nommer des commissaires à la CISR, afin de stopper l'accumulation des demandes d'asile qui attendent une audience.

### **Q.7 La question d'un appel devrait-elle être examinée dans le cadre d'une réforme globale du système de détermination du statut de réfugié?**

Depuis l'an 2002, quand la mise en œuvre de la SAR a été reportée, des ministres successifs de la Citoyenneté et de l'Immigration ont dit qu'ils étudiaient des solutions de rechange. Le gouvernement peut bien sûr envisager à n'importe quel moment des éventuelles réformes, mais entre-temps la loi qui est déjà adoptée par le Parlement doit être respectée. De toutes façons, étant donné qu'il n'y a jamais eu de suite aux multiples engagements de réviser le système global, cela ressemble grandement à une manœuvre dilatoire.

### **Q.8 Qui est-ce qui recommande la mise sur pied de la SAR?**

Les appels en faveur de la mise sur pied de la SAR proviennent d'un large éventail d'organismes, en plus du Conseil canadien pour les réfugiés :

- Amnistie internationale
- le NPD
- le Bloc québécois. Le Bloc québécois a déposé un projet de loi exigeant la mise sur pied immédiate de la SAR, le projet de loi C-280.

- L'Association du barreau canadien
- Le Comité parlementaire permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Le 14 décembre 2004, le Comité 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. »

- Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le 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 :

« 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.» [traduction ]

- La Commission interaméricaine des Droits de l'Homme. Dans son *Rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de détermination du statut de réfugié* (2000), la Commission 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]

## POUR DES INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

### Documents du CCR

Rapport, [L'appel des réfugiés : mais est-ce que personne n'écoute?](http://www.ccrweb.ca/appelmars05.pdf), 31 mars 2005, <http://www.ccrweb.ca/appelmars05.pdf>

Communiqué, [Aucune imputabilité sans l'appel des réfugiés](http://www.ccrweb.ca/commLIPR4.html), le 28 juin 2006, <http://www.ccrweb.ca/commLIPR4.html>

Communiqué, [Les organismes des droits humains rappellent au gouvernement les promesses non tenues à l'égard de l'appel des réfugiés](http://www.ccrweb.ca/commappeloct05.html), le 14 octobre 2005, <http://www.ccrweb.ca/commappeloct05.html>

[Déclaration conjointe sur la Section d'appel des réfugiés](http://www.ccrweb.ca/SARd%E9claration.html), 20 juin 2005, <http://www.ccrweb.ca/SARd%E9claration.html>

Communiqué, [Le CCR demande au gouvernement d'honorer l'anniversaire de l'arrêt Singh par la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés](http://www.ccrweb.ca/comm31mar05.html), 31 mars 2005, <http://www.ccrweb.ca/comm31mar05.html>

Communiqué, [Un comité de l'ONU met en évidence les failles du système canadien](http://www.ccrweb.ca/commCAT.html), 14 mars 2005, <http://www.ccrweb.ca/commCAT.html>

Communiqué, [Coalition interconfessionnelle pour l'asile religieux](http://www.ccrweb.ca/sanctuairecomm.htm), le 9 octobre 2003, <http://www.ccrweb.ca/sanctuairecomm.htm>

Communiqué, [L'ABC et le CCR reprochent au ministre de l'Immigration d'avoir manqué à sa promesse d'accorder un droit d'appel aux réfugiés](http://www.ccrweb.ca/appel2003.htm), le 26 juin 2003, <http://www.ccrweb.ca/appel2003.htm>

Communiqué, [Le CCR se pose la question : "Qui fait les lois au Canada: le Parlement ou les politiciens?"](http://www.ccrweb.ca/SARdec02.htm), 18 décembre 2002, <http://www.ccrweb.ca/SARdec02.htm>

### Autres documents

Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, [Rapport sur la situation des droits de la personne des demandeurs d'asile dans le système canadien de détermination du statut de réfugié](http://www.cidh.org/countryrep/Canada2000en/table-of-contents.htm), OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., février 2000 (en anglais), <http://www.cidh.org/countryrep/Canada2000en/table-of-contents.htm>

HCR, communiqué, [Le HCR est déçu par la décision de reporter la création de la Section d'appel des réfugiés](http://www.ccrweb.ca/radhrc.html), 29 avril 2002, <http://www.ccrweb.ca/radhrc.html>

[Lettre du HCR au ministre concernant la non-mise sur pied de la SAR](http://www.ccrweb.ca/unhcrRAD.html) le 9 mai 2002 (en anglais), <http://www.ccrweb.ca/unhcrRAD.html>

Comité de l'ONU contre la torture, décision Falcon Ríos [Communication No. 133/1999: Canada. 17/12/2004](#) (en anglais),  
<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/ffb5d14bea7f5f30c1256faa0053845f?Opendocument>.

[Projet de loi C-280](#), Première lecture, 12 mai 2006 (assurant la mise sur pied immédiate de la SAR),  
[ww2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2493056&Mode=1&Language=F](http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2493056&Mode=1&Language=F)

Amnistie internationale, [Appuyez la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés – Projet de loi C-280](#), <http://www.amnistie.ca/content/view/9662/253/>

Kairos: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice, [Faites de la section d'appel une réalité - enfin](#), <http://www.kairoscanada.org/f/temps/dernier.asp#4>

Citoyenneté et Immigration Canada, [La Section d'appel des réfugiés](#),  
<http://www.cic.gc.ca/francais/refugies/sar-menu.html> et [Fiches de renseignements sur les questions liées aux réfugiés](#), <http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/reponses.html#4>

---

Conseil canadien pour les réfugiés  
Canadian Council for Refugees  
6839-A Drolet #302  
Montréal (Québec) H2S 2T1  
Tél: (514) 277-7223  
Télec. (514) 277-1447  
Courriel: [ccr@web.ca](mailto:ccr@web.ca)  
Site web: [www.ccrweb.ca](http://www.ccrweb.ca)

Décembre 2006