

DÉCISIONS DES COMMISSAIRES – NOTE EXPLICATIVE

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) est le plus important tribunal administratif indépendant au Canada. Les décisions de la CISR sont assujetties à l'examen de la Cour fédérale. Les commissaires de la CISR sont des décideurs indépendants. Les décisions de la Section de la protection des réfugiés (SPR) peuvent faire l'objet d'un appel par la Section d'appel des réfugiés (SAR). Un petit nombre de décisions (moins de 1 p. 100 des demandeurs d'asile) ne peuvent être contestées devant la SAR et doivent l'être devant la Cour fédérale.

La SAR peut infirmer une décision de la SPR au motif que des renseignements n'étaient pas accessibles au moment où la SPR a rendu sa décision, que ces nouveaux renseignements aient été fournis par l'appelant ou qu'il y ait de l'information plus récente accessible à la suite d'une mise à jour des renseignements sur les conditions dans le pays. Pour plus de 40 p. 100 des appels accueillis par la SAR, de nouveaux éléments de preuve ont été reçus après que la SPR eut rendu sa décision. Par conséquent, une décision cassée par la SAR n'est pas nécessairement un indicateur de la qualité du processus décisionnel à la SPR. La CISR reconnaît que la cohérence et la prévisibilité sont des éléments importants d'un processus décisionnel de qualité. À cette fin, elle a mis en place plusieurs processus qui favorisent la cohérence tout en respectant l'indépendance décisionnelle de ses commissaires. Par exemple :

- Le président de la CISR publie des directives et des guides jurisprudentiels pour soutenir les commissaires;
- La CISR est dotée d'une Direction des recherches hautement qualifiée qui regroupe les renseignements sur les conditions dans tous les pays; ces renseignements sont exposés dans le cadre de chaque demande d'asile et constituent une base de données probantes uniforme pour l'ensemble des demandes d'asile et des appels;
- La CISR s'est dotée d'un Cadre d'assurance de la qualité (CAQ) à l'intention de la SPR et de la SAR, de manière à officialiser les activités, les processus, les stratégies et les structures qui contribuent à rendre des décisions de qualité;
- La SAR publie des motifs d'intérêt, c'est-à-dire des décisions qui méritent d'être consultées parce qu'elles se penchent sur des questions nouvelles, complexes ou innovantes, ou parce qu'elles reflètent l'excellence dans la rédaction des motifs pour les commissaires de la SPR et de la SAR;
- Les commissaires participent à des séances sur la cohérence du processus décisionnel, par exemple pour discuter des conditions dans le pays;
- Les commissaires suivent une formation rigoureuse destinée aux nouveaux commissaires, puis des séances de perfectionnement professionnel en continu, dont des mises à jour régulières sur la jurisprudence.

Les décisions varient d'un commissaire à l'autre, parce que les commissaires rendent leurs décisions à la lumière des circonstances individuelles et des éléments de preuve présentés dans chaque affaire. Les facteurs qui peuvent influencer sur une décision sont nombreux. Par conséquent, le concept d'un « taux d'acceptation (de reconnaissance) attendu » ne constitue pas un indicateur précis ou approprié de la qualité décisionnelle ou du rendement du tribunal. Les données statistiques présentent des limites,

parce qu'elles ne prennent pas nécessairement en considération les situations de fait uniques et individuelles qui sont au cœur d'un processus où les décisions sont rendues au cas par cas.

Facteurs qui peuvent influencer sur une décision

Écarts attribuables à la pandémie et à la reprise des activités

En résultat de la pandémie, le profil de la CISR du point de vue des demandes d'asile tranchées depuis 2020 différait des années précédentes. À titre d'exemple, la SPR a mis l'accent sur les demandes d'asile qui pouvaient être tranchées sans audience, de manière à minimiser la nécessité pour les demandeurs d'asile de se présenter dans les bureaux de la CISR pendant qu'elle mettait à l'essai les audiences virtuelles au début de l'été 2020, puis passait à une approche entièrement « virtuelle par défaut » en janvier 2021.

Facteurs influençant les demandes d'asile individuelles

L'évaluation des demandes d'asile exige un examen des circonstances individuelles propres à la demande d'asile de chaque personne. Une décision relative à une demande d'asile dépend des motifs pour lesquels une personne demande au Canada de la protéger. La personne peut craindre d'être persécutée du fait de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un groupe social. De surcroît, une personne peut demander l'asile parce qu'elle craint d'être soumise à la torture ou d'être exposée à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités.

Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur une décision, soulignons le pays d'origine du demandeur d'asile; la région ou la ville où vivait le demandeur d'asile; l'âge du demandeur d'asile, son origine ethnique ou sa nationalité, son sexe, son orientation sexuelle, son identité de genre, son expression de genre ainsi que ses caractéristiques sexuelles; ou encore tout temps passé par le demandeur d'asile dans un tiers pays avant d'arriver au Canada sans avoir demandé l'asile dans ce pays. Un commissaire doit évaluer ces éléments et de nombreux autres, qui varient d'une demande à l'autre. Qui plus est, chaque demandeur d'asile a le droit de faire valoir sa cause comme il le juge à propos, ce qui signifie que les éléments de preuve peuvent varier d'une demande d'asile à une autre, même lorsque celles-ci sont de type similaire. Par conséquent, l'issue d'une demande est influencée par les éléments de preuve soumis (ou non) par le demandeur d'asile. En dernier lieu, la crédibilité du demandeur d'asile peut être un facteur déterminant. Des cas qui semblent très similaires ou identiques à première vue peuvent avoir une issue très différente si un demandeur d'asile est jugé crédible alors qu'un autre ne l'est pas.

Écarts au sein d'un même pays

Les demandes d'asile d'un pays en particulier peuvent aussi varier puisque différents types de demandes d'asile peuvent être soumis au sein d'un même pays. Par exemple, dans un pays donné, un groupe particulier peut subir de mauvais traitements tandis que d'autres groupes n'en subiront pas nécessairement.

Écarts entre les bureaux régionaux

En ce qui a trait aux écarts entre les bureaux régionaux, il n'est pas rare que des types de demandes d'asile d'un pays ou de certains pays en particulier soient transmis à différents bureaux de la CISR, de

sorte que le profil des demandes d'asile ne sera pas le même. Par exemple, les demandeurs d'asile de pays francophones soumettent souvent leur demande à Montréal.

Écart entre les commissaires

Les cas ne sont pas attribués au hasard aux commissaires. Les commissaires de la SPR sont souvent regroupés par équipes spécialisées selon la région géographique, de sorte qu'ils puissent bâtir une expertise quant aux conditions de pays particuliers. Ils peuvent se voir affecter à une équipe différente à tout moment, selon les besoins opérationnels de l'organisation. Par conséquent, un commissaire dont la charge de travail provient en grande partie de pays démocratiques qui respectent la primauté du droit peut afficher un taux d'acceptation (de reconnaissance) général plus faible qu'un commissaire ayant une charge de travail provenant en majeure partie de pays où la primauté du droit n'est pas respectée. Certains commissaires de la SPR peuvent se voir attribuer un nombre important de cas d'examen sur dossier. Les cas d'examen sur dossier sont des cas qui semblent fondés, selon des critères bien précis, de telle sorte qu'ils peuvent être tranchés sans tenir d'audience. La décision définitive revient toujours au commissaire qui tranche la demande d'asile, mais l'issue de ces cas tend à être en grande majorité positive. D'autres commissaires peuvent se voir attribuer des demandes d'asile plus complexes qui ont tendance à présenter des taux d'acceptation (de reconnaissance) moins élevés. Les nouveaux commissaires peuvent se voir attribuer des demandes d'asile qui ne portent pas sur des questions juridiques complexes. Le taux d'acceptation (de reconnaissance) d'un commissaire pour un pays donné peut varier d'une année à l'autre en fonction de changements relatifs aux divers facteurs susmentionnés, comme les changements dans les conditions du pays en question et les changements dans le type de demandes d'asile de ce pays entendues par le commissaire.

Résumé

Il faut faire preuve d'une grande prudence au moment de tirer des conclusions ou d'établir des inférences à partir de statistiques portant sur les taux d'acceptation (de reconnaissance) des commissaires. Le nombre de demandes d'asile qu'un commissaire individuel peut accepter ou rejeter est rattaché à de nombreux facteurs qui peuvent influencer sur une décision. Les commissaires de la CISR suivent une formation exhaustive et continue; ils font l'objet d'une surveillance régulière et doivent satisfaire à des normes de rendement rigoureuses. Des taux d'acceptation (de reconnaissance) élevés ou des taux de rejet élevés ne sont pas synonymes de compétence ou d'incompétence. Les commissaires des quatre sections doivent rendre leurs décisions conformément à la loi et fonder ces décisions sur les circonstances individuelles et les éléments de preuve propres à chacun des cas.