



Présentation au Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC) 3 juin 2002

La gestion de tribunal : pour une agilité accrue

Ottawa (Ontario)
7 mai 2002

Par : Peter Showler, vice-président
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Lori Disenhouse, conseillère juridique
Commission de l'immigration et du statut de réfugié



Priorité au discours prononcé

La gestion de tribunal : pour une agilité accrue

Introduction

Pour décrire les tribunaux, on évoque souvent ce qu'ils ne sont pas. Ce ne sont ni des cours ni des départements ministériels¹. Surtout s'ils sont de nature quasi judiciaire et enclins à la judicialisation, ils sont fréquemment perçus comme des cours. Pourtant, cours et tribunaux sont de conception foncièrement différente. En fait, à l'origine, les tribunaux ont été créés pour permettre d'éviter les cours et offrir le traitement rapide des demandes par des décideurs spécialisés². [TRADUCTION] « On s'attend à ce que les administrations publiques, comme les cours, se montrent impartiales et équitables. En tant que solution de remplacement, toutefois, on s'attend aussi à ce qu'elles soient plus accessibles, moins coûteuses et plus aptes à rendre une décision efficacement et en temps opportun³. »

Dans la décision *Ocean Port* qu'elle a rendue récemment, la Cour suprême souligne la distinction intrinsèque entre tribunaux administratifs et cours :

[TRADUCTION] [Les tribunaux administratifs] sont en fait créés précisément pour veiller à l'application des politiques gouvernementales. À ce titre, ils doivent parfois rendre des décisions quasi judiciaires. On peut donc considérer qu'ils se situent dans l'intervalle constitutionnel qui sépare la branche exécutive de la branche judiciaire du gouvernement⁴.

Les tribunaux administratifs sont destinés à incarner deux valeurs fondamentales : équité et rationalité⁵. Plus précisément, les organismes judiciaires et les tribunaux ne doivent épargner aucun effort pour respecter trois principes essentiels :

1. **Efficienc**e – ceux qui recourent à un système judiciaire doivent pouvoir compter sur une prise de décisions rapide et un processus ni lourd ni indûment coûteux ;
2. **Équité** – le processus judiciaire doit respecter la justice naturelle ;
3. **Qualité de la prise de décisions** – le processus doit donner lieu à des décisions justes, fondées sur des conclusions de fait légitimes et une application fidèle de la loi.

¹ Judith McCormack, « Nimble Justice: Revitalising Administrative Tribunals », (1995) 59 *Saskatchewan Law Review*, p. 385.

² *Ibid.*, p. 391.

³ British Columbia Administrative Justice Project, Terms of Reference, juillet 2001.

⁴ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (directeur général, Liquor Control and Licensing Branch)* (2001), CSC 52, par. 24.

⁵ Madame le juge Beverley McLachlin, « The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law », (1998-1999) 12 *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, p. 175.

Le premier principe, l'efficacité, est l'un des éléments primordiaux qui distinguent les tribunaux administratifs des cours. On s'attend d'un tribunal à ce qu'il tranche avec plus d'efficacité tout en rendant des décisions éclairées et justes en toute transparence. Les gestionnaires de tribunal administratif doivent donc relever le défi qui consiste à conjuguer efficacité avec équité et qualité, sans compromis au détriment de l'un ou de l'autre principe.

[TRADUCTION] Pour remplir son mandat original, la justice administrative doit se montrer agile et dynamique. Les processus des tribunaux doivent donc être rapides, justes, accessibles et adaptés aux besoins des parties, et leur jurisprudence doit être originale, vigoureuse et en constante évolution⁶.

Pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), qui tranche des questions touchant au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, le défi est encore plus grand : trouver un équilibre, d'une part, entre des décisions de qualité supérieure, bien fondées et cohérentes et, d'autre part, la responsabilité vis-à-vis du public canadien d'exploiter un système à la fois efficace et peu coûteux. Les revendicateurs du statut de réfugié, les demandeurs et les détenus ont le droit, garanti par la Charte, à la justice fondamentale. Dans chaque cas, une décision juste et équitable doit être rendue de telle sorte que le résultat d'ensemble reflète constamment l'intégrité et la crédibilité du système. La CISR a pour mission de rendre, avec efficacité et équité, au nom de ses commettants, des décisions éclairées, conformément à la loi. Elle s'est engagée à traiter simplement, rapidement et équitablement avec tout le monde⁷.

Ce document traite des diverses composantes de l'efficacité, de l'équité et de la qualité des décisions d'un tribunal. On passera ensuite en revue les différentes politiques et procédures adoptées par la CISR pour se conformer à ces trois principes fondamentaux. Les politiques et procédures ont été conçues pour améliorer l'efficacité de l'ensemble, mais il est pratiquement impossible de les délimiter strictement. Elles obéissent à la fois aux trois principes et visent le plus souvent à résoudre les problèmes liés à chacun.

⁶ McCormack, *supra*, note 1, p. 397.

⁷ Énoncé de mission de la CISR dans *Rapport* (dépliant de la CISR), 1997.

En résumé, ce document décrit certaines tentatives faites par les gestionnaires de la CISR pour pratiquer une « justice agile »⁸. En envisageant l'interaction des trois principes, on doit tenir pour acquis que les tribunaux ne recherchent pas l'efficacité pour l'efficacité. À l'évidence, les tribunaux de la CISR, comme presque tous les autres, prononcent les décisions qui ont une incidence profonde et immédiate sur la vie des gens qui comparaissent devant eux. Or, cette incidence, cette dimension humaine doit toujours conserver la priorité dans l'esprit des gestionnaires du tribunal.

⁸ McCormack, *supra*, note 1, p. 397.

Efficiency, equity and quality of decision-making

On pense généralement qu'efficacité, équité et décisions de qualité sont irréconciliables et que les tribunaux luttent sans cesse pour les observer tous trois. Au mieux, cette perception des choses n'est qu'une demi-vérité. Il est possible d'adopter des politiques et des procédures grâce auxquelles l'efficacité, l'équité et la qualité de la prise de décisions s'appuient mutuellement de manière équilibrée et symbiotique.

Un tribunal et ses décideurs ont pour critère d'excellence global des décisions qui incarnent à la fois ces trois grands principes. La CISR les a si bien intégrés dans ses politiques et procédures qu'il est virtuellement impossible de catégoriser celles-ci suivant chaque principe, car elles les embrassent fréquemment tous les trois, comme on l'a déjà vu. On trouvera dans les paragraphes suivants certaines composantes de l'efficacité, de l'équité et de la qualité de la prise de décisions.

Efficiency

Rapidity – process diligent

[TRANSLATION] « Dans son expression idéale, la justice administrative se compare à un félin — elle est *rapide*, élégante, agile et indépendante⁹ [c'est nous qui soulignons]. Lors de son examen du processus de détermination du statut de réfugié canadien, en 1997, le vérificateur général a constaté que le gouvernement de l'époque avait des attentes très claires quand il a créé la CISR et modifié la *Loi sur l'immigration* : assurer le *traitement rapide* des revendications du statut de réfugié¹⁰. C'est peut-être d'ailleurs la principale raison qui préside à la création de tout bureau administratif.

Economy – limited resources

Un tribunal doit [TRANSLATION] « délibérément cultiver et utiliser un savoir-faire spécialisé¹¹ ». Comme solution de rechange, les tribunaux administratifs remplacent avantageusement les cours parce qu'ils peuvent statuer plus rapidement, analyser des

⁹ McCormack, *supra*, note 1, p. 386.

¹⁰ *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 25 : « Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié - Le traitement des revendications du statut de réfugié », décembre 1997, par. 25.26.

¹¹ McCormack, *supra*, note 1, p. 398.

situations différentes avec plus de souplesse et *fonctionner à moindre coût*¹². Les décideurs de tribunal doivent généralement trancher des questions précises assez pointues. Ils en tirent donc un savoir-faire spécialisé qui accroît l'efficacité et, du fait de ce savoir-faire, décideurs et membres du personnel en général peuvent être moins nombreux. Ils ont besoin de moins de temps pour se préparer et se prononcer. Qui plus est, les tribunaux dont les ressources sont limitées (c'est-à-dire presque tous les tribunaux et bureaux administratifs canadiens) peuvent envisager des possibilités autres que des audiences et des enquêtes en bonne et due forme¹³.

Accessibilité

[TRADUCTION] « Une relation dynamique et efficace avec la clientèle est essentielle [pour un tribunal]¹⁴. » Un processus judiciaire efficace doit être transparent et entièrement accessible à ses clients et au public. Les clients doivent être encouragés à se familiariser avec le tribunal et à connaître ses procédures et politiques. Le traitement des demandes dans le processus judiciaire se déroulera ainsi de manière plus égale et régulière. Les tribunaux doivent aussi faciliter l'accès du public et s'efforcer activement d'accroître la consultabilité en ce qui concerne les coûts en argent et en temps, tout autant que les irrégularités de procédure.

Productivité

Un tribunal administratif conçu pour être efficace doit naturellement être productif. À cette fin, il doit être géré de manière globale. Le déroulement du processus judiciaire, du début à la fin, doit être aussi transparent que possible et la direction doit avoir entièrement prise sur chaque étape du processus. Un tribunal efficace doit aussi être en mesure d'évaluer précisément et régulièrement la productivité.

Équité

Justice naturelle – application régulière de la loi

Toutes les parties comparissant devant un tribunal dans ce pays ont le droit à l'équité procédurale. Il incombe aux tribunaux un devoir de common law : assurer cette équité procédurale au moyen de processus

¹² J. Paul Lordon, « The Independence of Administrative Tribunals: Checking out the Elephant » (1996) 45 UNB LJ, p. 129.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ McCormack, *supra*, note 1, p. 398.

appropriés à ce type d'instance. Pour veiller à l'application régulière de la loi et à l'observation des principes de justice naturelle, les cours surveillent attentivement les décisions des tribunaux, que ce soit dans le cadre d'appels ou de contrôles judiciaires.

Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision¹⁵.

Il ne s'ensuit pas pour autant que les processus doivent être identiques dans tous les tribunaux. Comme l'a fait remarquer le juge L'Heureux-Dubé, le processus équitable doit être « adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision ». Une décision de nature administrative, comme celle qu'avait prise un agent d'immigration dans Baker, ne comportera pas tous les éléments procéduraux d'équité qu'on retrouve lors d'une audition complète devant la CISR.

Perception d'équité – transparence

Non seulement les tribunaux doivent-ils se montrer équitables dans le traitement des affaires dont ils sont saisis, mais leur équité doit être visible. Or, cette condition ne peut se réaliser que si les processus des tribunaux sont transparents à tous les niveaux. Les clients doivent pouvoir présenter une requête au tribunal dès qu'une injustice est perçue, et la marche à suivre pour présenter cette requête ou porter plainte doit être claire et accessible. Bien entendu, pour qu'il y ait apparence d'équité, le tribunal et ses décideurs doivent paraître indépendants.

Indépendance

Toute personne dont la cause est portée devant un tribunal a droit à un décideur impartial et indépendant. [TRADUCTION] « Par indépendance, on entend que les gens qui rendent les décisions fondent celles-ci uniquement sur la preuve présentée et sur leur interprétation honnête des lois qu'ils appliquent¹⁶. » Même si ce ne sont pas des cours, les

¹⁵ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4^e) 193, p. 216.

¹⁶ Stephen H. Legomsky, « Refugees, Administrative Tribunals and Real Independence: Dangers Ahead for Australia », (1998) 76 *Washington University Law Quarterly*, p. 246.

tribunaux administratifs doivent également assurer à leurs décideurs une atmosphère d'indépendance institutionnelle¹⁷ afin de préserver l'intégrité de leurs décisions. Pareille indépendance doit ressortir clairement de la relation entre le tribunal et la branche du gouvernement auquel il rend des comptes, mais aussi au sein du tribunal proprement dit, de telle sorte que la règle d'équité voulant que « celui qui entend l'affaire doit rendre la décision » soit sauvegardée.

Il faut examiner minutieusement les initiatives visant à favoriser la cohérence et l'efficacité afin de s'assurer qu'elles n'exercent aucune pression indue sur les décideurs et n'enfreignent pas la règle de justice naturelle selon laquelle « celui qui entend l'affaire doit rendre la décision ». À cet égard, la décision de la Cour suprême du Canada dans *Consolidated Bathurst*¹⁸ constitue un phare pour les gestionnaires. Dans cette décision, la Cour a concilié les protections offertes aux parties comparissant devant un tribunal avec la réalité de la prise de décisions administratives institutionnalisées et le devoir envers le public¹⁹. Elle a reconnu le besoin de cohérence dans les décisions administratives et les responsabilités qui reviennent au tribunal de mettre des systèmes en place afin de réduire

¹⁷ La Cour suprême, dans *R. c. Valente* [1985] 2 R.C.S. 673, établit la norme d'indépendance judiciaire. Trois critères doivent être respectés : inamovibilité, rémunération assurée et contrôle administratif. Dans *La bande indienne de Matsqui et le conseil de la bande indienne de Matsqui c. Canadien Pacifique Limitée et United Communications Inc.* (1995), 177 N.R. 325 (C.S.C.), la cour a clairement fait savoir que les critères établis dans *Valente* serviraient de cadre afin d'évaluer l'indépendance des décideurs au sein de tribunaux administratifs. Toutefois, il y a lieu de se demander s'il est bien indiqué d'appliquer à un tribunal les mêmes critères d'indépendance qu'à une cour. En qualité de tribunal dont les décisions se répercutent directement sur la sécurité individuelle, la CISR doit garder en tête l'affaire *Ruffo c. Québec (Conseil de la magistrature)* [1995] S.C.J. 100, décision qui montre clairement que les principes de justice fondamentale garantissent le droit à un tribunal indépendant et impartial pour toute question touchant la vie, la liberté et la sécurité. Dans *Matsqui*, le juge Lamer a d'ailleurs remarqué que, si les tribunaux administratifs sont soumis aux principes énoncés dans *Valente*, la norme d'indépendance institutionnelle doit prendre en compte les fonctions du tribunal concerné.

Dans *R. c. Lippe* [1991] 2 R.C.S. 114, la Cour s'est penchée sur le problème d'« impartialité institutionnelle » et a statué non seulement que chaque décideur doit se montrer impartial et indépendant, mais aussi que le système ne saurait être structuré de manière à susciter une appréhension raisonnable de partialité à l'échelle institutionnelle. Pour que le public accorde sa confiance au système, ce dernier doit projeter une image d'impartialité.

¹⁸ *Consolidated-Bathurst Packaging Ltd c. Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, Local 2-69*, [1990] 1 R.C.S. 282.

¹⁹ Macaulay et Sprague, *Hearings Before Administrative Tribunals*, (1995) Carswell, Toronto, p. 22-10.19.

au minimum les décisions allant à l'encontre de la jurisprudence. Un tribunal ayant à traiter un fort volume de cas a d'excellentes raisons de prendre des mesures qui réduisent le nombre de résultats incompatibles, tant que ces mesures [TRADUCTION] « ne mettent pas en péril la capacité d'un commissaire de rendre sa décision conformément à sa conscience et à ses opinions²⁰ ». La Cour s'est exprimée ainsi :

[TRADUCTION] [...] les normes d'indépendance ne se limitent pas à l'absence d'influence, elles impliquent aussi la liberté de décider suivant sa propre conscience et ses propres opinions²¹.

Qualité de la prise de décisions

Décisions justes

[TRADUCTION] « La primauté du droit ne peut continuer d'avoir cours que s'il est possible de justifier logiquement des décisions en les fondant sur des motifs ou sur toute autre forme de raisonnement²². » Il va presque sans dire que cet élément fait partie intégrante de la qualité de la prise de décisions. Les personnes qui comparaissent devant des organismes ou des tribunaux administratifs ont le droit à des décisions réfléchies, raisonnées et justes, aussi bien en ce qui a trait aux conclusions de fait qu'à l'application de la loi.

Cohérence

Le public et les gens qui comparaissent devant un tribunal saisi de leur revendication ou de leur appel sont en droit de s'attendre à ce que les décisions de ce tribunal soient cohérentes. Cependant, ils s'attendent aussi, également avec raison, à ce que le jugement soit rendu sur le fond de l'affaire et ne soit pas influencé par des politiques. Autrement dit, ils s'attendent à ce que le système tienne compte de leur situation personnelle, et le public s'attend à ce que les décisions soient cohérentes.

Comme on peut le voir à partir de l'aperçu qui précède, bon nombre des éléments qui sous-tendent un principe sous-tendent également les autres. Par exemple, la qualité de la

²⁰ *Consolidated Bathurst, supra*, note 18, p. 333.

²¹ *Ibid.*

²² *McLaughlin, supra*, note 5, p. 187.

prise de décisions est impossible sans impartialité, élément aussi essentiel à l'équité. Le traitement efficient des cas peut favoriser rapidité et productivité, mais il comporte aussi une composante d'équité puisqu'il permet d'apporter rapidement une réponse à un revendicateur du statut de réfugié impatient de s'entendre confirmer qu'on lui accorde en effet le droit d'asile. De même, la spécialisation géographique favorise la prise efficiente de décisions justes.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié : processus, politiques et procédures

Avant d'examiner des procédures et des politiques particulières de la CISR, il serait bon de revoir l'historique de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La CISR est le premier tribunal administratif fédéral en importance au Canada. Elle compte trois sections — la Section du statut de réfugié (SSR), la Section d'appel de l'immigration (SAI) et la Section d'arbitrage — qui regroupent plus de 1 000 employés. La SSR et la SAI sont en outre dotées de quelque 230 décideurs indépendants nommés par le gouverneur en conseil et investis de mandats allant de deux à cinq ans environ. La SSR rend des décisions sur des revendications du statut de réfugié, tandis que la SAI entend les appels interjetés par des résidents permanents qui souhaitent faire venir leurs proches parents au Canada et dont la demande a été refusée par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. La SAI s'occupe également d'appels interjetés par des résidents permanents frappés d'une mesure de renvoi. La Section d'arbitrage, quant à elle, est composée d'environ 30 décideurs fonctionnaires qui effectuent l'examen des motifs de détention et mènent des enquêtes en matière d'immigration pour certaines catégories de personnes qui ne seraient pas admissibles au Canada ou qui pourraient être renvoyées.

La taille de la CISR est imposante en raison de son évolution à titre de tribunal très spécialisé possédant une culture d'efficience et d'équité. Non seulement la CISR compte-t-elle trois sections distinctes ayant chacune leurs fonctions, mais elle s'étend dans cinq régions géographiques au Canada. Et, ce qui accroît encore sa diversité, les audiences accordées par la SSR relèvent d'une procédure d'enquête, tandis que celles de la SAI et de la

Section d'arbitrage sont de nature contradictoire. Le tribunal doit traiter un énorme volume de cas, la plupart devant faire l'objet d'une audience. Les pressions exercées sur la CISR se font sentir tout particulièrement à la SSR. En 2001, plus de 44 000 cas ont été déférés à cette section. Elle traite des affaires complexes dont les enjeux sont d'une extrême gravité.

La détermination du statut de réfugié est l'un des mécanismes décisionnels les plus complexes, car le décideur doit recueillir des faits concernant les conditions existant dans des pays étrangers, interroger, par l'intermédiaire d'un interprète, des témoins possédant un bagage culturel différent, composer avec une preuve toujours incomplète et, enfin, non pas simplement retenir la version la plus plausible d'événements passés, mais plutôt prédire des risques potentiels²³.

Dans ce contexte, la tâche qui consiste à rendre rapidement des décisions cohérentes et de qualité tout en demeurant comptable envers le public peut paraître insurmontable.

La CISR se démarque de la plupart des tribunaux centralisés de moindre envergure investis d'un seul mandat. Certains des défis que nous devons relever sont quelque peu singuliers. Il est vrai que les mêmes principes s'appliquent à tous les tribunaux, mais chacun doit trouver sa propre manière de s'acquitter du mandat que lui confère la loi et créer sa propre culture en matière de prise de décisions. La souplesse et le dynamisme inhérents aux tribunaux administratifs permettent à chacun d'entre eux d'adapter ses pratiques et processus en fonction de la nature des questions à trancher.

On verra brièvement, dans la prochaine section, certaines des politiques de la CISR qui illustrent bien le thème du présent document, à savoir que les politiques peuvent, en symbiose, favoriser l'équité, l'efficacité et la qualité de la prise de décisions.

²³ James C. Hathaway, *Rebuilding Trust: Report of Fundamental Justice in Information Gathering and Dissemination at the Immigration and Refugee Board of Canada*, décembre 1993, p. 6.

1. Processus accéléré

Un revendicateur du statut de réfugié a droit à une audience, mais il existe quantité de possibilités autres qu'une audition complète sur le fond. Les auditions complètes demandent du temps et, avec un volume de cas en expansion, les tribunaux sont nombreux à ne pas pouvoir tenir toutes les audiences complètes qu'il faudrait sans accumuler un lourd arriéré. Bien entendu, la course à la productivité ne doit pas se faire au détriment de l'équité. L'une des mesures prises pour régler ce problème consiste à accélérer le processus d'entrevue à la SSR. Les cas des revendicateurs de pays auxquels correspond un taux élevé de détermination favorable sont désignés pour le processus accéléré. Un profil est mis au point afin de permettre la sélection de revendicateurs susceptibles de se voir accorder le statut de réfugié. Ces revendicateurs sont ensuite reçus en entrevue officielle par l'agent chargé de la revendication (ACR), en présence d'un conseil. À la fin de l'entrevue, l'ARC peut recommander une décision favorable ou renvoyer le cas à un examen complet. La décision définitive revient au commissaire. Suivant la *Politique sur le processus accéléré*, les entrevues avec les ACR doivent être enregistrées, et les ACR doivent fournir de brefs motifs pour justifier leurs recommandations. Bien que ces changements aient exigé une multiplication des tâches et des ressources administratives, ils étaient nécessaires pour assurer l'intégrité du processus accéléré. La Commission doit être en mesure de fournir les motifs de toute décision définitive, ainsi que le fondement probatoire de la décision. Le processus accéléré constitue un bon exemple de l'équilibre indispensable pour traiter un volume élevé de décisions équitables et justes.

2. Rationalisation

En janvier 2002, la CISR a adopté un nouveau processus rationalisé pour le traitement des revendications du statut de réfugié. Ce nouveau processus, qui sera entièrement mis en place au cours de l'année qui vient, vise à simplifier la détermination du statut de réfugié et à réduire le nombre de cas en instance qui découle d'une hausse sans précédent du nombre de revendications. Les moyens utilisés seront les suivants :

- révision des cas immédiatement après que CIC les défère et répartition en catégories préétablies ;
- traitement plus rapide des cas grâce à un recours plus systématique à de brèves audiences et entrevues ;

- identification, dès les premières étapes, des cas complexes ou comportant des enjeux liés à la sécurité.

Au cœur de cette initiative de rationalisation se trouve la volonté de consacrer des ressources à la répartition des revendications en quatre catégories distinctes, selon leur nature et leurs caractéristiques. Grâce à des processus déjà en place à la CISR, un nombre accru de revendications susceptibles d'être accueillies sans la tenue d'une audience complète feront plutôt l'objet d'une entrevue, ce qui accélérera leur traitement. Les cas simples portant sur une ou deux questions seulement seront rapidement renvoyés à de brèves audiences, tandis que les autres seront analysés dans le cadre d'une audience complète. Les cas posant des questions complexes ou comportant des enjeux liés à la sécurité seront repérés dès les premières étapes, afin qu'il soit possible de procéder sans tarder à la préparation et à la mise au rôle de l'audience.

Cette initiative a principalement pour but d'accroître l'efficacité au moyen du traitement accéléré des revendications, mais la CISR ne compte faire aucun compromis quant à la qualité de la prise de décisions. Comme précédemment, le cas de chaque revendicateur sera examiné en toute équité. Il est essentiel que la rationalisation ne soit pas perçue implicitement comme une forme de prédétermination des revendications.

3. Mode alternatif de règlement des conflits

La SAI a aussi mis en place le Programme du mode alternatif de règlement des conflits (MARC), dont le succès est incontesté. Ce programme permet de régler par voie de négociation certains cas concernant des appels en matière de parrainage, au lieu de procéder à une instruction approfondie. Les cas de cette nature représentent 80 % du volume traité par la SAI, et 52 % d'entre eux ont pu être résolus sans la tenue d'une audience, ce qui a réduit sensiblement le nombre d'audiences complètes. Une séance de MARC prend en moyenne moins d'une heure, contre deux ou trois pour les audiences.

4. Tribunaux formés d'un seul commissaire

L'une des initiatives ayant donné les meilleurs résultats consistait à limiter les tribunaux à un seul commissaire. La SAI a utilisé ses pouvoirs légaux afin d'adopter, pour la plupart des affaires dont elle est saisie, la norme du tribunal formé d'un seul commissaire. La SSR lui a emboîté le pas. Suivant la Loi, le tribunal doit compter deux commissaires, sauf si le revendicateur consent à ce qu'il y en ait un seul. Il est à l'évidence plus facile de mettre au rôle une audience présidée par un seul commissaire et l'élimination d'un décideur donne naturellement lieu à un degré d'efficacité accru. Actuellement, plus de la moitié de toutes les revendications du statut de réfugié sont entendues par un seul commissaire. La nouvelle loi confère à la CISR le pouvoir de désigner, dans toutes ses sections, des tribunaux à un seul commissaire. Il s'agit de la nouvelle norme, mais, aux fins d'équité, chaque section veille à ce que des tribunaux à plusieurs commissaires soient mis sur pied lorsque la situation l'exige, par exemple si l'affaire est complexe, si elle peut entraîner un arrêt clé ou si un nouveau commissaire est en formation.

5. Motifs prononcés de vive voix

Parce qu'une décision défavorable peut avoir de très graves conséquences pour un revendicateur du statut de réfugié, la Loi exigeait que toute décision défavorable rendue par la SSR soit systématiquement accompagnée de motifs écrits. Toutefois, en raison de cette exigence, il pouvait s'écouler beaucoup de temps entre la fin de l'audience et le prononcé de la décision définitive et des motifs. La direction a donc choisi d'encourager le prononcé de vive voix des motifs à l'audience, que la décision fût favorable ou non. Selon cette nouvelle politique, qui avait déjà remporté un vif succès à la SAI, les commissaires devaient rendre leurs motifs de vive voix lorsque leur décision était défavorable et que la cause était dépourvue de questions complexes, de fait ou de droit. Parallèlement, ils devaient énoncer leurs motifs pour toutes leurs décisions, favorables et défavorables, et l'on s'attendait à ce que, pour la plupart des décisions favorables, les motifs puissent être prononcés de vive voix. Bon nombre de commissaires craignaient que la qualité de leurs motifs en souffre ; toutefois, comme l'expérience l'a démontré, ils se trompaient. Ils ont appris à abréger leurs motifs en soulignant les questions pertinentes

des revendications, en limitant leurs conclusions de fait aux éléments importants et en appliquant les principes juridiques appropriés. Souvent, lorsque les questions sont simples, des motifs clairs et brefs non seulement suffisent, mais conviennent mieux qu'une analyse poussée mais interminable d'éléments de preuve dont la pertinence est contestable. La concision favorise la clarté. La politique a donné lieu à des décisions rapides plus équitables. Elle a aussi donné aux commissaires plus de temps pour entendre des causes complexes.

6. Formation des nouveaux commissaires et formation adaptée

Bien que tous les nouveaux commissaires de la CISR soient soumis à un processus de sélection avant d'être nommés, ils ne possèdent pas nécessairement de formation juridique et, notamment à la SSR, ils ne connaissent pas nécessairement les questions touchant la protection internationale des réfugiés²⁴. Par conséquent, avant d'instruire une affaire, ils doivent suivre une formation poussée pour acquérir les notions de droit et les connaissances voulues. Ils suivent un cours intensif de trois semaines portant sur la loi et la procédure, puis un programme de formation d'une durée de six mois. Pendant cette période, les nouveaux commissaires travaillent en équipe avec un commissaire mentor, un conseiller juridique et un conseiller en perfectionnement professionnel. Il incombe à l'équipe d'aider le nouveau commissaire à acquérir de pleines compétences et à traiter le nombre de cas habituel en six mois. Un programme d'encadrement comparable est aussi offert aux commissaires d'expérience qui ont besoin d'une formation supplémentaire pour atteindre leur potentiel de rendement intégral. À deux reprises pendant le programme, après trois mois et six mois, on procède à une évaluation du commissaire afin de déterminer sa progression et de répondre à ses besoins particuliers.

En assistant aux séances mensuelles de perfectionnement professionnel sur la situation dans différents pays et sur la jurisprudence, les commissaires (et les ACR) demeurent au courant des questions politiques et des enjeux touchant les droits de la personne à

l'échelle internationale, mais aussi des arrêts de la Cour fédérale. Le programme de formation a d'abord pour but de préparer les commissaires à rendre des décisions équitables bien fondées ; toutefois, plus grandes sont leurs compétences, plus ils sont en mesure de rendre leurs décisions rapidement, sans perte de temps, et de limiter le nombre de causes portées devant la Cour fédérale pour une nouvelle audience.

7. Évaluation du rendement des commissaires

Pour remplir leur mandat, les tribunaux doivent compter sur la qualité de leurs commissaires. C'est dire qu'ils doivent se doter d'un bon système d'évaluation du rendement. Il importe que les critères d'évaluation soient clairement communiqués dès le départ et que le processus se déroule dans un esprit d'ouverture et d'imputabilité. En outre, il doit s'agir d'un processus continu, dont les normes et les techniques sont transparentes²⁵. On a suggéré qu'un système permettant de repérer des fautes importantes, des erreurs de jugement et des irrégularités de procédure conduira inévitablement à la prise de décisions uniformes et justes²⁶. L'équité serait alors garantie encore plus rigoureusement que lorsqu'on procède au contrôle judiciaire des décisions²⁷. Les commissaires de chaque section de la CISR sont évalués en bonne et due forme chaque année. On leur fixe des objectifs sur le plan du perfectionnement et du rendement. C'est ainsi que gestionnaires et décideurs travaillent main dans la main pour établir des buts réalistes et veiller à leur concrétisation. Si le rendement d'un commissaire laisse nettement à désirer, on lui recommande un mentor qui lui donne une formation adaptée. Une évaluation de rendement qui porte sur la capacité d'un commissaire de s'acquitter de toutes les tâches liées à son poste est essentielle pour mettre sur pied une équipe de décideurs qualifiés qui aident le tribunal à remplir son mandat.

²⁴ Conformément au paragraphe 61(2) de la *Loi sur l'immigration*, au moins 10 % des commissaires de la CISR doivent être des avocats comptant cinq années d'expérience à ce titre. Actuellement, environ 35 % des commissaires sont des avocats.

²⁵ Jerry Marshaw, *Internal Controls: Management, Culture and Professional Norms*, p. 265.

²⁶ *Ibid.*, p. 264.

²⁷ *Ibid.*, p. 267.

8. Code de déontologie

L'intégrité et la courtoisie dont fait preuve chaque commissaire ont un lien direct avec la qualité des décisions et des décideurs. Pour encourager une atmosphère de professionnalisme, un code de déontologie régit les commissaires de la CISR. S'il estime que l'un d'eux a enfreint ce code, un membre du public peut porter plainte contre lui au moyen d'un mécanisme prévu à cette fin. L'imputabilité vis-à-vis du public et la transparence du tribunal s'en trouvent ainsi accrues, de sorte que l'équité transparaît non seulement au cours des audiences, mais aussi à travers le comportement et le professionnalisme des décideurs. Le respect du code de déontologie constitue l'un des éléments considérés lors de l'évaluation des commissaires.

En 1999, la Commission a institué un nouveau processus de plainte contre les commissaires. Ce processus, élaboré en fonction de l'expérience acquise avec le précédent, permet une démarche à la fois plus précise, plus simple et plus efficace qui reflète l'importance qu'accorde la CISR à l'équité de ses processus. Il part du principe que la CISR ne peut qu'être renforcée par un mécanisme de plainte accessible, rapide et efficace.

9. Révision des motifs

Les lois dont les commissaires sont chargés d'assurer l'application s'avèrent souvent complexes et il arrive que la jurisprudence de la Cour fédérale soit contradictoire en ce qui concerne leur interprétation. Comme la plupart des commissaires n'ont pas de formation juridique, le personnel compte des avocats qui peuvent les conseiller et, sur demande, revoir sur le plan juridique la version préliminaire de leurs motifs. Ces services peuvent grandement favoriser cohérence et qualité²⁸. On s'est toutefois demandé si

²⁸ Outre la possibilité de se faire conseiller au besoin sur les questions juridiques de toutes sortes susceptibles d'être soulevées pendant une audience, une série de services juridiques sont en place pour encourager la cohérence. Une publication bimensuelle distribuée aux commissaires et aux conseils résume et cite des questions nouvelles ou complexes, ou encore des décisions bien formulées. Les causes types de la Cour fédérale qui ont des répercussions sur la prise de décisions des tribunaux sont résumées et expliquées dans une publication affichée sur l'Intranet de la CISR. Des recueils de décisions récentes de la Cour fédérale sur tous les aspects juridiques liés à la définition de réfugié au sens de la Convention et sur les lois régissant les procédures dans les tribunaux administratifs sont mis à jour régulièrement. Tous ces éléments visent à fournir aux commissaires des outils aisément accessibles pour rendre des décisions de qualité conformes à la jurisprudence de la Cour fédérale et à celle de la CISR.

pareille révision juridique compromet l'indépendance des commissaires et risque d'être perçue comme une forme d'influence indue²⁹. Pour répondre à cette question, on doit s'en poser une autre : des conseils juridiques peuvent-ils entraver d'une quelconque manière la liberté du décideur ? Leur nature facultative et la liberté d'accepter ou non des conseils juridiques rangent plutôt ces services parmi ceux destinés à assurer la cohérence et la qualité, les distinguant de toute forme d'influence malvenue. Les conseillers juridiques font d'ailleurs extrêmement attention de ne pas commenter les conclusions de fait ou de droit auxquelles parvient le commissaire.

10.Équipes géographiques

La mise sur pied d'équipes géographiques constitue l'une des initiatives les plus louables et les plus efficaces en matière de cohérence. À la SSR, les décideurs, les ACR, le personnel de soutien et les gestionnaires sont regroupés en équipes géographiques. Chacune s'occupe exclusivement de certains pays, ce qui leur permet d'acquérir une excellente connaissance de la situation dans ces pays. Au sein de l'équipe, on encourage les commissaires à discuter des contradictions remarquées dans la documentation et de leurs propres évaluations des questions de droit et de fait soulevées dans les causes de revendicateurs en provenance de ces pays³⁰. Les commissaires fonctionnent donc comme un groupe d'experts sur certains pays afin d'échanger des points de vue et des renseignements, surtout en ce qui concerne des points au sujet desquels la loi ou la situation générale dans un pays ne sont pas claires. Ils peuvent ainsi identifier les questions nécessitant des recherches plus poussées, ainsi que les besoins des membres de l'équipe en matière de formation ou de perfectionnement.

De plus, à l'échelle nationale, les équipes géographiques affectées aux mêmes pays échangent aussi des renseignements. Ces réseaux géographiques ont pour but de tenir les

²⁹ Dans *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Bovbel*, [1994] 2 C.F. 563 (C.A.), la cour a avancé qu'une révision des motifs ne compromettrait pas l'indépendance du décideur.

³⁰ Les causes en instance ne sont jamais abordées afin que soit respecté le principe de justice naturelle selon lequel « celui qui entend l'affaire doit rendre la décision ».

commissaires, partout au pays, au courant de l'évolution des choses et de leur permettre d'échanger documents et information. Lorsque les taux d'acceptation de différentes régions affichent des écarts importants, la Commission recourt à une stratégie plus ciblée pour assurer la cohérence. Elle élabore actuellement des méthodes d'établissement du profil des causes afin de déceler plus efficacement les variations entre types de revendications pour un pays donné. Les revendicateurs provenant de certains pays, notamment les pays les plus importants, peuvent avoir différentes raisons de craindre la persécution : appartenance ethnique, religion ou opinions politiques. Les variations régionales des taux d'acceptation pour un pays peuvent s'expliquer par les différences entre catégories de revendicateurs dans chaque région. Une fois que la Commission a mis au point les profils de revendication dans chaque région et confirme leur uniformité, les

équipes géographiques examinent les troupes d'information sur les pays concernés dans leur région afin de vérifier leur compatibilité. Il leur est possible d'identifier ainsi les lacunes pour ce qui est des renseignements clés et, au besoin, d'en discuter. Quand on constate des variations régionales sur le plan de l'analyse juridique, elles sont mises à l'ordre du jour des réunions des équipes et font l'objet de discussions semblables à celles évoquées dans *Consolidated-Bathurst*³¹. S'il y a lieu, des séances de formation continue sont organisées pour présenter de nouveaux renseignements sur un pays ou des analyses à jour de la jurisprudence de la Cour fédérale. Cette stratégie vise principalement à assurer la distribution uniforme de renseignements objectifs sur les pays et à donner une analyse fouillée et réfléchie des principes juridiques pertinents, mais en aucun cas à imposer une conclusion prédéterminée. En définitive, c'est toujours au décideur qu'il revient d'évaluer les faits d'une revendication et d'appliquer la loi en cause.

Il s'agit d'un excellent moyen pour détecter les problèmes de cohérence, de qualité et d'efficacité, et la gestion des cas dans les équipes géographiques s'est révélée un outil précieux pour assurer la cohérence à l'échelle régionale et nationale.

11. Directives du président et cas types

Conformément aux paragraphes 65(3) et (4) de la *Loi sur l'immigration*, le président peut donner aux commissaires des directives afin de les aider dans des domaines où la loi donne lieu à des divergences sensibles, ou simplement en fonction de leurs besoins. Ces directives représentent l'expérience et l'expertise cumulées du tribunal sur une question précise et elles sont publiées à la suite de recherches et de consultations approfondies. Elles incarnent l'un des secteurs où la CISR a particulièrement bien réussi à promouvoir la cohérence tout en respectant l'indépendance des décideurs³². Pour un sujet donné, on y

³¹ *Consolidated-Bathurst Packaging Ltd c. Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique*, section 2-69, [1990] 1 S.C.R. 282.

³² Trois séries de directives sont actuellement en vigueur à la SSR : ces qui concernent la persécution en raison du sexe, celles qui portent sur la persécution de revendicateurs mineurs et celles qui traitent de la persécution en situation de guerre civile. La SAI a aussi publié des directives sur l'exercice de la compétence discrétionnaire dans les appels fondés sur l'article 70, et la Section d'arbitrage a préparé des directives sur l'examen des motifs de garde.

trouve la loi et la démarche recommandée. On s'attend à ce que, lorsque les faits d'une affaire correspondent aux paramètres des directives, les commissaires suivent la démarche préconisée dans les directives. Toutefois, ils ne sont pas liés par ces directives et sont libres de trancher comme bon leur semble. S'ils choisissent de s'écarter des directives dans une affaire où il semblerait, à première vue, approprié de les suivre, ils doivent justifier clairement leur choix dans leurs motifs.

Par-dessus tout, les commissaires savent que les directives ne les libèrent pas de leur obligation d'analyser rigoureusement le fond de la cause dont ils sont saisis et que leur liberté de décideurs n'est en rien compromise. Le public bénéficie lui aussi des directives et des politiques, lesquelles contribuent à rassurer ceux qui sont touchés par les décisions du tribunal et à leur montrer qu'ils sont traités avec impartialité, c'est-à-dire de la même manière que d'autres personnes dont la situation est comparable³³.

La rédaction de directives exige des consultations internes et externes assez poussées et, pour les questions nécessitant une réponse rapide, elles ne conviennent pas³⁴. Afin de combler ce besoin, la CISR a adopté une politique consistant à faire de certaines décisions du tribunal des « cas types ». La SAI utilise avec succès cette même stratégie depuis bon nombre d'années. Avant la tenue de l'audience, une cause peut être désignée comme une source possible de précédent. L'affaire est ensuite préparée minutieusement pour l'audience et toutes les parties sont mises au courant de l'intention formée par le tribunal d'en arriver à des conclusions de fait ou mixtes dont pourraient s'inspirer d'autres tribunaux à l'avenir dans des affaires semblables. Les motifs qui en découlent, par conséquent mûrement réfléchis et rédigés avec soin, sont alors qualifiés par le président de motifs « à caractère persuasif ».

³³ Madame le juge Carol Mahood Huddart, « Know Thyself: Some Thoughts about Impartiality of Administrative Decision-makers from an Interested Observer », 1999-2000, 13 C.J.A.L.P. 147, p. 156.

³⁴ Par exemple, la SSR a dû traiter un grand nombre de revendications de la part de Roms. Les faits et la situation dans les pays d'origine des revendicateurs étaient très semblables, mais les commissaires n'étaient pas du même avis quant à l'interprétation de la documentation eu égard à la capacité de l'État à assurer la protection des Roms.

Quand il attribue à une cause la qualité de cas type, le président est parfaitement conscient que le principe juridique de *stare decisis* ne s'applique pas aux tribunaux administratifs et que les commissaires ne sont pas liés par les décisions de leurs collègues. C'est pourquoi on leur rappelle que les cas types, malgré leur caractère persuasif, ne les lient nullement. Il doit toujours être possible de remettre en question une directive ou un précédent et son application particulière. Néanmoins, la notion de cause constituant « *presque* » un précédent constitue une étape logique et nécessaire dans la maturation des tribunaux. Suivant leur conception originale, les tribunaux administratifs doivent échapper à la contrainte des précédents d'application obligatoire. Ils disposent ainsi de l'agilité voulue pour se pencher sur la très grande variété de situations dont ils sont saisis et parvenir à des décisions justes dans chaque cas. Cette liberté entraîne nécessairement un manque de cohérence sur le plan des décisions si aucun mécanisme n'existe pour aider les commissaires à établir des parallèles entre affaires similaires.

L'évolution des tribunaux passe obligatoirement par l'application répétée d'une loi à des situations semblables et à d'autres différentes. La plupart des tribunaux voient se répéter régulièrement certains scénarios³⁵. Ils acquièrent un savoir-faire assez spécialisé en évaluant les divers problèmes des parties et finissent par adopter un processus décisionnel répétitif³⁶. Il est évidemment essentiel de conserver de la souplesse, mais aucun décideur ne souhaite devoir reprendre le processus décisionnel à zéro dans chaque cas³⁷. Il est donc tout à fait normal et souhaitable pour un tribunal comptant une certaine expérience de se doter d'un système de précédents fluide permettant aux commissaires de s'orienter, mais aussi de s'écarter, au besoin, de décisions antérieures.

³⁵ Daniel J. Gifford, « Discretionary Decision-making », éditions Keith Hawkins & John M. Thomas, *Making Regulatory Policy*, 1989, p. 235.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ H.N. Janish, « Further Developments with Respect to Rulemaking by Administrative Agencies », 1995, 9 C.J.A.L.P., p. 1.

12. Inamovibilité

Les commissaires de la CISR jouissent d'une inamovibilité bien définie. Ils sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus sept ans et ce mandat ne peut être interrompu que dans des circonstances très exceptionnelles³⁸. Toutefois, un premier mandat dure généralement deux ans, avec possibilité de renouvellement pour une période de cinq ans. La majorité des commissaires désirent voir leur premier ou même leur deuxième mandat reconduit. Leur rendement est évalué chaque année par des commissaires gestionnaires, principalement pour déterminer les compétences acquises et établir des objectifs, mais aussi, indirectement, pour renseigner le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration sur les qualités du commissaire avant sa renomination.

L'indépendance institutionnelle va bien plus loin que l'inamovibilité, la rémunération assurée et le contrôle administratif. Elle est illustrée dans la manière dont la direction s'occupe, dans ses moindres détails, de la structure de son tribunal et se trouve au cœur de la culture que ce tribunal a faite sienne. L'indépendance institutionnelle englobe une administration juste, un soutien logistique et un processus de nomination rationnel et équitable. Elle peut aussi englober les processus d'évaluation, les méthodes disciplinaires, le perfectionnement et la formation³⁹. À cet égard et à tout autre qui concerne la création d'un contexte d'équité et d'efficience, la CISR s'est montrée infatigable dans ses efforts.

³⁸ Paragraphe 63(2) de la *Loi sur l'immigration*.

³⁹ Huddart, *supra*, note 33, p. 153.

Conclusion

Les bons gestionnaires de tribunal savent que l'efficacité, l'équité et la qualité constituent des fins en soi, mais qu'elles ne sauraient suffire si tous les autres éléments cruciaux au bon fonctionnement d'un tribunal ne sont pas également présents. Il est peut-être ardu mais pas impossible de trouver le juste équilibre, car lorsqu'un gestionnaire a compris la culture de son tribunal, il sait qu'efficacité, équité et qualité ne sont pas inconciliables. Toute mesure prise par un tribunal administratif doit le rapprocher de son objectif premier : répondre aux besoins de ses commettants. En ce sens, l'efficacité, l'équité et la qualité de la prise de décisions sont inextricablement liées à la gestion efficace d'un bon tribunal administratif. Et chaque tribunal, compte tenu de ses propres contraintes législatives, institutionnelles et sociales, doit donner naissance à sa propre version d'une « justice agile »⁴⁰.

⁴⁰ McCormack, *supra*, note 1, p. 397.