



SÉRIE DE RECHERCHES
SUR L'AIDE JURIDIQUE

Inducteurs des coûts de l'aide
juridique aux immigrants et aux
réfugiés : Rapport final



Inducteurs des coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés

Rapport final

RR03LARS-17f

John Frecker
Legistec Inc.
Legal Policy and Process Solutions



Direction générale des programmes



**Division de la recherche
et de la statistique**

2002

*Les opinions émises dans cette étude n'engagent que
leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du
ministère de la Justice Canada.*



Table des matières

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	13
HYPOTHÈSE DE TRAVAIL	13
DÉMARCHE ADOPTÉE ET STRUCTURE DU RAPPORT	14
1.0 VUE D'ENSEMBLE DES INDUCTEURS DES COÛTS DE L'AIDE JURIDIQUE	17
1.1 NOMBRE DE CAS ET DEMANDE DE SERVICES D'AIDE JURIDIQUE	18
1.2 POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ET MESURES D'APPLICATION	20
1.3 COÛTS ENGENDRÉS PAR LES PROCÉDURES	21
1.4 NATURE DES INSTANCES	21
1.5 INCIDENCES DES DIVERS MODES DE PRESTATION DE L'AIDE JURIDIQUE SUR LES COÛTS.....	22
1.5.1 <i>Prestation de services d'aide juridique par des employés salariés</i>	23
1.5.2 <i>Prestation de services d'aide juridique par des avocats du secteur privé</i>	26
1.5.2.1 Rémunération à l'acte – Taux horaires et taux fixes	27
1.5.2.2 Blocs de contrats	28
1.5.2.3 Le franchisage	30
1.5.3 <i>Le problème du coût de délégation</i>	32
1.6 COÛT DES SERVICES JURIDIQUES SUR LE MARCHÉ.....	35
1.7 EXISTENCE DE SOLUTIONS AUTRES QUE L'AIDE JURIDIQUE	37
1.7.1 <i>Rôle des techniciens juridiques et des conseillers</i>	39
1.7.2 <i>Autoreprésentation assistée</i>	42
1.7.3 <i>Rôle des ONG et des groupes d'entraide communautaires</i>	44
2.0 INDUCTEURS DES COÛTS PROPRES À L'AIDE JURIDIQUE AUX IMMIGRANTS ET AUX RÉFUGIÉS	47
2.1 L'IMMIGRATION VERS LE CANADA ET LES COÛTS DE L'AIDE JURIDIQUE	47
2.1.1 <i>Le processus de détermination du statut de réfugié : une façon de contourner la procédure d'immigration normale</i>	51
2.2 MIGRATION MONDIALE	52
2.3 LES CONDITIONS DANS LES PAYS D'ORIGINE SONT DES FACTEURS QUI STIMULENT L'IMMIGRATION (INCITATION).....	53
2.4 DYNAMIQUE DE LA RÉPARTITION DES REVENDICATIONS ENTRE LES PAYS INDUSTRIALISÉS	54
2.5 FACTEURS QUI INFLUENT SUR LE CHOIX DU CANADA COMME PAYS D'ACCUEIL.....	57
2.6 INCIDENCE DE L'INTERPRÉTATION CANADIENNE DE LA <i>CONVENTION SUR LES RÉFUGIÉS</i>	58
2.7 ASSOULISSEMENT DES RESTRICTIONS RELATIVES AUX DÉPLACEMENTS INTERNATIONAUX.....	58
2.8 INCIDENCE DES COMMUNAUTÉS D'ATTACHE AU CANADA	59
2.9 RÔLE DES PASSEURS DE RÉFUGIÉS CLANDESTINS	60
2.10 PROBLÈMES RELATIFS À L'ÉTABLISSEMENT DE L'IDENTITÉ DES REVENDICATEURS.....	61
2.11 ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX ET DISPOSITIONS CONCERNANT LES « TIERS PAYS SÛRS »	63
2.11.1 <i>Accord de Schengen et Convention de Dublin</i>	63
2.11.2 <i>Dispositions relatives aux « tiers pays sûrs »</i>	64
2.11.3 <i>Accord bilatéral entre le Canada et les É.-U.</i>	65
2.12 PROVENANCE DES REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ REÇUES AU CANADA	67
2.13 INCIDENCE DES ARRIVÉES PAR BATEAU SUR LES COÛTS DE L'AIDE JURIDIQUE, EN 1999	70

3.0	CONSIDÉRATIONS D'ORDRE NATIONAL	73
3.1	RELATION DYNAMIQUE ENTRE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET LA POLITIQUE SUR L'ASILE	73
3.2	RELATION DYNAMIQUE ENTRE LA SÉLECTION DE RÉFUGIÉS À L'ÉTRANGER ET LA DÉTERMINATION DES REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA	75
3.3	INCIDENCE DES POLITIQUES D'APPLICATION INTERNES SUR LA DEMANDE D'AIDE JURIDIQUE	76
3.3.1	<i>Détention d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié</i>	76
3.3.2	<i>Avis ministériel de « danger pour le public »</i>	80
3.3.3	<i>Mesures de renvoi</i>	81
3.3.4	<i>Attention accrue accordée aux entrevues aux points d'entrée</i>	82
4.0	DÉFIS RELATIFS À L'AIDE JURIDIQUE OFFERTE AUX REVENDICATEURS DU STATUT DE RÉFUGIÉ	85
4.1	SERVICES D'INTERPRÉTATION ET DE TRADUCTION DE DOCUMENTS	85
4.2	RAPPORTS MÉDICAUX ET ÉVALUATIONS PSYCHOLOGIQUES	86
4.3	MÉCONNAISSANCE DES PROCÉDURES JUDICIAIRES CANADIENNES	86
4.4	REVENDICATIONS FONDÉES SUR LE SEXE ET CAS DE VICTIMES DE LA TORTURE	87
5.0	EXIGENCES PROCÉDURALES POUVANT FAIRE AUGMENTER LES COÛTS	91
5.1	PREMIÈRE DÉTERMINATION DU STATUT	91
5.1.1	<i>Traitement accéléré des revendications du statut de réfugié</i>	91
5.1.2	<i>Détermination des revendications au moyen d'une audience</i>	95
5.2	CONTRÔLE JUDICIAIRE	96
5.3	APPELS EN MATIÈRE DE PARRAINAGE	99
5.4	PROCÉDURE AVANT LE RENVOI	100
6.0	CONSÉQUENCES DE L'ÉVOLUTION DES LOIS ET DE LA JURISPRUDENCE	105
6.1	INCIDENCE DE LA NOUVELLE <i>LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS</i> SUR LES COÛTS	105
6.1.1	<i>Traitement initial des cas rapidement déferés à la SPR</i>	105
6.1.2	<i>Capacité accrue de la SPR de tenir des audiences grâce au passage au tribunal à un seul commissaire</i>	107
6.1.3	<i>Regroupement des motifs de protection</i>	109
6.1.3.1	<i>Élimination des examens du cas des DNRSRC et modifications des appels pour motifs d'ordre humanitaire</i>	110
6.2	APPEL DE PLEIN DROIT DEVANT LA NOUVELLE SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS	111
6.3	EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI (ERAR)	116
6.4	MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRITÈRES DE RECEVABILITÉ	118
6.5	RÉCENTES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE	120
7.0	INCIDENCE DES RETARDS DANS LA PROCÉDURE	121
7.1	LES RETARDS COMME FACTEUR DE « CHARGE » AJOUTANT AU TRAVAIL	121
7.2	RETARDS DANS LE RÈGLEMENT DES CAS ET DANS LE RENVOI DES REVENDICATEURS DÉBOUTÉS	121
8.0	CONCLUSION	125
	OUVRAGES DE RÉFÉRENCE	131
	LOIS	137
	RÈGLEMENTS	137
	ACCORDS INTERNATIONAUX	137
	JURISPRUDENCE	138
	COMMUNICATIONS PERSONNELLES ET ENTREVUES	138



Tableau 1	Pays d'origine des revendicateurs du statut de réfugié.....	67
Tableau 2	Revendications déferées à la SSR : de 1995 à 2001	68
Tableau 3	Tarifs de l'aide juridique pour les révisions des motifs de détention	78
Tableau 4	Statistiques sur les audiences de la SSR par région : du 1 ^{er} mars 2001 au 28 février 2002	95
Tableau 5	Résultats des contrôles judiciaires : 2001	96
Tableau 6	Tarifs de l'aide juridique pour contrôle judiciaire	98
Tableau 7	Tarifs de l'aide juridique pour la CDNRSRC et les appels pour motifs d'ordre humanitaire	102
Tableau 8	Prévision des coûts de l'aide juridique liés au nouveau droit à l'échelle nationale	115
Graphique 1	Dépenses d'aide juridique au Canada par année.....	17
Graphique 2	Demandes d'aide juridique reçues et approuvées.....	18
Graphique 3	Établissement d'immigrants au Canada : de 1997 à 2001	49
Graphique 4	Revendications du statut de réfugié déferées à la CISR : de 1994 à 2002	50
Graphique 5	Revendications du statut de réfugié présentées dans certains pays des CIG.....	56
Graphique 6	Revendications fondées sur le sexe : de 1993 à 2001	88
Graphique 7	Revendications fondées sur le sexe : de 1993 à 2001	89
Graphique 8	Effet de l'augmentation du nombre d'entrevues accélérées	93
Graphique 9	Nombre croissant d'entrevues accélérées – Coût moyen par cas	93
Annexe A - Feuille 1		129
Annexe A - Feuille 2.....		130



Sommaire

La présente étude cerne les divers facteurs qui font augmenter les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés et elle explique comment ils influent sur le coût de la prestation de ces services pour les administrations publiques. Elle met l'accent sur les services d'aide juridique offerts aux revendicateurs du statut de réfugié, car la vaste majorité des instances, en raison de leur volume et des dépenses qu'elles engendrent, appartiennent à cette catégorie.

Dans le cadre de sa recherche, l'auteur a examiné un large éventail de rapports, de documents gouvernementaux et d'articles universitaires. Il a aussi réalisé des entrevues ciblées et échangé des lettres avec des informateurs clés des organismes d'aide juridique provinciaux et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). À son analyse de cette documentation s'ajoutent ses nombreuses années d'observations personnelles et d'expérience dans le traitement de revendications du statut de réfugié¹.

Contexte

Le plus évident des inducteurs de coûts de l'aide juridique est le nombre de demandes provenant de personnes qui ne peuvent se payer les services d'un avocat. À peu près toutes les affaires de réfugiés font partie de cette catégorie. Par conséquent, il existe un rapport étroit entre le nombre des revendications du statut de réfugié et les services payés par l'aide juridique, d'une part, et les coûts des programmes d'aide juridique, d'autre part.

L'évolution de la législation, de la procédure et de la jurisprudence peut soit faire grimper soit faire baisser les coûts de l'aide juridique. Lorsque les changements simplifient les mécanismes ou dissipent des incertitudes juridiques, ils entraînent des réductions de coûts. Par contre, lorsque les changements engendrent des incertitudes ou qu'ils imposent de nouvelles exigences procédurales, ils ont tendance à faire augmenter le coût de la représentation par avocat.

D'autres facteurs, comme les différences entre les structures tarifaires et les modes de prestation des services d'aide juridique ou la nature de la procédure applicable aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié qui ont besoin de l'aide juridique, ont aussi une incidence sur les coûts de l'aide juridique, mais moins que le seul nombre de revendications du statut de réfugié.

Modèles de prestation de services

Les programmes d'aide juridique du Canada diffèrent grandement par la manière dont les services d'aide juridique sont fournis et en raison de la proportion de ces derniers qui sont offerts par des avocats salariés et par des avocats du secteur privé. Les taux de rémunération et les tarifs

¹ L'auteur, John Frecker, a été vice-président de la Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) de 1995 à 2001. Pendant cette période, il a planifié et supervisé la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures visant à accroître la productivité de la SSR. Il a aussi dirigé les recherches en droit administratif de la Commission de réforme du droit du Canada de 1985 à 1992, période où il a signé un rapport sur la détermination du statut de réfugié au Canada qui a influé sur les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* en 1992.

établis pour les différents services varient également beaucoup d'un régime d'aide juridique à l'autre. Tous comptes faits, les chiffres indiquent que fournir des services d'aide juridique par l'entremise d'avocats salariés coûte généralement moins cher que faire appel à des avocats rémunérés à l'acte.

Dans le domaine de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés, les indices permettant d'établir la rentabilité relative des deux modèles sont mitigés. Il est également difficile de savoir, à partir des études publiées, quel mode de prestation offre la représentation par avocat de la plus haute qualité. En fait, les deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients.

Les principaux risques qui ont été relevés concernant les programmes d'aide juridique offerts par des employés tiennent à la limitation du droit du client de choisir son avocat, au faible rendement et au fait que les pressions dues à la structure peuvent compromettre la qualité. De plus, les frais généraux administratifs ont tendance à augmenter dans les bureaux d'avocats salariés qui ne sont pas soumis aux forces d'un marché concurrentiel, et les programmes d'aide juridique deviennent plus vulnérables aux interruptions de services si les employés ont le monopole de la prestation des services.

Demande due au fournisseur

En économie, lorsqu'une personne (le « mandant ») s'en remet à quelqu'un d'autre (le « mandataire ») pour fournir un service, il est possible que le mandataire fournisse moins de services que ce à quoi le mandant s'attend pour un prix donné, ou qu'il exige plus que ce que le mandant avait l'intention de payer pour le service fourni. Les économistes utilisent l'expression « coût de délégation » pour décrire cette différence entre la valeur du service aux yeux du mandant et le montant payé au mandataire. La différence vient du fait que le mandant et le mandataire ne partagent pas les mêmes renseignements ou les mêmes objectifs concernant les attentes du premier.

Les avocats souhaitent assurer des services juridiques de qualité, mais ils tiennent aussi à maximiser leurs revenus. Les clients s'en remettent presque entièrement à leurs avocats pour savoir quel service est nécessaire, et ces derniers disposent d'une grande marge de manœuvre pour choisir la démarche la plus indiquée dans bien des cas. Dans ces conditions, il est possible qu'en faisant un choix parmi des options plus ou moins équivalentes, les avocats favorisent celles qui maximiseront leurs revenus et non celles qui minimiseront les frais de leurs clients. Ce type de coût de délégation est appelé « demande due au fournisseur ».

La demande due au fournisseur est souvent présentée comme étant la restriction la plus importante du modèle de services d'aide juridique axés sur les avocats du secteur privé. Lorsque les tarifs ont des maximums, les avocats tendent à maximiser leur revenu en augmentant le nombre de dossiers qu'ils traitent et à ne consacrer que les heures permises à chaque affaire. Dans la mesure où l'on s'attend à ce que les avocats fassent plus sans être payés, il faut craindre une diminution de la qualité des services.

Nous ne disposons pas de beaucoup d'éléments nous permettant de savoir dans quelle mesure les divers régimes d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés sont touchés par la demande due au fournisseur. Les limites de temps fixées pour les divers services relatifs aux affaires d'immigration et de réfugiés sont tellement courtes que les avocats ont très peu



d'occasions de maximiser leurs revenus en faisant du travail supplémentaire. Toutefois, les chiffres montrent que la durée moyenne des audiences concernant le statut de réfugié est plus longue en Ontario et en Colombie-Britannique, où les avocats sont rémunérés pour le temps réellement consacré à l'audience, qu'au Québec, qui offre des honoraires fixes pour chaque affaire. En outre, le recours au processus accéléré, grâce auquel des revendications manifestement bien fondées peuvent être traitées sans audience, a été moins fréquent en Ontario et en Colombie-Britannique qu'au Québec.

Autres solutions pour obtenir des services juridiques

Les blocs de contrats constituent une solution de rechange à la rémunération d'avocats du secteur privé pour chaque affaire selon un tarif établi. Les organismes d'aide juridique peuvent demander à des cabinets d'avocats de faire une offre sur un bloc de dossiers, ou ils peuvent conclure un marché avec un cabinet en le chargeant d'un nombre précis d'affaires d'un certain genre, à un prix total convenu d'avance.

En matière d'immigration et de réfugiés, les contrats en bloc semblent favoriser l'amélioration de la gestion des dossiers. Dans la mesure où ces contrats permettent aux avocats de se concentrer sur des affaires similaires et de préparer ainsi plus efficacement les instances, ils peuvent aussi servir à réduire le coût global des services de représentation. Cependant, il est nécessaire d'examiner les risques d'érosion de la qualité des services et le fait que les clients ne sont pas libres de choisir leur avocat comme ils le veulent.

Une autre variante du modèle de services d'aide juridique axés sur les avocats du secteur privé est le franchisage – un nombre limité d'avocats ou de cabinets obtiennent un permis pour offrir des services d'aide juridique dans un marché particulier. Ce système peut présenter des avantages considérables dans les marchés où les services d'aide juridique constituent une proportion importante de la facturation totale (comme dans le cas du droit des réfugiés).

Comme le franchisage est peu répandu dans le contexte de l'aide juridique au Canada, nous ne pouvons facilement évaluer les effets que pourrait avoir un tel système sur les coûts de l'aide juridique. On peut présumer que les avocats franchisés à titre de fournisseurs exclusifs des services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés tenteraient de maximiser le revenu qu'ils tireraient de la franchise. Tout dépendant des modalités de paiement convenues, on s'attendrait à ce qu'ils maximisent les heures facturées dans un dossier particulier ou le nombre de tâches faites en échange d'honoraires fixes. Afin de maintenir le niveau de concurrence nécessaire pour contenir les pressions sur les prix, les organismes d'aide juridique devraient veiller à ajuster périodiquement le nombre d'avocats franchisés en fonction des fluctuations du volume de cas.

Par définition, les clients des services d'aide juridique sont les personnes les moins capables de payer des honoraires élevés. Trois facteurs permettent de maintenir les taux payés pour les services d'aide juridique en deçà de ceux pratiqués dans le secteur privé. D'abord, les avocats du secteur privé n'ont pas à engager des frais pour percevoir les comptes dus par les organismes d'aide juridique. Ils n'ont à essuyer aucune perte pour mauvaises créances sur leurs factures de l'aide juridique. Ensuite, de nombreux avocats offrent des services à des clients de l'aide juridique le font par altruisme. Ils acceptent consciemment des revenus beaucoup moins élevés que leurs collègues pratiquant dans d'autres domaines du droit parce que leur profond

engagement idéologique les pousse à servir les personnes fortement désavantagées de la collectivité. Enfin, bon nombre d'avocats du secteur privé sont sous-employés. Les dossiers d'aide juridique leur fournissent un revenu qu'ils ne peuvent tirer de leur clientèle privée. Par conséquent, à certains égards très importants, le marché de l'aide juridique et celui de la clientèle privée sont distincts. Ils le sont encore plus en raison de l'immobilité professionnelle qui découle de l'inertie naturelle et de la peur de l'inconnu.

Bien qu'il soit raisonnable de présumer que le recours accru aux techniciens juridiques pour offrir des services d'aide juridique en matière d'immigration et de réfugiés pourrait contribuer à réduire les coûts davantage, les données dont nous disposons actuellement ne permettent pas de conclure si les économies ainsi faites seraient considérables. Afin d'analyser en détail la gamme de services pouvant être offerte par des techniciens juridiques et de cerner le coût éventuel de ces services, il faut mener une recherche empirique.

L'autoreprésentation assistée est une variante de la prestation des services aux personnes qui n'ont pas droit à l'aide juridique. Elle combine la vulgarisation juridique à des conseils sommaires et, dans certains cas, à une aide juridique limitée. Toutefois, l'efficacité de cette solution en matière d'immigration et de réfugiés est très restreinte, étant donné les obstacles de taille liés à la langue, au niveau d'alphabétisation et à l'expérience culturelle.

Les tarifs actuels de l'aide juridique offrent une marge limitée pour payer les non-juristes fournissant des services aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié. Avec un système de responsabilisation approprié et de bonnes garanties de contrôle de la qualité, les techniciens juridiques et les agents de soutien dûment formés affiliés à des organismes non gouvernementaux pourraient sans doute assurer certains services de représentation aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié à un coût moins élevé que les avocats. Les ententes de franchisage pourraient faciliter le recours à des techniciens juridiques supervisés et à des agents des ONG pour fournir certains services nécessaires dans les affaires d'immigration et de réfugiés, ce qui permettrait de réduire les coûts de l'aide juridique. Toutefois, une évaluation soignée des résultats de projets pilotes bien conçus s'impose avant que nous puissions tirer des conclusions définitives à cet égard.

Inducteurs uniques

Plus le nombre d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié ayant besoin d'aide juridique est élevé, plus le coût des services nécessaires sera élevé. Comme l'aide juridique couvre essentiellement les cas de revendication du statut de réfugié, le principal inducteur de coûts est le nombre de revendications présentées au Canada. Au cours des quatre dernières années, le nombre de revendications a grandement augmenté.

Il y a maintenant dans le monde plus de 18 millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. De plus, un grand nombre de personnes qui ne répondent pas à la définition juridique de réfugié au sens de la Convention migrent vers des pays comme le Canada pour échapper à des conditions de vie intolérables dans leur pays d'origine. Une combinaison de conditions dans les pays d'origine et de liens avec le Canada influe sur le nombre de revendications du statut de réfugié qui sont présentées au Canada plutôt que dans d'autres pays développés.



La ligne de démarcation entre les réfugiés et les prétendus migrants économiques est souvent ténue. Or, le fait que la distinction soit si mince permet aux immigrants éventuels, surtout à ceux qui viennent de pays où les droits de la personne sont bafoués, de recourir au processus de détermination du statut de réfugié comme autre moyen pour être admis au Canada.

En 2000, plus de 90 % des immigrants et des réfugiés admis au Canada se sont établis en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique. Comme les revendicateurs du statut de réfugié se trouvaient surtout dans ces trois provinces, elles ont dû supporter la plupart des coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Au fil des années, les revendications du statut de réfugié faites au Canada ont représenté entre 4 % et 8 % de toutes les revendications faites dans les 17 pays membres des Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrants en Europe, en Amérique du Nord et en Australie (CIG)². Les importantes fluctuations du nombre de revendications présentées dans d'autres pays ont eu très peu d'incidence sur le nombre de revendications faites au Canada.

On se demande parfois si l'interprétation libérale, par le Canada, de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* et du *Protocole de 1967* de la Convention expliquerait le plus grand nombre de revendications présentées au Canada, mais l'examen des données disponibles ne confirme pas cette hypothèse. L'interprétation libérale de la *Convention* par le Canada n'a entraîné aucune augmentation du nombre des revendications.

La présence au Canada d'une communauté de ressortissants de certains pays sources peut constituer un facteur important poussant des personnes de ces pays à choisir le Canada comme pays d'accueil. Des personnes qui cherchent à se joindre à des parents déjà installés au Canada, mais qui ne peuvent obtenir le droit de s'établir au Canada en passant par le processus d'immigration habituel, peuvent recourir au processus de détermination du statut de réfugié comme solution de rechange.

Face à d'importantes restrictions imposées à l'immigration légale, les migrants font de plus en plus appel à des agents de migration et à des passeurs de réfugiés clandestins pour entrer au Canada. Ironiquement, les mesures que les gouvernements adoptent pour enrayer l'immigration illégale forcent peut-être les demandeurs d'asile à recourir aux services de passeurs puisqu'il est de plus en plus difficile d'être admis sans une telle aide professionnelle.

Les activités des passeurs de réfugiés clandestins risquent d'entraîner une augmentation du nombre de fausses demandes d'asile et une utilisation accrue de faux documents d'identité. Les mesures d'application du Canada, notamment un recours plus grand à la détention de revendicateurs du statut de réfugié sans documents et l'intervention plus fréquente de représentants du Ministre aux audiences de la Section de la protection des réfugiés (SPR), peuvent entraîner des audiences plus longues et plus accusatoires. Cette situation risque aussi de faire grimper le coût de l'aide juridique. Mais si de telles activités d'application découragent des revendicateurs du statut de réfugié, le coût pourrait diminuer.

² Outre le Canada, les pays membres des CIG sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Ententes bilatérales et multilatérales et dispositions relatives aux « tiers pays sûrs »

La *Convention de Dublin* et l'*Accord de Schengen* sont des ententes visant à coordonner les politiques d'immigration en Europe afin de favoriser la présentation de demandes d'asile dans le premier État membre où l'immigrant arrive, tout en assurant le libre mouvement des personnes entre les États membres. Ces ententes européennes ne semblent pas avoir eu de répercussions sur le nombre des revendications du statut de réfugié au Canada.

Le Canada a conclu avec les États-Unis un accord relatif aux « tiers pays sûrs ». L'accord repose sur le principe que les véritables réfugiés devraient raisonnablement demander l'asile dans le premier pays sûr où ils arrivent après avoir quitté leur pays d'origine. CIC prédit que l'accord permettra de réduire considérablement le nombre des revendications du statut de réfugié, ce qui pourrait réduire beaucoup les coûts de l'aide juridique.

Cependant, cet accord pourrait aussi entraîner des coûts. Plus de revendicateurs peuvent se déplacer avec l'aide de passeurs et détruire leurs documents de voyage pour cacher leur itinéraire, ce qui risque de donner lieu à des arguments procéduraux quant à savoir à quel pays la responsabilité incombe. De plus, avant que la jurisprudence soit établie, il est possible que des poursuites coûteuses soient intentées pour contester l'équité de certaines politiques d'asile des États-Unis, particulièrement en ce qui concerne la détention de demandeurs d'asile.

Répercussions des arrivées massives de revendicateurs du statut de réfugié

Les arrivées massives organisées de demandeurs d'asile, comme celle de quatre bateaux remplis d'immigrants de Chine revendiquant le statut de réfugié en 1999, attire beaucoup l'attention des médias. L'influence des situations extraordinaires de ce genre sur les coûts de l'aide juridique dépend de la réaction des autorités canadiennes de l'immigration. Si les revendicateurs sont traités de la manière habituelle, la principale répercussion sur les coûts est liée au nombre de revendicateurs qui ont besoin de l'aide juridique. Cependant, si le gouvernement réagit en adoptant des mesures spéciales, comme ce fut le cas en Colombie-Britannique lorsque les revendicateurs ont été détenus dans des prisons provinciales loin de Vancouver, il faut trouver les sommes nécessaires pour couvrir les frais d'aide juridique supplémentaires dus aux audiences périodiques de révision des motifs de la détention et ceux qui se rapportent aux services juridiques fournis à des personnes détenues dans des établissements protégés.

Considérations d'ordre national

Les immigrants qui essaient d'entrer au Canada vont naturellement avoir recours au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen d'accès si les obstacles à l'immigration ordinaire sont beaucoup trop grands. Ce phénomène peut se produire si la réunification d'une famille est difficile, ou s'il n'est pas facile de s'adresser aux services consulaires canadiens dans les pays d'origine. Bon nombre de ces personnes ont des motifs valides de revendiquer le statut de réfugié, mais elles seraient tout aussi heureuses de venir au Canada en passant par les mécanismes normaux de l'immigration si cela était une solution



pratique et accessible. Si un plus grand nombre de ces cas pouvaient être traités par ces mécanismes, il en résulterait des économies pour les régimes d'aide juridique.

Les facteurs qui poussent des personnes à revendiquer le statut de réfugié au Canada sont indépendants de ceux qui régissent la sélection des réfugiés à l'étranger. Par conséquent, les mesures visant à augmenter le nombre de réfugiés sélectionnés à l'étranger en vue de leur rétablissement au Canada ne réduiront probablement pas le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au Canada. En fait, pareilles mesures risquent de susciter d'autres revendications du statut de réfugié au Canada de la part de parents des personnes choisies à l'étranger.

Bien que moins de 1 % des dépenses d'aide juridique soient actuellement attribuables aux « avis de danger » – ce sont des cas où le ministre de l'Immigration ou le solliciteur général attestent conjointement qu'un revendicateur ne peut être admis au Canada parce qu'il représente un risque pour la sécurité –, les coûts des poursuites liés à de tels avis peuvent augmenter en raison des activités d'application mises en place par suite des événements du 11 septembre. Il pourrait s'agir d'un nouvel inducteur de coûts de l'aide juridique si l'on recourt sensiblement plus aux avis de danger ou si les tarifs étaient augmentés pour les cas plus complexes.

Les services d'aide juridique pour enquêtes devant la Section d'arbitrage de la CISR (c'est la première étape du processus de renvoi) sont offerts seulement dans quatre provinces (qui ne comprennent pas l'Ontario). L'admissibilité aux services est établie quand on a évalué le bien-fondé de la revendication. Le coût par instance est faible, tout comme le nombre de demandes. Les renvois sont de plus en plus courants, mais les enquêtes en matière d'immigration représentent encore une très faible proportion du coût total et ne le contribuent pas vraiment à le faire augmenter.

Des représentants de CIC interviewent d'abord les revendicateurs du statut de réfugié pour recueillir les renseignements devant permettre les vérifications de sécurité et la détermination de leur recevabilité. En 1991, la Cour suprême a établi que ces entrevues ne s'assimilent pas à des audiences, de sorte qu'il n'existe pas de droit à l'assistance d'un avocat dans ces cas. À l'heure actuelle, aucun régime d'aide juridique au Canada ne couvre les entrevues au point d'entrée. Toutefois, de nombreux défenseurs des droits des réfugiés soutiennent que la nature même de ces entrevues a changé depuis que la Cour suprême a rendu sa décision, car les entrevues sont maintenant plus structurées, plus rigoureuses et plus importantes relativement au processus décisionnel ultérieur. Si l'aide juridique était requise à cette étape, il pourrait en découler un énorme coût supplémentaire, voire la nécessité de mettre sur pied des équipes d'avocats de service appuyés par des techniciens juridiques. Cette perspective n'est toutefois pas imminente, de sorte que ce n'est un inducteur de coûts pour le moment.

Défis particuliers

Les frais de traduction et d'interprétation représentent plus de 16 % des dépenses de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés en Ontario et en Colombie-Britannique. Il s'agit d'une proportion beaucoup plus élevée que dans d'autres domaines couverts par l'aide juridique, tels que le droit criminel et le droit de la famille. Les dépenses dues aux évaluations d'expert et à aux rapports de médecins et de psychologues contribuent aussi sensiblement au coût de l'aide

juridique offerte aux immigrants et aux réfugiés, mais elles ne sont pas aussi considérables que celles subies pour la traduction et l'interprétation.

La plupart des revendicateurs du statut de réfugié ignorent tout du système juridique canadien. Les revendicateurs qui sont victimes de torture, d'agressions sexuelles graves ou d'autres traumatismes extrêmes ont souvent beaucoup de difficulté à raconter leur expérience. Les avocats doivent fréquemment travailler par l'intermédiaire d'interprètes lorsqu'ils communiquent avec leurs clients revendicateurs du statut de réfugié. Tous ces facteurs les forcent à consacrer plus de temps à la préparation des revendicateurs en vue des audiences que lorsqu'ils ont affaire à d'autres clients. Cependant, le temps de préparation des cas accordé par tous les tarifs d'aide juridique applicables aux affaires d'immigration et de réfugiés est limité. Les organismes d'aide juridique paient rarement les avocats pour le travail qu'ils doivent faire en sus des limites établies. Ainsi, le temps supplémentaire que les avocats doivent consacrer à la préparation des cas n'influe pas beaucoup sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Le Canada reconnaît que la persécution fondée sur le sexe fait partie des motifs visés par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Bien que les « revendications fondées sur le sexe » soient plus facilement acceptées au Canada que dans bien d'autres pays des CIG, le nombre de celles qui sont reçues au Canada est encore très peu élevé. Par conséquent, la démarche relativement souple du Canada à l'égard des revendications de ce genre n'est pas un important inducteur des coûts de l'aide juridique.

Exigences procédurales

La SPR a le pouvoir de statuer sur une revendication du statut de réfugié manifestement bien fondée, sans tenir d'audience officielle. Les coûts de l'aide juridique peuvent être beaucoup moins élevés dans les cas réglés grâce à ce processus accéléré que dans ceux qui sont déterminés à la suite d'une audience régulière. Par conséquent, le recours accru au processus accéléré est un bon moyen de réduire le coût de l'aide juridique dans les administrations qui paient les avocats à l'heure. (Aucune économie n'est réalisée si les avocats sont touchés des honoraires forfaitaires ou fixes.) Cependant, le recours au processus accéléré est limité par plusieurs facteurs, le principal étant le pourcentage de revendications bien fondées qui peuvent raisonnablement être réglées sans audience.

Dans les provinces qui versent aux avocats un taux horaire pour le temps passé en audience, la durée des audiences est de toute évidence un inducteur des coûts de l'aide juridique. La longueur des audiences dépend d'une combinaison complexe de facteurs, dont la plupart ne relèvent pas des organismes d'aide juridique : la complexité du dossier, la compétence du président de l'audience et les stratégies utilisées par les agents de protection, les représentants du Ministre et les avocats. D'aucuns soutiennent que rémunérer les avocats à l'heure rend le système vulnérable à la « demande due au fournisseur ». Si la durée moyenne des audiences concernant le statut de réfugié pouvait être réduite, des économies considérables pourraient être faites. Par exemple, la durée moyenne de ce genre d'audiences à Montréal, où les avocats reçoivent des honoraires fixes pour chaque cas, peu importe le temps qu'ils y consacrent, est de presque 20 % inférieure à celle des audiences tenues à Toronto, et de 33 % inférieure à celles de Vancouver, où les avocats touchent un taux horaire pour le temps réellement consacré aux



audiences. Si la durée moyenne des audiences de Toronto était ramenée à celle des audiences de Montréal, l'aide juridique en Ontario coûterait 280 000 \$ de moins par année.

Les décisions rendues par la CISR peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire sur autorisation d'un juge de la Cour fédérale. Cela coûte très cher. Le coût total n'est pas trop élevé parce que les autorisations de contrôle judiciaire ne sont accordées que dans une faible proportion des cas. Cette situation pourrait changer beaucoup si le nombre de cas où une autorisation est donnée augmente après la mise en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*, car la Cour fédérale sera appelée à clarifier des questions d'interprétation concernant la nouvelle loi.

Les appels devant la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la CISR ne contribuent pas beaucoup au coût de l'aide juridique. Les appels portant sur des mesures de renvoi et des demandes de parrainage sont rarement couverts par les régimes d'aide juridique. Les résidents permanents qui tentent de parrainer des parents pour qu'ils s'établissent au Canada gagnent en général un revenu qui les rend inadmissibles à l'aide juridique.

Aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, les revendicateurs qui n'avaient pas obtenu le statut de réfugié et qui étaient visés par une mesure de renvoi disposaient de deux autres recours en plus du contrôle judiciaire. Ils pouvaient solliciter la qualité de demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) et interjeter appel pour des considérations humanitaires (CH). Les coûts de l'aide juridique relatifs à ces instances n'étaient pas très élevés, de sorte que les DNRSRC et les appels pour CH ne contribuaient pas sensiblement aux coûts des régimes d'aide juridique.

Évolution de la législation et de la jurisprudence

De récents changements apportés aux lois et aux politiques, en particulier l'entrée en vigueur de la nouvelle *LIPR* et la mise en œuvre prévue de l'entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis, devraient faire augmenter les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés de diverses façons.

Aux termes de la *LIPR*, les agents d'immigration ont trois jours ouvrables après avoir reçu une revendication qui sera transmise à la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, pour en déterminer la recevabilité. Ils ont le pouvoir de déterminer à nouveau la recevabilité en tout temps avant qu'une décision finale soit rendue sur la revendication. Ces mesures risquent peu d'avoir des répercussions importantes sur les coûts de l'aide juridique.

Aux termes de la *LIPR*, le quorum pour la tenue des audiences de détermination du statut de réfugié a été réduit de deux à un commissaire de la SPR. Ce changement fera croître de 17 % à 20 % le nombre de revendications déterminées par la SPR dans l'ensemble du Canada. Ce changement se fera sentir surtout à Toronto, où le nombre d'audiences entendues par un seul commissaire était le plus faible avant l'entrée en vigueur de la *LIPR*. Toute augmentation du nombre de commissaires que la SPR nommera à Toronto afin d'aider à éliminer le retard dans le traitement des revendications qui s'était accumulé au cours des deux dernières années entraînera probablement une autre hausse à court terme des coûts de l'aide juridique en Ontario.

En outre, l'adoption des tribunaux à un seul commissaire pourrait faire en sorte que les commissaires de la SPR ayant relativement peu d'expérience de la façon de présider les audiences auront de la difficulté à diriger les choses avec efficacité et promptitude. Cette situation pourrait donc donner lieu à des audiences beaucoup plus longues, ce qui risque de faire augmenter les coûts de l'aide juridique dans les administrations qui paient le temps réellement passé en audience, sans imposer de plafond. On pourrait aussi constater une augmentation du nombre d'erreurs susceptibles de révision commises par les nouveaux commissaires qui mènent seuls leurs audiences sans avoir la possibilité de consulter un collègue plus expérimenté. Toute augmentation du nombre de cas où un contrôle judiciaire est accordé et où les décisions de la SPR sont annulées (une nouvelle audience devient alors nécessaire) entraînera une hausse des coûts de l'aide juridique. Cependant, les augmentations de coûts résultant de tous ces facteurs réunis seront sans doute faibles par rapport au coût total de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Aux termes de la *LIPR*, la SPR a la compétence pour accorder une protection pour divers motifs qui faisaient auparavant l'objet de procédures distinctes. Le traitement de tous les motifs de protection fondés sur le risque dans une même procédure élimine les procédures relatives aux demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) et réduit considérablement le nombre d'appels pour considérations humanitaires pour lesquels l'aide juridique était fournie dans certaines provinces. Les répercussions immédiates de ce changement sur les coûts de l'aide juridique seront assez limitées puisque le montant consacré à la catégorie des DNRSRC et aux appels pour considérations humanitaires était peu élevé.

Le regroupement des motifs de protection et l'ajout de nouveaux motifs ont engendré une incertitude qui risque de susciter des plaidoiries sur l'interprétation, lesquelles prolongeront sans doute les audiences de la SPR. On peut également s'attendre à une série de causes types, car la Cour fédérale sera appelée à rendre des décisions qui feront autorité sur la signification des modifications législatives. L'augmentation des coûts de l'aide juridique qui en résultera pourrait très bien annuler toute économie due à l'élimination de la catégorie des DNRSRC et à la diminution du nombre d'appels pour considérations humanitaires, du moins à court terme.

La *LIPR* crée par ailleurs une Section d'appel des réfugiés (SAR), dont le mandat est de trancher les appels relatifs à des décisions rendues par la SPR en matière de détermination du statut de réfugié. Toutefois, la mise en œuvre des dispositions relatives à la SAR a été reportée. Les répercussions de la mise sur pied de la SAR sur les coûts de l'aide juridique pourraient varier grandement, selon qu'elle entraînera ou non une diminution importante du nombre de demandes de révision judiciaire et de cas où la demande sera acceptée. Cela pourrait réduire les coûts de l'aide juridique dans les cas où la SAR sera en mesure de corriger les erreurs commises par la SPR dans ses décisions, sans que celle-ci doive réentendre la revendication, et dans ceux où les appelants déboutés ne présenteront pas une demande de révision judiciaire. Cependant, dans les cas où les décisions de la SAR feront l'objet d'une demande de révision judiciaire, tous les coûts de l'aide juridique liés aux procédures de la SAR seront entièrement nouveaux. Tous comptes faits, on estime que la création de la SAR entraînera une hausse nette des coûts de l'aide juridique de 1,2 million à 2,6 millions de dollars à l'échelle nationale.

Les revendicateurs déboutés, les auteurs de revendications réitérées et toute personne dont la revendication du statut de réfugié ne pourra être transmise à la SPR pourront présenter une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) lorsque le renvoi du Canada sera imminent. Cette évaluation se limitera aux éléments de preuve qui n'auront pas été examinée



précédemment par la SPR. Dans les cas où il n'y aura pas eu d'audience sur le bien-fondé de la revendication du statut de réfugié et dans d'autres cas où la crédibilité du revendicateur sera mise en cause, une audience sera nécessaire. D'autres procédures relatives à l'ERAR seront fondées sur un examen des documents écrits, un peu comme dans le cas des DNRSRC aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration*. Si l'aide juridique est accordée pour ces procédures, les coûts seront sans doute semblables à ceux des revendications pour lesquelles une audience de la SPR est nécessaire. Les coûts de l'aide juridique relatifs à un ERAR fondé sur des documents écrits devraient être semblables à ceux qui étaient auparavant inhérents aux demandes des DNRSRC et aux appels pour considérations humanitaires.

Conformément à la *LIPR*, un agent d'immigration peut, n'importe quand avant que la SPR prenne une décision finale sur une demande d'asile, infirmer une décision de recevabilité antérieure. L'application de ce pouvoir pourrait faire augmenter les coûts de l'aide juridique parce que des revendicateurs dont le dossier aura été suspendu feront probablement une demande d'aide juridique relativement à la décision prise au sujet de la recevabilité de leur cas devant la Section de l'immigration; en outre, du travail déjà accompli pourrait être gaspillé dans des affaires rappelées. L'éventuelle incidence sur les coûts dépendra de la mesure dans laquelle les régimes d'aide juridique seront étendus aux affaires de réfugiés devant la Section de l'immigration et de la manière dont CIC appliquera ce nouveau pouvoir, les conséquences de ces deux facteurs étant difficiles à évaluer à l'avance.

Aux termes de la *LIPR*, toutes les revendications réitérées, y compris celles qui, aux yeux de la SPR, auront été retirées ou abandonnées, seront traitées dans le cadre du processus d'ERAR au lieu d'être transmises à la SPR pour qu'elle statue sur elles. Ce changement devrait avoir un effet limité sur les coûts de l'aide juridique. Toutefois, le traitement de revendications réitérées dans le cadre du processus d'ERAR devrait être moins coûteux que sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, car les affaires déjà tranchées par la Section du statut de réfugié (SSR) pouvaient alors être entendues à nouveau dans le cadre d'une revendication réitérée.

L'ensemble des mesures législatives sur la sécurité adoptées par le Parlement au lendemain des attaques terroristes survenues aux États-Unis le 11 septembre 2001 risque peu d'avoir des répercussions d'envergure sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Retards dans le traitement des revendications

Les retards dans le traitement des revendications du statut de réfugié risquent de faire augmenter les coûts de l'aide juridique de deux façons. D'abord, ils ont tendance à accroître le travail fait dans chaque dossier à cause des reports et du temps supplémentaire consacré aux audiences. Ensuite, les retards que les autorités mettent à prendre des décisions finales sur les demandes d'asile et à appliquer les mesures de renvoi visant les revendicateurs déboutés favorisent l'abus du processus de détermination du droit d'asile comme moyen de contourner les mécanismes normaux de l'immigration.

Un examen de la manière dont les arriérés dans les dossiers – un élément montrant que le temps de traitement augmente – touchent l'ensemble des revendications du statut de réfugié révèle que les retards prolongent la période totale où les revendicateurs déboutés peuvent

demeurer au Canada encouragent la présentation d'autres revendications parce que cette forme de « résidence temporaire » au Canada représente une solution économique pour les migrants.

Voilà qui engendre un contexte ambivalent en ce qui concerne les coûts de l'aide juridique. Les retards dans l'application des mesures de renvoi semblent être un des facteurs qui font augmenter le nombre de revendications du statut de réfugié et, partant, la demande de services d'aide juridique. Cependant, les efforts visant à décourager la présentation de demandes risquent aussi de faire croître les coûts de l'aide juridique s'ils font intervenir des solutions utilisées dans d'autres pays, comme la hausse du nombre de détentions ou de procédures de renvoi accélérées, qui peuvent entraîner de coûteuses contestations juridiques fondées sur la *Charte des droits et libertés*.



Introduction

La présente étude cerne les divers facteurs qui font augmenter le coût de l'aide juridique accordée aux immigrants et aux réfugiés et elle explique comment ils influent sur le coût des services fournis par les administrations publiques. Chaque province fait face à une forte demande de services dans à peu près tous les domaines où le système juridique a une incidence considérable sur la vie des Canadiennes et des Canadiens. Le coût par instance de l'aide juridique fournie aux immigrants et aux réfugiés a grimpé encore plus rapidement que dans les autres secteurs³. Il est essentiel de comprendre ce qui contribue à faire monter ce coût, afin d'assurer la stabilité à long terme des programmes d'aide juridique et d'établir des politiques d'aide juridique solides.

Hypothèse de travail

L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique assument à elles seules plus de 90 % de tout ce que coûte l'aide juridique accordée aux immigrants et aux réfugiés au Canada. Au cours des deux dernières années financières, environ 92 % des dépenses qu'a supportées Aide juridique Ontario (AJO) au nom des immigrants et des réfugiés ont été consacrées aux procédures devant la Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) (Rod Strain, note à Mary Marrone, 11 juin 2002)⁴. Selon les estimations, environ 90 % des dépenses d'aide juridique faites pour des immigrants et des réfugiés en 2001-2002 en Colombie-Britannique étaient liées aux procédures de détermination du statut de réfugié, notamment au contrôle judiciaire de décisions de la SSR (Legal Services Society, 2001a)⁵. Au Québec, de 90 % à 92 % des affaires d'immigration et de réfugiés financées par la Commission des services juridiques au cours des dix dernières années ont porté sur des revendications du statut de réfugié (Claude Hargreaves, entrevue avec Pierre Duquette le 12 juin 2002). Dans les trois provinces, le coût le plus important est celui des services de représentation fournis aux revendicateurs du statut de réfugié lors des audiences de détermination du statut devant la SSR.

³ Lippert et Easton (1997: 239). Note portant sur les coûts de l'aide juridique en Ontario de 1985 à 1995. On y précise que les coûts par cas en matière criminelle, en dollars indexés, ont augmenté en moyenne de 10,5 % par année. Le taux de croissance annuel moyen pour toutes les affaires civiles était de 14,5 %. Pour ce qui est des affaires d'immigration, le taux de croissance a été de 79,4 %; c'était donc, de loin, le domaine affichant le plus fort taux de croissance. Nous ne disposons pas de données comparables pour les autres provinces.

⁴ Aide juridique Ontario signale qu'en 2000-2001 un montant de 12 458 995 \$ sur un total de 13 578 150 \$ affectés à l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés a été consacré aux représentations devant la SSR. En 2001-2002, les chiffres correspondants ont été de 15 273 337 \$ et de 16 438 294 \$, respectivement.

⁵ Il est intéressant de souligner que la LSS semble consacrer une proportion beaucoup plus élevée de son budget pour l'immigration et les réfugiés aux contrôles judiciaires que ne le fait AJO. La LSS signale que 1 097 869 \$, soit environ 21 % des crédits affectés aux immigrants et aux réfugiés au cours de l'exercice 2000-2001, ont servi à payer les procédures de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Pour la même année, AJO rapporte qu'elle n'a dépensé que 654 794 \$ au chapitre des contrôles judiciaires relatifs aux affaires d'immigration et de réfugiés. Cela représente moins de 5 % des dépenses totales qu'AJO a subies en faveur des immigrants et des réfugiés au cours de cet exercice. Il est difficile d'expliquer ces chiffres, surtout quand on sait que la SSR a rendu environ quatre fois plus de décisions en Ontario qu'en C.-B. Toutefois, cela ne change rien au fait fondamental que plus de 90 % des crédits consacrés à l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés dans les deux provinces servent à représenter les revendicateurs du statut de réfugié.

Une proportion considérable des autres dépenses sert à fournir des services d'aide juridique lors du contrôle judiciaire de décisions de la SSR devant la Cour fédérale et à faire des examens de risques des demandeurs non reconnus (DNRSRC) et des examens pour considérations humanitaires au nom de revendicateurs déboutés. De 2 % à 6 % de toutes les dépenses d'aide juridique consacrées aux immigrants et aux réfugiés sont attribuables à la représentation par avocat pour examens des motifs de détention et aux enquêtes menées devant la Section d'arbitrage de la CISR. Bon nombre de ces affaires concernent aussi des revendicateurs du statut de réfugié. Les procédures de la Section d'appel de l'immigration (SAI)⁶ comptent pour moins de 1 % des dépenses engagées au titre de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés en Ontario (Roderick Strain, note à Mary Marrone, 11 juin 2002), et il semble que la situation soit la même en Colombie-Britannique et au Québec. Le reste des dépenses s'explique par d'autres procédures de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale et diverses présentations faites au Ministre⁷. Un grand nombre de ces procédures se rapportent aussi à des revendicateurs du statut de réfugié déboutés. Par conséquent, les inducteurs du coût des services d'aide juridique offerts aux immigrants ne revendiquant pas le statut de réfugié présentent peu d'intérêt moindre aux fins de la présente étude.

Démarche adoptée et structure du rapport

La recherche sur laquelle est fondée notre étude a porté principalement sur les inducteurs de coûts relatifs à l'aide juridique fournie aux revendicateurs du statut de réfugié et aux revendicateurs du statut de réfugié déboutés. Bien que l'étude se concentre surtout sur les revendicateurs du statut de réfugié, elle ne minimise pas l'importance de l'immigration comme inducteur de coûts de l'aide juridique. Les facteurs qui portent les soi-disant immigrants à recourir au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen de rechange pour entrer au Canada sont toujours des facteurs pertinents qui font augmenter les coûts de l'aide juridique. Des dépenses d'aide juridique considérables sont engagées pour traiter les revendications de ce genre.

Le chapitre 1 du présent rapport donne un aperçu des divers inducteurs de coûts de l'aide juridique relevés au cours d'une revue des documents accessibles. En plus d'examiner les facteurs évidents, soit les coûts dus à une demande accrue de services d'aide juridique et à l'augmentation de la complexité des procédures judiciaires, le chapitre 1 présente une courte analyse de la documentation portant sur la façon dont les méthodes de prestation des services d'aide juridique influent sur les coûts des programmes. Nous abordons aussi les problèmes découlant d'incitatifs économiques précis qui entrent en jeu dans le contexte de l'aide juridique. Cette question comporte deux volets. D'abord, lorsque quelqu'un d'autre paie les dépenses, les clients risquent de soucier moins des coûts engagés en leur nom. Ensuite, lorsque les clients connaissent fort peu les services requis et que l'organisme d'aide juridique ne peut pas facilement vérifier si les services offerts sont nécessaires, les avocats risquent de fournir et de facturer des services qui dépassent les objectifs de l'organisme d'aide juridique.

⁶ Appels relatifs au parrainage et appels concernant une mesure de renvoi interjetés par des résidents permanents.

⁷ Appels pour des considérations humanitaires, arguments de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC), et arguments concernant l'avis relatif aux personnes qui constituent un danger pour le public ou la sécurité.



Le chapitre 1 contient aussi un bref examen de l'incidence des structures tarifaires de l'aide juridique en tant qu'inducteur de coûts, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les tarifs influent sur la façon dont les avocats traitent les dossiers et sur les coûts qu'ils engagent pour représenter les clients de l'aide juridique. Nous étudions en outre l'importance de facteurs externes comme les taux actuels du marché pour des services juridiques et l'existence de solutions autres que l'aide juridique à titre d'inducteurs de coûts des programmes d'aide juridique.

Le chapitre 2 porte sur les facteurs de niveau international qui font croître les coûts de l'aide juridique en contribuant à l'augmentation constante du nombre de demandes d'asile présentées au Canada. Il est possible que ces facteurs incitent des personnes à choisir le Canada comme destination privilégiée, que ce soit des personnes souhaitant échapper à la persécution ou d'autres qui se servent du processus de détermination du statut de réfugié comme moyen détourné d'entrer au Canada. Bien que ces facteurs internationaux ne soient pas des inducteurs de coûts importants des programmes d'aide juridique en général, ils risquent d'influer beaucoup sur le niveau d'immigration au Canada et sur le nombre de revendications du statut de réfugié présentées ici, ce qui touche directement les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Le chapitre 3 concerne surtout les facteurs nationaux qui peuvent être considérés comme des inducteurs de coûts propres à l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Il examine la façon dont les politiques canadiennes en matière d'immigration et d'asile influent sur le choix que les personnes font pour entrer au Canada : présenter une demande d'asile, ou recourir aux mécanismes normaux d'immigration. Le chapitre examine également comment les politiques d'application nationales en matière d'immigration font augmenter les coûts de l'aide juridique. Par exemple, les activités d'application qui mènent à la détention ou à la déportation d'un plus grand nombre de personnes ont une incidence directe sur le nombre de demandes d'aide juridique pour représentation lors d'un examen des motifs de détention.

Le chapitre 4 est consacré aux défis particuliers de la prestation de services d'aide juridique aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié. Tout d'abord, nous examinons l'incidence qu'ont sur les coûts les caractéristiques uniques des affaires d'immigration et de réfugiés, y compris les particularités de la clientèle à laquelle l'aide juridique est fournie. Par exemple, le besoin de traiter avec des clients par l'intermédiaire d'interprètes crée un coût direct qui ne s'applique pas autant dans les autres cas où des services d'aide juridique sont fournis. Ce besoin peut également constituer un facteur indirect d'augmentation des coûts puisque les avocats doivent passer plus de temps avec leurs clients pour obtenir des renseignements et des directives qu'ils ne le font quand il n'est pas nécessaire de recourir à un interprète. La plupart des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié ne connaissent pas le système juridique canadien. En outre, bon nombre de revendicateurs du statut de réfugié sont traumatisés par suite des expériences qu'ils ont vécues dans leur pays d'origine. Nous évaluons donc l'effet de ces facteurs sur le coût de la prestation d'une représentation efficace.

Au chapitre 5, nous nous penchons sur les caractéristiques de la structure des processus juridiques relatifs aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié, dans la mesure où elles influent sur les coûts de l'aide juridique. Nous examinons les différents processus pour lesquelles une aide juridique peut être fournie et l'incidence éventuelle des procédures et des pratiques opérationnelles établies sur les coûts de l'aide juridique.

Le chapitre 6 évalue comment les changements législatifs, plus particulièrement la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les récentes modifications apportées à la législation concernant la sécurité nationale, risquent d'influer sur le coût des services d'aide juridique fournis aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié. Nous étudions aussi les effets qu'ont eu d'importantes décisions judiciaires sur les demandes d'aide juridique et sur ce que coûte une représentation efficace.

Le chapitre 7 est consacré à l'analyse des conséquences, pour les coûts, des retards accumulés aux différentes étapes des procédures concernant les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié. Il contient un examen de l'hypothèse selon laquelle les retards dans la prise des décisions finales sur les revendications du statut de réfugié et les retards dans l'exécution des mesures de renvoi visant les revendicateurs du statut de réfugié déboutés incitent de soi-disant migrants à qui on a refusé le droit d'établissement au Canada à recourir au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen détourné pour entrer au pays. Nous étudions aussi l'effet qu'ont sur les coûts les retards enregistrés aux différentes étapes des procédures concernant les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié. Par exemple, les coûts augmentent lorsqu'un avocat doit, pour se préparer à la reprise d'une audience ajournée, passer en revue le travail déjà fait.

Étant donné l'envergure limitée de la présente étude, il n'est pas possible d'entreprendre une analyse économétrique de base sur chacun des inducteurs de coûts relevés. Nous avons plutôt fondé notre analyse et nos commentaires concernant certains inducteurs de coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés sur un examen de la documentation et de l'information disponibles relatives à chacun de ces facteurs. L'analyse est grandement fondée sur l'expérience personnelle de l'auteur dans le domaine⁸. Les données statistiques sur les coûts des programmes et sur les mouvements migratoires sont fournies dans la mesure où elles existent.

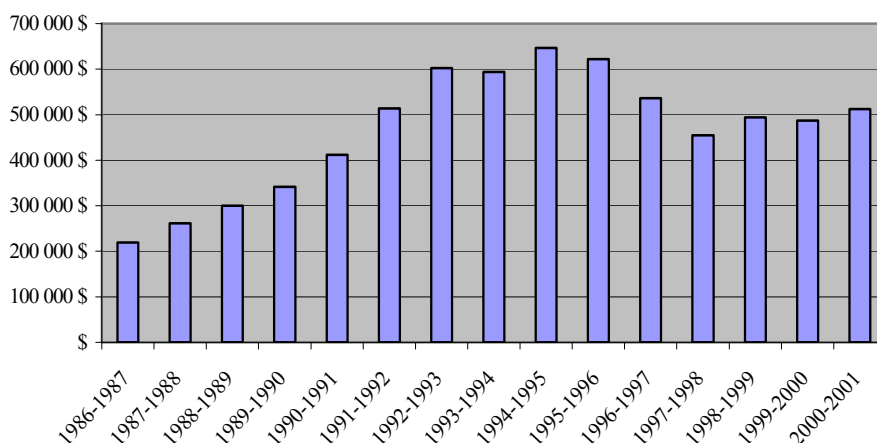
⁸ L'auteur, John Frecker, a été vice-président de la Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), de 1995 à 2001. Pendant cette période, il a planifié et supervisé la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures visant à accroître la productivité de la SSR. De 1985 à 1992, il a dirigé les travaux de recherche en droit administratif menés par la Commission de réforme du droit du Canada; il a alors signé un rapport sur la détermination du statut de réfugié au Canada qui a influé sur les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* en 1992.



1.0 Vue d'ensemble des inducteurs des coûts de l'aide juridique

Le graphique 1 résume les données sur toutes les dépenses d'aide juridique engagées au Canada entre 1986-1987 et 1999-2000. Entre 1986-1987 et 1994-1995, les dépenses pour l'ensemble du Canada ont augmenté de 195 %, passant de 219 millions de dollars à 646 millions. Même si l'on ajuste ces chiffres en fonction de l'inflation, les dépenses d'aide juridique enregistrées au cours de cette période de huit ans ont grimpé de 127 % (Centre canadien de la statistique juridique, 1996, Tableau 4). Craignant une hausse folle des dépenses d'aide juridique, les gouvernements provinciaux et fédéral, qui fournissaient près de 85 % de tous les fonds affectés à l'aide juridique, ont limité les montants qu'ils étaient prêts à payer. Les organismes d'aide juridique ont été forcés de réduire les services couverts et d'imposer d'autres mesures de limitation des coûts, comme la réduction des tarifs et les retenues sur les montants versés aux avocats qui fournissaient des services d'aide juridique. Entre 1995 et 1998, les dépenses annuelles de l'aide juridique ont diminué, passant de 646 millions de dollars à 454 millions, soit une baisse de près de 30 %.

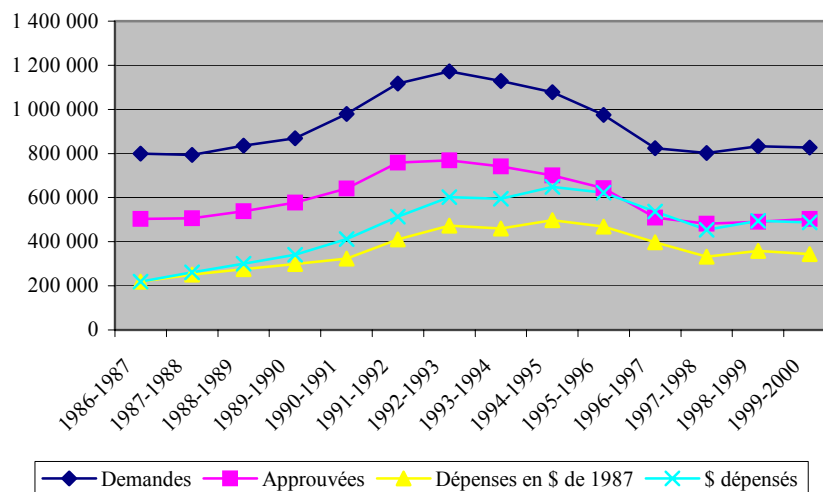
Graphique 1 Dépenses d'aide juridique au Canada, par année, en milliers de dollars courants de 1986-1987 à 1999-2000



Source : L'aide juridique : ressources et nombre de cas, 1994-1995 – Tableau 4
L'aide juridique : ressources et nombre de cas, 1999-2000 – Tableau 4
L'aide juridique : ressources et nombre de cas, 2000-2001 – Tableau 4

L'une des conséquences de la baisse marquée des dépenses entre 1994-1995 et 1997-1998 a été la réduction du nombre de cas pour lesquels on a fourni des services d'aide juridique. Le graphique 2 illustre l'évolution du nombre de demandes d'aide juridique reçues et approuvées et les fluctuations du montant total consacré à l'aide juridique au Canada entre 1986-1987 et 1999-2000. Certaines des économies faites au cours des dernières années sont attribuables à une réduction du coût par cas des services d'aide juridique fournis; toutefois, la plus grande économie est due à la diminution du nombre de clients servis.

Graphique 2 Demandes d'aide juridique reçues et approuvées et dépenses d'aide juridique en dollars courants et en dollars de 1987 de 1986-1987 à 1999-2000



Source : L'aide juridique : ressources et nombre de cas, 1994-1995 et 1999-2000 – Tableaux 4, 9 et 10

Les changements observés dans le nombre de personnes admissibles à l'aide juridique, l'incidence et la complexité accrues des procédures pour lesquelles une aide juridique est requise, et la modification des lois et des politiques touchant ces procédures expliquent en partie les fluctuations de coûts observées. La façon dont les services d'aide juridique sont fournis, les structures tarifaires de l'aide juridique et le phénomène que les économistes appellent « demande due au fournisseur » constituent d'autres inducteurs de coûts éventuels⁹. Les parties qui suivent fournissent un bref aperçu des principales conclusions tirées de documents portant sur les inducteurs de coûts de l'aide juridique.

1.1 Nombre de cas et demande de services d'aide juridique

Il est raisonnable de supposer que l'inducteur de coûts le plus évident est le nombre de demandes de représentation provenant de personnes qui ne peuvent se payer eux-mêmes les services d'un avocat. L'incidence qu'a sur les coûts l'augmentation de la demande de services d'aide juridique est évidente à la lecture des données sur les tendances relatives au nombre de cas d'aide juridique (Graphique 2). La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été marqués par une croissance spectaculaire du nombre des demandes d'aide juridique; or, cette croissance résultait elle-même d'une demande accrue et de l'élargissement de la gamme

⁹ La « demande due au fournisseur » a été définie de différentes façons, mais l'idée maîtresse est qu'un conseiller professionnel peut, parce qu'il possède un avantage en raison de l'information qu'il détient, augmenter le nombre de services que le client aimerait utiliser (McCamus, Brenner et coll., 1997 : 122). Dans le contexte de l'aide juridique, M. Bevan (1996: 105) laisse entendre que la demande est engendrée par le fournisseur dans les cas où celui-ci (l'avocat), agissant à titre de représentant du mandant (l'organisme d'aide juridique), occasionne un niveau d'utilisation (de services juridiques) différent de celui qui aurait existé si le mandant bien informé avait été en mesure de choisir librement.



d'affaires couvertes par les programmes d'aide juridique. Entre 1986-1987 et 1993-1994, le nombre de demandes d'aide juridique faites dans l'ensemble du Canada a augmenté de 35 %. Pendant la même période, le nombre de demandes approuvées a crû de 40 %. Les dépenses d'aide juridique pour cette période ont augmenté beaucoup plus rapidement que le nombre de cas (de 195 % en dollars courants, et de 127 % en dollars constants de 1987). Toutefois, une part importante de l'accroissement des dépenses peut être attribuée à la simple hausse du nombre de cas pour lesquels des services d'aide juridique ont été fournis.

En 1994-1995, l'Ontario, qui administre le plus grand programme d'aide juridique au pays, a restreint considérablement le nombre de cas d'aide juridique approuvés. La diminution ultérieure du nombre de cas a influé sur les statistiques nationales. Paradoxalement, les dépenses totales de l'aide juridique pour cette année ont continué à grimper. Ce phénomène était dû en partie à un décalage normal. Un bon nombre de demandes d'aide juridique approuvées en 1993-1994 n'ont été facturées qu'en 1994-1995. Comme nous le constaterons ci-après, d'autres facteurs peuvent aussi avoir contribué à faire grimper les coûts de l'aide juridique. Quoi qu'il en soit, la réduction du nombre de cas n'a commencé à se faire pleinement sentir qu'à partir de 1995-1996 et, depuis ce temps, les dépenses totales de l'aide juridique ont diminué à peu près au même rythme que le nombre de cas. De 1995-1996 à 1999-2000, le nombre de demandes d'aide juridique approuvées a diminué d'environ 31 %, et les dépenses rajustées en fonction de l'inflation ont chuté de 33 %. En dollars courants, les dépenses ont reculé de 26 % au cours de cette période de 5 ans (Centre canadien de la statistique juridique, 2001 : Tableau 4).

Il ne fait aucun doute que, pendant cette période de croissance rapide (de 1986-1987 à 1994-1995), les dépenses ont augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que le nombre de cas. Après 1995, lorsque les grands remaniements des programmes d'aide juridique ont commencé à entrer en vigueur, les dépenses, exprimées en dollars constants, ont diminué légèrement plus vite que le nombre de demandes d'aide juridique approuvées. La relation non linéaire entre le nombre de cas et les dépenses laisse croire qu'il ne faut pas se limiter au seul nombre de demandes et à la charge de travail correspondante pour définir la gamme complète des inducteurs de coûts de l'aide juridique.

D'autres facteurs peuvent influencer sur la demande de services d'aide juridique. Dans les affaires criminelles, cette demande tend à être directement proportionnelle au nombre d'accusations criminelles portées par la police¹⁰. Les pratiques de mise en accusation varient selon les politiques, comme la tolérance zéro face à la violence familiale et à la conduite en état d'ébriété, et selon le degré de présence policière dans une collectivité. Si la police est fortement présente, le nombre d'accusations portées tend à monter. Comme un plus grand nombre d'infractions sont observées et que plus de contrevenants sont appréhendés, plus d'accusations sont portées. L'attention des agents de police se tourne d'une façon disproportionnée vers les tranches de la population dont le revenu est inférieur au seuil appliqué pour décider de l'admissibilité à l'aide juridique, et le nombre d'accusations criminelles portées contre ces

¹⁰ En 1999-2000, les affaires criminelles représentaient environ 46 % de tous les cas approuvés par les organismes d'aide juridique et environ 45 % des dépenses de l'aide juridique. Le rapport entre les affaires criminelles et les affaires civiles varie beaucoup d'une province à l'autre : ainsi, 35 % des cas approuvés relèvent du criminel au Québec, et ce taux passe à 81 % dans l'Île-du-Prince-Édouard (Statistique Canada, 2001 : tableaux 5 et 7). Bien qu'il existe des variations entre les provinces en ce qui a trait aux types d'affaires criminelles donnant droit à l'aide juridique, la couverture accordée à cet égard est beaucoup plus uniforme que celle consentie pour des affaires civiles.

segments de la population tend aussi à être disproportionné (Conseil national du bien-être social, 2000 : 12-18). Par conséquent, les pratiques de mise en accusation utilisées par la police influent directement sur le nombre de demandes d'aide juridique reçues et approuvées, ce qui fait monter les coûts de l'aide juridique.

Les choses sont beaucoup plus complexes lorsqu'il s'agit de l'aide juridique en matière civile. Tout d'abord, il existe une grande variation entre les provinces quant aux affaires civiles qui sont couvertes¹¹. De plus, les coûts relatifs aux affaires civiles, surtout en ce qui a trait à la garde, à l'immigration et aux réfugiés, sont plus instables que ceux se rapportant aux affaires criminelles. Dans une analyse détaillée des tendances des dépenses engagées au titre de l'aide juridique en Ontario, Owen Lippert et Stephen Easton (1997 : 231-233) ont signalé que, dans toutes les catégories d'infractions criminelles autres que l'homicide, la tendance des dépenses suivait le nombre de cas, c'est-à-dire que le pourcentage de dépenses correspondait au pourcentage de cas dans chaque catégorie. En matière civile, le pourcentage des dépenses dues aux affaires d'immigration et de réfugiés et, dans une moindre mesure, aux cas de divorces contestés, augmentait proportionnellement à celui des cas de ce genre parmi le nombre total des cas.

Malgré une plus grande instabilité des dépenses de l'aide juridique en matière civile, il y a une faible relation entre la couverture accordée et le coût des programmes. L'augmentation des dépenses des programmes entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 s'est accompagnée d'un élargissement de la gamme d'affaires civiles pour lesquelles des services d'aide juridique étaient fournis. À l'inverse, la contraction qui a eu lieu à la fin des années 1990 s'est expliquée en partie par l'élimination de l'aide juridique pour certains types d'affaires civiles, par exemple, les divorces et les attestations de congédiement injustifié en Ontario en 1995.

1.2 Politiques gouvernementales et mesures d'application

Les politiques gouvernementales et les mesures d'application influent dans une certaine mesure sur la demande (au sens économique du terme) de services d'aide juridique. AJO attribue une proportion importante de l'augmentation de 21 % du nombre de certificats pour cas criminel délivrés entre 1996 et 2000 aux changements apportés au *Code criminel* et aux autres lois fédérales et provinciales visant les jeunes¹². En outre, AJO affirme que la décision du gouvernement d'adopter des politiques de tolérance zéro dans des domaines comme la conduite en état d'ébriété et la violence familiale a contribué à faire croître la demande d'aide juridique. Ces changements d'orientation entraînent une augmentation du nombre d'accusations et font grandir la possibilité d'incarcération sur déclaration de culpabilité, ce qui est un facteur important lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité à l'aide juridique. Du côté du droit civil,

¹¹ Par exemple, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan et les trois territoires n'accordent aucune aide juridique pour les affaires concernant l'immigration et les réfugiés. Les services d'aide juridique fournis dans les affaires de ce genre par les six autres provinces varient considérablement.

¹² Le plan d'activités d'AJO pour 2001-2002 fait référence notamment à ce qui suit : la création de nouvelles infractions aux termes de la *Loi sur la sécurité dans les rues*; l'adoption par le gouvernement fédéral de procédures obligeant les personnes reconnues coupables de certaines infractions à fournir des échantillons d'ADN; la modification du *Code criminel* pour créer de nouvelles peines pour les personnes reconnues coupables d'avoir communiqué avec un enfant prostitué; l'adoption de la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et de la *Loi sur la sécurité dans les écoles*.



des modifications apportées à la *Loi sur la santé mentale* ont contribué à une augmentation de 126 % du nombre de certificats pour cas de santé mentale délivrés entre 1996 et 2001. De la même façon, la modification de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et une augmentation des ressources affectées à des dossiers tels que la protection de l'enfant et la situation des victimes de la violence ont stimulé la demande de services d'aide juridique dans ces domaines (Aide juridique Ontario, 2001b: 7-9; 2001c : 14-16).

Les changements stratégiques et législatifs touchant les immigrants et les réfugiés risquent aussi d'influer sur la demande d'aide juridique. Les chapitres 3 et 6 du présent rapport parlent de l'importance de certains éléments nouveaux dans ce domaine.

1.3 Coûts engendrés par les procédures

Les exigences procédurales des tribunaux et les retards occasionnés par l'arriéré et l'inefficacité des tribunaux et des processus judiciaires ont une incidence sur le coût des services d'aide juridique. Par exemple, lorsque les cas non réglés s'accumulent au rôle d'audience et que les avocats représentant des clients de l'aide juridique sont obligés de se rendre en cour plusieurs fois pour fixer une date d'audience, le coût de leurs comparutions devient une dépense directe de l'aide juridique. Des étapes supplémentaires, comme les conférences préparatoires obligatoires, peuvent réduire l'ensemble des coûts si elles permettent de régler des instances sans procès, mais si elles n'entraînent pas de règlement ou ne réduisent pas le temps passé en cour pour régler les cas, elles font augmenter les coûts de l'aide juridique. Des changements apportés aux règles de procédure (par exemple, les nouvelles *Règles en matière de droit de la famille* en Ontario) ajoutent des exigences relatives à la préparation des documents et des dossiers qui font grimper le coût de l'aide juridique (Aide juridique Ontario, 2001b : 8).

L'évolution de la législation, de la procédure et de la jurisprudence peut tout aussi bien faire croître ou diminuer les coûts de l'aide juridique. Ainsi, lorsque les changements simplifient les processus ou clarifient certaines incertitudes en droit, ils réduisent les coûts, mais quand ils créent de nouvelles incertitudes ou imposent de nouvelles exigences procédurales, ils ont tendance à faire grimper les coûts de la représentation par avocat.

1.4 Nature des instances

Il n'est pas rare que des avocats et des juges affirment que les poursuites, tant en matière criminelle que civile, sont de plus en plus complexes. Les procès qui auparavant ne duraient que quelques jours durent souvent plusieurs semaines désormais. Cela est dû en partie au fait que les avocats mènent les poursuites d'une manière différente, par exemple, en ayant plus souvent recours à des témoins experts et en présentant des requêtes plus complexes ayant trait à la procédure et à la preuve. La *Charte des droits et libertés* a également favorisé la formulation de nouvelles contestations, en particulier dans les domaines du droit criminel, du droit administratif, du droit de la famille et des droits de la personne, autant de domaines importants pour les clients de l'aide juridique. L'accroissement de la complexité des instances s'est accompagné d'une augmentation correspondante du travail des avocats dans chaque cas (Aide juridique Ontario, 2001c : 17). Ces facteurs influent sur les coûts de l'aide juridique, tout comme sur ceux des services juridiques facturés aux clients du secteur privé qui sont en mesure de payer.

Les conséquences auxquelles font face les clients dans chacun des cas ont également des répercussions importantes sur les coûts de l'aide juridique. Plus l'issue d'une affaire est importante pour le client, plus l'avocat se sent pressé de faire tout ce qui est en son pouvoir pour que le client obtienne le résultat recherché. Le coût de la représentation n'est probablement pas la préoccupation première des personnes qui font face à une accusation criminelle grave, qui luttent pour obtenir la garde d'un enfant ou qui risquent l'emprisonnement, la torture ou la mort dans leur pays d'origine. Lorsque la gravité de la situation incite un avocat à déployer de plus grands efforts au nom de son client, le coût de la représentation risque naturellement d'augmenter.

Les règlements négociés peuvent grandement réduire les frais de justice. C'est pourquoi la médiation et les autres modes de règlement des différends sont de plus en plus courants dans les poursuites civiles. Les clients engagés dans des affaires où tout peut se réduire à une somme d'argent envisageront généralement l'option du règlement négocié si la réduction des frais de justice risque de produire un résultat économique équivalent à celui qu'ils obtiendraient devant le tribunal, voire meilleur. Toutefois, dans le cas des revendications du statut de réfugié, la seule question est d'établir si une personne répond ou non à la définition législative de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger. Les affaires de ce genre ne peuvent pas facilement faire l'objet d'un règlement négocié. Les frais de justice ont tendance à être plus élevés lorsque les cas doivent être tranchés au cours d'une audience. Quand le coût de représentation est couvert par l'aide juridique, ce qui est le cas de la plupart des revendicateurs du statut de réfugié, il est absorbé par les organismes d'aide juridique.

1.5 Incidences des divers modes de prestation de l'aide juridique sur les coûts

Il existe de grandes différences entre les divers programmes d'aide juridique du Canada quant aux services fournis et à la proportion de ceux-ci qui sont assurés par des avocats salariés et par des avocats du secteur privé. Les taux de rémunération et les tarifs pratiqués pour les différents services varient aussi beaucoup entre les divers régimes d'aide juridique. Ces différences se traduisent par des coûts à l'unité différents aussi (coût par cas), lesquels influent sur l'ensemble des coûts des programmes.

Un certain nombre d'études, à commencer par une étude charnière portant sur les services d'aide juridique en matière criminelle à Burnaby (Brantingham, 1981), montrent une importante corrélation entre les coûts des programmes d'aide juridique et la manière dont les différents régimes d'aide juridique paient les avocats pour les services qu'ils offrent. Les conclusions de nombreuses études du genre sont résumées dans le document, *Tendances en matière d'aide juridique*, publié par le ministère de la Justice du Canada (1995). La méthodologie utilisée dans la plupart de ces études pour calculer le « coût unitaire » des cas financés par l'aide juridique a soulevé la controverse [Sloan, 1987; Association du Barreau canadien, 1987; Meredith, 1991; Meredith, 1994; Prince, 1991; Prince (Pristupa), 1994a; Prince (Pristupa), 1994b; Brantingham, Brantingham & Easton, 1993]. Toutefois, les données montrent qu'offrir des services d'aide juridique par l'entremise d'avocats salariés coûte en général moins cher que si l'on recourt à des avocats rémunérés à l'acte (Goriely, 1997b : 189; Currie, 1996 : 54-56).

La plupart des programmes d'aide juridique du Canada appliquent actuellement un modèle mixte de prestation de services : des services sont offerts par des avocats salariés employés directement par les organismes d'aide juridique de la province, et d'autres le sont par



des avocats du secteur privé aux termes de diverses ententes de paiement. On estime que cette formule mixte est la meilleure façon de profiter des avantages des différents moyens de prestation des services dans diverses circonstances (Association du Barreau canadien, 1987; Cramsie, 1996: 25-26; Currie, 2000). Par exemple, il peut être avantageux de recourir à des avocats salariés pour offrir des services spécialisés relatifs à certains aspects du droit des pauvres, pour en faire des avocats de service et pour donner des conseils préliminaires, et de faire appel à des avocats du secteur privé rémunérés à l'acte pour fournir des services dans les régions éloignées n'étant pas assez peuplées pour justifier l'établissement de bureaux d'aide juridique (Currie, 2000).

1.5.1 Prestation de services d'aide juridique par des employés salariés

Le débat sur les coûts de l'aide juridique au Canada a été dominé par la controverse sur les avantages relatifs du modèle d'aide juridique (*judicare*), selon lequel des avocats du secteur privé sont payés pour des services rendus conformément à un tarif établi, d'une part, et, d'autre part, le modèle axé sur les employés salariés, suivant lequel les services sont fournis par des avocats salariés et des techniciens juridiques supervisés travaillant directement pour l'organisme d'aide juridique. Comme nous l'avons déjà mentionné, la majorité des données montrent que le modèle des employés salariés est généralement plus rentable.

Les données sur la rentabilité relative des deux modèles dans le domaine de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés ne sont pas uniformes. L'Immigration and Refugee Law Clinic (IRLC), exploitée par la Legal Services Society de la Colombie-Britannique, est généralement perçue comme étant une entreprise rentable, mais sa rentabilité n'a fait l'objet d'aucune évaluation systématique (Macklin, 1997 : 1005; Social Policy and Research Council, 2002: 9). L'auteure Wong-Rieger (1996) a constaté que les avocats salariés du Refugee Law Office (RLO) à Toronto consacraient beaucoup plus de temps à chaque dossier que leurs collègues du secteur privé. Elle a établi que le coût moyen de chaque dossier traité par le RLO au cours des premières années de fonctionnement était d'environ 70 % plus élevé que celui des cas traités par des avocats du secteur privé. Cette conclusion semble corroborée par des données fournies par le Manitoba montrant qu'en 1998-1999, le coût moyen des dossiers traités par des avocats du secteur privé (591 \$) était beaucoup moins grand que celui des dossiers traités par des avocats salariés (960 \$)¹³. Dans le rapport final sur l'évaluation du RLO (Wong-Rieger, 1998; Wong-Rieger, 2000), Wong-Rieger a conclu que la différence entre le coût unitaire moyen du RLO et celui du secteur privé avait fortement diminué entre 1995-1996 et 1996-1997, mais que le coût du RLO était encore d'au moins 8 % plus élevé que celui du secteur privé. Dans un rapport complémentaire ultérieur sur la rentabilité du RLO, on a conclu que le coût unitaire plus élevé du RLO était dû au petit nombre de dossiers traités par l'organisme et au fait que les dossiers traités par lui étaient souvent plus complexes. En 1999-2000, année où la charge de travail du RLO a atteint à un niveau suffisant (280 cas), le coût moyen par dossier traité par le RLO était de 4 % moins élevé que celui des cas dont s'était chargé le secteur privé (MacDonald, 2001: 9).

¹³ Les renseignements sur le coût par dossier sont tirés de données condensées recueillies auprès des organismes d'aide juridique provinciaux par le ministère de la Justice du Canada. On n'a pas examiné les données de base afin d'en vérifier l'exactitude.

Les comparaisons entre les coûts unitaires peuvent être trompeuses parce qu'elles ne tiennent pas entièrement compte des différences dans la complexité des affaires traitées par les avocats salariés et par les avocats du secteur privé. En outre, comme l'a souligné un représentant de l'IRLC à Vancouver, de telles comparaisons ne prennent pas en considération le temps que les avocats salariés mettent à fournir des services supplémentaires non prévus par le tarif (Social Policy and Research Council, 2002 : 9). Au bout du compte, il semble que le modèle fondé sur les avocats salariés est au moins aussi rentable que le modèle axé sur les avocats du secteur privé pour fournir des services d'aide juridique aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié, à condition qu'un nombre suffisant de cas soient confiés aux avocats salariés.

Un débat porte en outre sur la question de savoir quel modèle de prestation de services produit la meilleure qualité de représentation par avocat. Les données ne permettent pas de fournir une réponse définitive à la question. Il est extrêmement difficile de mesurer la qualité des services offerts par des avocats à des tiers clients, et les clients ne sont généralement pas en mesure de procéder eux-mêmes à une telle évaluation (McCamus, Brenner, et coll., 1997 : 129-130). Certaines études ont montré que les avocats salariés de l'aide juridique obtiennent des résultats équivalents, mais qu'ils consacrent moins de temps à chaque cas (Ministère de la Justice, Canada, 1995). Des critiques du modèle axé sur les avocats salariés en déduisent que ceux-ci sont moins résolus que leurs collègues du secteur privé à défendre les intérêts de leurs clients. Toutefois, le fait que les avocats salariés obtiennent des résultats équivalents ou supérieurs pour leurs clients porte à croire que cette critique n'est pas fondée.

M. Goriely (1997a: 2) fournit quelques éléments susceptibles d'expliquer pourquoi les avocats salariés consacrent moins de temps à chaque dossier. Ces avocats peuvent choisir des causes plus faciles, mais M. Goriely souligne que les faits n'appuient pas cette hypothèse. Les avocats salariés peuvent être davantage spécialisés. Les bureaux d'avocats salariés peuvent réaliser des économies d'échelle qui leur permettent de fournir de meilleurs services d'appoint. En outre, les avocats salariés ont tout intérêt à traiter leurs dossiers le plus rapidement possible, tandis que les avocats qui sont payés pour le temps passé sur chaque dossier ont avantage à maximiser le temps consacré à chacun.

Certaines de ces observations à propos des avocats salariés sont confirmées dans le contexte de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Les services offerts par les avocats salariés de l'aide juridique dans des cliniques sur le droit des réfugiés sont généralement reconnus comme étant de haute qualité. M^{me} Wong-Rieger (1996, 1998) a constaté que les avocats du RLO consacrent plus de temps à chaque cas que leurs collègues du secteur privé. Cette constatation contredit la conclusion selon laquelle les avocats salariés de l'aide juridique en droit criminel ont tendance à consacrer moins de temps à chaque dossier que les avocats du secteur privé¹⁴. Selon elle, ce fait explique en partie la productivité plus faible des avocats du RLO par rapport à celle des avocats du secteur privé.

L'Immigration and Refugee Law Clinic (ILRC) de la Colombie-Britannique est aussi reconnue comme étant un organisme qui offre des services de haute qualité, mais elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation de rentabilité semblable à celle qui a été faite par M^{me} Wong-Rieger en Ontario. L'ILRC et le RLO ont acquis une expertise considérable en droit des réfugiés et sur les conditions existant dans les pays d'où viennent les revendicateurs du statut de réfugié. Les

¹⁴ Les conclusions tirées des examens de divers programmes d'aide juridique en matière criminelle sont résumés dans *Tendances en matière d'aide juridique II* (Canada, ministère de la Justice, 1995).



avocats de ces cliniques sont également appuyés par des techniciens juridiques expérimentés qui jouent un important rôle de soutien auprès des avocats, tant au RLO qu'à l'IRLC. M. McCamus et ses collègues (1997: 210) soulignent que le RLO a délibérément recruté des avocats parmi les membres les plus respectés de secteur privé en matière d'immigration.

L'un des principaux éléments du débat sur la comparaison entre les avocats salariés et les avocats du secteur privé réside dans l'impression que la prestation de services juridiques par des employés limite le droit des clients de l'aide juridique à retenir les services de l'avocat de leur choix. On ne sait pas au juste si c'est là un facteur qui importe autant dans les affaires d'immigration et de réfugiés que dans d'autres domaines tels que le droit de la famille et le droit criminel. Les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié qui viennent d'arriver au Canada, surtout ces derniers, ne sont pas vraiment en mesure de choisir entre plusieurs avocats. La plupart d'entre eux se fient aux références d'amis ou de connaissances, ou d'interprètes qu'ils rencontrent peu de temps après leur arrivée au Canada (Macklin, 1997 : 1000, citant M^{me} Wong-Rieger, 1996). D'autres se fient à des références obtenues d'organismes de services communautaires. Très peu d'entre eux ont une idée de la personne qu'ils voudraient choisir pour les représenter quand ils présenteront leur revendication de statut de réfugié. D'autre part, étant donné les expériences qu'ils ont vécues, bon nombre de revendicateurs du statut de réfugié font très peu confiance aux étrangers, surtout à ceux qui ont des pouvoirs. Par conséquent, la capacité pour un revendicateur de choisir un représentant peut être importante pour établir une relation de confiance entre lui et celui ou celle qui le représentera¹⁵. Le fait qu'un représentant en particulier soit recommandé par un parent ou une connaissance de confiance peut être essentiel à l'établissement d'une relation de confiance entre le représentant et les clients immigrants ou réfugiés quand ils arrivent au Canada (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

Des avocats ont établi des liens étroits avec certains groupes ethniques, et les immigrants qui arrivent dans ces collectivités sont souvent référés à eux¹⁶. Mais rien ne garantit que ces avocats soient les plus compétents pour représenter les personnes concernées. En fait, le Barreau et les ONG s'inquiètent de la qualité des services offerts par certains avocats spécialisés en immigration (Macklin, 1997 : 992; Legistec, 2002); c'est là une préoccupation que partage la CISR (Frecker, Duquette, et coll., 2002)¹⁷. On s'inquiète encore plus de la piètre qualité de la représentation offerte par certains conseillers en immigration non qualifiés qui sont libres de vendre leurs services sans être assujettis à quelque règlement que ce soit (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

¹⁵ Ce point de vue a été exprimé par un certain nombre de revendicateurs, d'avocats et de spécialistes en établissement des nouveaux venus, qui ont été interrogés relativement à une étude du ministère de la Justice sur la représentation des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié, actuellement menée par l'auteur (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

¹⁶ De nombreux avocats spécialisés en immigration trouvent la plupart de leurs clients dans des groupes ethniques particuliers. Il n'existe pas de lien apparent entre la qualité des services (supérieurs ou inférieurs) et la priorité que les membres de certains groupes ethniques accordent à des avocats en particulier. Pour certains avocats, le fait d'avoir une clientèle formée principalement de personnes venant de quelques pays leur permet de se spécialiser et de fournir à leurs clients de meilleurs services qu'ils ne le pourraient autrement. Toutefois, on se demande si d'autres avocats ayant un accès privilégié à des clients de certains groupes ne fournissent pas des services d'une qualité vraiment inférieure. Les immigrants et les réfugiés nouvellement arrivés risquent tout particulièrement d'être victime de ce genre d'abus parce qu'ils ne connaissent ni le système juridique canadien ni une personne à qui demander des conseils objectifs au Canada.

¹⁷ Cet énoncé est fondé sur les connaissances que l'auteur a acquises au cours des six années où il a été vice-président de la SSR.

Les programmes offerts par des employés salariés permettent aux organismes d'aide juridique de mieux contenir les coûts. Dans une certaine mesure, les gestionnaires peuvent réagir aux augmentations de la charge de travail en exigeant une productivité plus élevée des avocats salariés. Toutefois, cette solution présente des limites au-delà desquelles la qualité du travail risque d'être compromise de façon inacceptable et le moral des employés, de s'effondrer.

Les bureaux d'aide juridique peuvent également faire effectuer une partie du travail par des techniciens juridiques supervisés, qui sont rémunérés à des taux inférieurs à ceux des avocats. Le RLO, l'ILRC et les cliniques d'aide juridique de quartier qui existent en Ontario ont tous eu recours à des techniciens juridiques supervisés (auxiliaires juridiques communautaires) pour fournir des services connexes, y compris interroger les clients dans leur propre langue et fournir des services de traduction de base dans de nombreuses langues étrangères. Les auxiliaires juridiques communautaires employés par les bureaux d'aide juridique aident également les clients à préparer leur audience concernant leur statut de réfugié et, notamment, à remplir leur formulaire de renseignements personnels (FRP), et ils représentent à l'occasion les revendicateurs aux audiences. En outre, ils aident les clients à régler diverses questions (par exemple, se trouver un logement et obtenir les prestations d'aide sociale) qui ne sont pas directement liées à leur revendication du statut de réfugié.

Les principaux risques relevés à l'égard des programmes d'aide juridique offerts par des employés salariés sont donc les suivants : le client n'est pas libre de choisir son avocat; la faible productivité due à l'absence d'incitatifs économiques les poussant à faire du travail supplémentaire; le fait que la qualité sera compromise si les gestionnaires augmentent la charge de travail des avocats salariés au-delà des limites raisonnables afin de contenir les coûts. On se préoccupe aussi des frais généraux administratifs qui ont tendance à augmenter dans les bureaux d'employés à l'abri des forces du marché; par ailleurs, les programmes d'aide juridique deviennent plus vulnérables aux arrêts de travail si les employés détiennent le monopole de la prestation des services.

1.5.2 Prestation de services d'aide juridique par des avocats du secteur privé

Dans cinq des six provinces où les immigrants et les réfugiés ont accès à l'aide juridique, les services sont offerts sous diverses formes¹⁸. Chaque client admissible à l'aide juridique reçoit un certificat émis par l'organisme d'aide juridique. Ce certificat permet au client de retenir les services d'un avocat du secteur privé. L'organisme d'aide juridique paie ensuite l'avocat pour les services rendus selon un tarif établi.

¹⁸ L'Alberta et le Manitoba s'en remettent à des avocats du secteur privé pour offrir les services d'aide juridique aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié. Un technicien juridique travaillant au Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba, à Winnipeg, aide la plupart des revendicateurs du statut de réfugié dans cette ville à remplir leur formulaire de renseignements personnels (FRP), mais des avocats du secteur privé représentent les revendicateurs aux audiences de la CISR. En Alberta, un technicien juridique travaillant au Bureau de l'aide juridique de Calgary aide les requérants à remplir leur FRP, et des avocats du secteur privé représentent les requérants aux audiences. L'Ontario, le Québec et la C.-B. ont adopté un système mixte de services offerts par des avocats du secteur privé et par des avocats salariés, mais dans la grande majorité des cas, l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés est fournie par des avocats du secteur privé. Terre-Neuve a recours presque exclusivement à des avocats salariés pour représenter les immigrants et les réfugiés, mais il existe très peu de cas de cette catégorie dans cette province. Les quatre autres provinces et les trois territoires ne fournissent pas de services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés (Social Policy and Research Council, 2002).



Il existe trois principales façons de payer les services offerts par des avocats du secteur privé pour les organismes d'aide juridique canadiens. Ce sont les suivantes :

- 1) la rémunération à l'acte, selon un taux horaire;
- 2) un taux fixe payé pour des services particuliers;
- 3) l'appel d'offres pour les services demandés à l'égard d'un bloc de dossiers.

Une quatrième variante, soit la délivrance d'un permis ou d'une franchise à des avocats ou à des cabinets d'avocats dans certains secteurs du marché, ce qui leur donne le droit exclusif de représenter des clients de l'aide juridique dans ce marché à des conditions établies dans l'entente de franchisage, est utilisée en Angleterre et au pays de Galles, mais n'a pas encore été adoptée par les organismes d'aide juridique du Canada.

Les différentes tarifications produisent différents incitatifs économiques pour les avocats qui fournissent des services d'aide juridique. À supposer que les avocats soient des agents économiques rationnels, ils tenteront naturellement de maximiser le revenu qu'ils tirent des services qu'ils fournissent. Les efforts consacrés aux dossiers d'aide juridique varieront dans la mesure où les avocats ont des clients privés capables de payer. Ceux qui ne disposent d'aucune autre source de revenu vont essayer de maximiser les factures adressées à l'aide juridique, tandis que ceux qui ont un autre travail mieux rémunéré vont plutôt limiter le temps qu'ils réservent à leurs clients de l'aide juridique (Bevan, 1996; Stewart, 1997). Dans la partie 1.5.3 ci-dessous, nous examinons plus en détail comment les incitatifs économiques offerts aux avocats influent sur les coûts de l'aide juridique.

1.5.2.1 Rémunération à l'acte – Taux horaires et taux fixes

Le modèle le plus répandu d'aide juridique consiste à rémunérer des avocats du secteur privé pour des services fournis aux clients de l'aide juridique à des taux fixes dans un tarif établi. Les tarifs peuvent préciser les taux horaires qui seront payés et imposer des limites quant au nombre d'heures autorisées pour certains services (p. ex., pour la préparation d'une instance, la rédaction de demandes, ou la présence en cour pour des requêtes non contestées). Ils peuvent aussi prescrire des taux fixes pour certains services au lieu de restreindre le nombre d'heures permises. Les tarifs de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta sont principalement basés sur des taux horaires et limitent le nombre d'heures à consacrer à certains services. Les tarifs du Manitoba et du Québec sont fondés sur des taux fixes pour divers services, les montants accordés au Québec étant beaucoup moins élevés que ceux des autres provinces. L'Ontario et la Colombie-Britannique paient le taux horaire prescrit pour le temps réellement consacré à la plupart des audiences, mais limitent le nombre d'heures autorisées pour le travail préparatoire. Le tarif de l'Alberta prescrit des limites de temps pour différents types de cas. Ces limites couvrent le temps total que l'avocat passe à préparer l'audience et à y assister.

Les économistes sont d'avis que les avocats travaillant à un taux horaire établi, sans que le nombre d'heures consacrées à une affaire soit limité, auront tendance à maximiser ce nombre à moins qu'ils aient des sources de revenus plus rémunératrices. Si le nombre d'heures pouvant être facturées à l'égard d'une tâche donnée est limité, on suppose que les avocats auront tendance à travailler jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite et qu'ils établiront leur facture en conséquence. Lorsque les services sont rémunérés à partir d'un taux fixe, les avocats ont tendance à maximiser

leurs revenus en augmentant le nombre d'occasions où ils exécutent les tâches les plus payantes et en réduisant au minimum le temps qu'ils passent à exécuter chaque tâche (Stewart, 1997 : 598). Ces incitatifs économiques exposent davantage les systèmes d'aide juridique fondés sur la rémunération à l'acte à ce que les économistes appellent la « demande due au fournisseur », c'est-à-dire la prestation de services amorcés par le fournisseur, au-delà de ce que la personne qui paie les services avait l'intention d'acheter. Cette question est abordée plus en détails dans la partie 1.5.3 ci-dessous.

1.5.2.2 Blocs de contrats

Au lieu de payer des avocats du secteur privé pour chaque cas qu'ils traitent selon un tarif établi, certains organismes d'aide juridique ont demandé à des cabinets d'avocats de présenter une offre concurrentielle à l'égard de blocs de cas, ou ils ont conclu des marchés avec des cabinets pour qu'ils se chargent d'un certain nombre de cas du même genre à un coût total préétabli. Ce type d'entente a pour effet de transférer le risque de dépassement des coûts aux cabinets d'avocats qui ont accepté de faire le travail. En étalant le risque sur un bloc de cas, les cabinets arrivent à compenser les pertes risquant de survenir dans les cas difficiles par les gains tirés de cas plus faciles.

À condition qu'il y ait une concurrence raisonnable entre les avocats qui désirent faire ce genre de travail, les blocs de contrats permettent aux organismes d'aide juridique d'obtenir des services juridiques à un prix raisonnable. Toutefois, dans le processus d'appel d'offres, il est possible que certains cabinets présentent d'abord une offre très basse pour obtenir les cas d'aide juridique et décourager la concurrence. Si d'autres cabinets constatent que le revenu qu'ils peuvent tirer des blocs de contrats est moins élevé que celui qu'ils peuvent gagner avec des clients réguliers en mesure de payer, ils ne présenteront plus d'offres pour obtenir des dossiers de l'aide juridique. La concurrence étant ainsi réduite, les organismes d'aide juridique risquent de devenir plus vulnérables à la surfacturation des services par quelques cabinets qui continuent de vouloir obtenir des contrats en bloc (Goriely, 1997 : 203, citant Houlden et Balkin, 1985, et Spangenberg, 1990). De plus, si la concurrence fait chuter les prix trop bas, la qualité des services en souffrira sans doute (Goriely, 1997 : 202-204).

Le Manitoba a su recourir aux contrats en bloc pour amener les avocats à fournir des services juridiques dans les collectivités où il n'y avait pas assez d'avocats prêts à représenter des clients de l'aide juridique. La Société d'aide juridique du Manitoba a par ailleurs utilisé les contrats en bloc afin de traiter des affaires relatives au droit de la famille et à la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Selon le directeur administratif de la Société d'aide juridique du Manitoba, le recours aux contrats en bloc au Manitoba a donné de bons résultats. Non seulement cette méthode a permis d'améliorer la prestation des services, mais elle a aussi entraîné une réduction des coûts (Fineblit, 1997 : 78-80). M. Fineblit laisse entendre que des avocats peuvent être prêts à travailler sur des contrats en bloc à bas prix en raison des avantages à long terme que ce genre de travail offre quant à l'établissement d'une clientèle. Le désir de fidéliser leur clientèle incite les avocats à fournir des services de qualité supérieure.

D'autres auteurs qui se sont penchés sur les contrats en bloc ont souligné le besoin d'investir beaucoup dans le contrôle de la qualité afin d'empêcher l'érosion de la qualité des services quand les avocats font des offres à la baisse afin d'obtenir des clients au moyen des contrats en bloc (Stewart, 1997 : 603; Goriely, 1997 : 205). Les ouvrages existants sur les contrats en bloc ne montrent pas clairement si ce mode de paiement permet de réaliser des



économies dignes de mention, une fois soustraits les frais généraux d'une surveillance suffisante visant à garantir que la qualité des services n'en souffre pas.

Au Canada, on a eu très peu recours aux contrats en bloc pour obtenir des services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Au cours de l'été 1999, quatre bateaux chargés de migrants illégaux ont été appréhendés au large des côtes de la Colombie-Britannique. Environ 600 personnes ont alors revendiqué le statut de réfugié. Les responsables des services d'immigration fédéraux ont décidé de détenir la majorité d'entre elles en attendant la détermination de leurs revendications parce qu'ils avaient des motifs de croire que bon nombre de ces personnes ne se présenteraient pas à l'audience concernant leur statut de réfugié ou pour être déportées du Canada en cas de rejet de leur revendication. La plupart des revendicateurs ont été détenus dans des établissements situés loin de Vancouver, dans des localités où il n'y avait aucun avocat expérimenté en matière d'immigration pour les représenter. Dans ces circonstances exceptionnelles, la Legal Services Society de la Colombie-Britannique a invité des avocats de toutes les parties de la province à offrir un montant fixe pour traiter des blocs de cas.

Un grand nombre d'avocats spécialisés en immigration en Colombie-Britannique ont publiquement critiqué le processus de soumission visant des blocs de cas, en faisant valoir que les contrats avaient été accordés à des avocats qui avaient présenté des offres ridiculement basses et qui avaient par la suite fourni une représentation de qualité médiocre puisqu'ils ne pouvaient se permettre de consacrer à chaque cas tout le temps nécessaire. À la suite de pressions exercées par ces avocats, le processus d'appel d'offres en bloc n'a plus été utilisé par la Legal Services Society de la Colombie-Britannique. Les circonstances entourant les affaires de réfugiés venus par bateau en 1999 étaient exceptionnelles. D'abord, les revendications se résumaient toutes à un nombre limité de scénarios de présumée persécution¹⁹. Les divers revendicateurs ont raconté des histoires très semblables, ce qui a rendu possible l'utilisation des mêmes documents de recherche dans la préparation d'un grand nombre de revendications similaires. Deuxièmement, pour un avocat qui devait se rendre dans des centres de détention éloignés afin d'assister aux audiences, il était plus économique de répartir les frais de déplacement entre un grand nombre de cas. Troisièmement, afin de traiter rapidement ces affaires, la CISR a affecté des ressources spéciales au projet et a, pour éviter les ajournements, organisé les audiences pour qu'elles soient entendues l'une à la suite de l'autre. La formule des blocs de contrats étaient toute indiquée pour ce genre de situation puisqu'un même avocat pouvait représenter les différents revendicateurs. Cette combinaison unique de facteurs favorisant les contrats en bloc ne s'est pas répétée.

Le recours aux contrats en bloc pour les affaires des arrivants par bateau a eu des résultats mixtes. Du point de vue de la CISR, la mise au rôle des audiences a été beaucoup plus efficace. Le personnel fixait des audiences pour un nombre limité d'avocats qui se rendaient dans les établissements de détention pour des périodes prolongées afin de traiter leur bloc de dossiers. En outre, une nouvelle audience pouvait commencer dès que la précédente était terminée, ou être avancée avec peu de préavis si une autre audience devait être ajournée (Richard Jackson, communication personnelle, 21 mars 2002). Nous ne disposons pas de données sur le coût par dossier des affaires traitées dans le cadre d'un contrat en bloc. Comme ces affaires ont entraîné des frais de déplacement inhabituels vers les établissements de détention, il serait de toute

¹⁹ Par exemple, de nombreuses revendications étaient fondées sur une présumée persécution due à la politique de l'enfant unique en vigueur en Chine; dans d'autres cas, des catholiques romains se disaient persécutés parce qu'ils n'acceptaient pas l'autorité du chef de l'Église désigné par l'État. D'autres revendicateurs affirmaient adhérer au mouvement Falun Gong et avoir été persécutés pour cela.

manière difficile d'en comparer les coûts avec d'autres affaires ayant concerné des immigrants et des réfugiés²⁰.

Les contrats en bloc visant des affaires relatives à des immigrants et à des réfugiés semblent favoriser l'efficacité dans la gestion des dossiers. Étant donné que les contrats en bloc permettent aux avocats de se concentrer sur des affaires semblables et de réaliser ainsi de plus grandes économies en préparant les cas, ils peuvent aussi contribuer à réduire le coût total des services de représentation. Toutefois, il ne faut pas oublier le risque d'érosion de la qualité des services et le fait que les clients ont un choix limité en ce qui concerne l'avocat qui les représentera.

1.5.2.3 Le franchisage

Une autre variante du modèle d'aide juridique offerte par des avocats du secteur privé est celle suivant laquelle les organismes d'aide juridique accordent un permis ou une franchise à un nombre limité d'avocats ou de cabinets pour qu'ils se chargent de tous les cas d'aide juridique dans un marché précis. Pour pouvoir obtenir ce genre de travail, les avocats ou les cabinets doivent satisfaire à des normes de service et d'assurance de la qualité établies par l'organisme d'aide juridique. Les taux payés pour les services peuvent faire l'objet d'un tarif ou d'un appel d'offres, mais seuls les avocats et les cabinets qui détiennent un permis de l'organisme d'aide juridique sont autorisés à travailler sur les dossiers d'aide juridique²¹.

Dans des marchés où les services d'aide juridique constituent une proportion importante de la facture totale, il peut être très avantageux de recourir à des avocats et à des cabinets franchisés. L'organisme d'aide juridique peut utiliser ce type d'entente afin de limiter le nombre d'avocats qui offrent des services d'aide juridique dans un secteur, ce qui assure un revenu raisonnable garanti aux avocats tout en établissant la concurrence nécessaire pour maintenir le coût des services juridiques à un niveau acceptable. L'organisme d'aide juridique a le pouvoir de limiter le nombre d'avocats approuvés pour offrir des services d'aide juridique et de retirer une franchise si le travail n'est pas exécuté selon une norme acceptable. L'organisme d'aide juridique est donc davantage en mesure d'assurer la qualité que dans un système ouvert d'aide juridique dans lequel tout avocat qui le désire peut accepter du travail de clients de l'aide juridique. Les organismes d'aide juridique d'Angleterre et du pays de Galles ont grandement recours à cette formule (Legal Aid Board, 2000 : 35-37; Smith, 1997 : 171-175).

Les programmes de franchisage de l'Angleterre et du pays de Galles semblent être davantage axés sur l'assurance de la qualité que sur la limitation du nombre de fournisseurs autorisés par franchise à fournir des services juridiques. Le franchisage a d'abord eu pour objet

²⁰ La LSS a fait une vérification interne de ces affaires, mais les résultats de celle-ci sont confidentiels. Nous ne savons pas si la vérification comprenait une analyse systématique de la qualité de la représentation offerte par les avocats chargés de ces affaires.

²¹ Dans la documentation examinée aux fins de la présente étude, le terme « franchisage » (*franchising*, en anglais) a été utilisé pour décrire toute une gamme d'arrangements, dont aucun ne correspond exactement à la description fournie ici. L'examen détaillé de toutes les variantes des ententes de franchisage décrites dans la documentation dépasse le cadre de la présente étude. Dans sa forme la plus fondamentale, l'obtention préalable du droit de facturer du travail fait aux termes de certificats d'aide juridique a été décrite comme étant une forme de franchisage, mais ce genre d'entente n'est pas considéré comme une forme de franchisage au sens où nous l'entendons dans la présente étude. La principale caractéristique qui distingue le véritable franchisage des autres types d'ententes réside dans le contrôle exercé par l'organisme d'aide juridique sur le nombre d'avocats autorisés à fournir des services juridiques comme condition nécessaire pour obtenir et conserver une franchise.



de fournir des conseils juridiques, mais il a par la suite été étendu à la prestation de services de représentation (Smith, 1997 : 171). Des cabinets d'avocats et des organismes sans but lucratif, comme les cliniques juridiques communautaires, peuvent faire une demande de franchise dans des domaines précis. Ils doivent satisfaire à des normes établies dans la Legal Aid Franchise Quality Assurance Standard (Legal Aid Board, 2000 : 37). Cette norme porte principalement sur la gestion et la structure globales du cabinet ou de l'organisme qui désire obtenir une franchise (supervision, gestion des dossiers, formation, systèmes d'enregistrement, etc.). Les cabinets ou les organismes ayant demandé une franchise ou l'ayant obtenue peuvent faire l'objet de vérifications quant à la qualité du travail présenté au Legal Aid Board (demandes d'aide juridique, factures, etc.) et à celle du travail fait pour les clients.

Les prétendus avantages des ententes de franchisage ne se concrétiseront que si l'organisme d'aide juridique déploie les efforts nécessaires pour contrôler le travail exécuté et vérifier si les normes de service et de qualité établies sont observées. Le contrôle en question constitue un fardeau administratif considérable pour les organismes d'aide juridique. Il est également essentiel que les critères d'évaluation du rendement et de la capacité puissent être mesurés convenablement.

L'intégration du franchisage perçu comme mécanisme d'assurance de la qualité et comme moyen de limiter le nombre de fournisseurs approuvés sur le marché résulte d'une fusion entre le concept fondamental du franchisage, d'une part, et, d'autre part, des variantes du modèle de contrats en bloc. La réussite de ce modèle hybride dépend également de l'existence d'un niveau de concurrence raisonnable entre avocats pour que l'organisme d'aide juridique puisse choisir les avocats et les cabinets auxquels il accordera un permis et pour que les avocats et les cabinets franchisés tirent un certain avantage économique de l'entente.

Le franchisage n'a pas encore été utilisé au Canada comme mode de prestation de services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Les ententes de franchisage mettent l'accent sur une assurance continue de la qualité, ce qui les distingue des autres modes de financement de l'aide juridique assurée par des avocats du secteur privé, modes selon lesquels les organismes d'aide juridique jouent un rôle généralement plus passif en laissant à l'organisme régissant la profession d'avocat le soin d'appliquer les normes de qualité.

Une certaine forme de franchisage peut être particulièrement bien adaptée à la prestation de services d'aide juridique aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié au Canada. La plupart des avocats du secteur privé qui travaillent dans le domaine du droit des réfugiés exercent seuls ou font partie de petits cabinets. Bon nombre d'entre eux sont relativement spécialisés, parfois dans le droit criminel, le droit de la famille et d'autres secteurs du droit administratif, mais ils mettent énormément l'accent sur le droit de l'immigration. Cette branche du droit est plutôt marginalisée dans la profession juridique, car les divers barreaux sont peu enclins à traiter les plaintes au sujet du travail d'avocats dans des affaires relevant de la CISR. Un grand nombre d'avocats compétents pratiquent dans ce domaine, mais il en existe aussi dont la qualité du travail est inférieure à la norme²². Une forme de franchisage qui serait conçue pour avantager ceux qui fournissent des services de représentation de qualité supérieure permettrait sans doute de remédier à ces problèmes.

²² Ce point a été soulevé par de nombreux répondants interrogés dans le cadre de l'étude connexe intitulée *Representation for Immigrants and Refugee Claimants* (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

En Australie, où l'on lance des appels d'offres pour obtenir des avocats de service en droit criminel dans le cadre d'une entente semblable aux ententes de franchisage utilisées en Grande-Bretagne, le contexte a entraîné la formation de consortiums de petits cabinets et d'avocats exerçant seuls qui se partagent le travail et se renvoient des dossiers. Cette pratique a entraîné une amélioration des conseils offerts par les avocats de service puisque les consortiums ont pris sur eux de s'assurer que les services sont offerts selon les normes préétablies [Legal Aid Office (Queensland)].

À l'heure actuelle, on a très peu recours aux avocats de service dans les affaires concernant les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié au Canada. La Legal Services Society de la Colombie-Britannique offre des fonds pour les avocats de service qui traitent des dossiers de détention, et la RLO pourrait étendre la gamme de ses services de manière à payer les avocats de service qui s'occuperaient des cas de détention à Toronto. De plus, certains ONG fournissent des conseils et une aide aux détenus, mais il n'existe aucun autre service établi assuré par des avocats de service. Des consortiums dans le domaine de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés pourraient être utilisés pour améliorer la prestation des services aux personnes détenues par les autorités de l'immigration et pour aider les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié lorsqu'ils demandent pour la première fois des conseils sur la façon de procéder.

De tels consortiums peuvent également permettre à des groupes d'avocats de partager des services communs, comme ceux de techniciens juridiques formés pour répondre aux besoins particuliers des clients immigrants ou réfugiés; individuellement, les avocats risquent de ne pouvoir se permettre de tels services.

Comme on a peu fait l'expérience des franchises ou des permis restrictifs dans le contexte de l'aide juridique, il est difficile d'en évaluer les répercussions sur les coûts de l'aide juridique. Il est permis de croire que les avocats franchisés à titre de fournisseurs exclusifs de services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés chercheront à maximiser le rendement de la franchise. Tout dépendant des ententes aux termes desquelles ils seraient payés, on pourrait s'attendre à ce qu'ils maximisent les heures facturées dans un dossier ou le nombre de tâches exécutées pour un honoraire fixe. Afin de maintenir un niveau de concurrence approprié pour réduire les pressions sur les prix, les organismes d'aide juridique devraient s'assurer que le nombre d'avocats franchisés est rajusté périodiquement en fonction de la fluctuation du nombre total de cas.

1.5.3 Le problème du coût de délégation

En économie, lorsqu'une personne (le « mandant ») s'en remet à quelqu'un d'autre (le « mandataire ») pour fournir un service, il est possible que le mandataire fournisse moins de services que ce à quoi le mandant s'attend pour un prix donné, ou qu'il exige plus que ce que le mandant avait l'intention de payer pour le service fourni. Les économistes utilisent l'expression « coût de délégation » pour décrire cette différence entre la valeur du service aux yeux du mandant et le montant payé au mandataire. Le problème vient du fait que le mandant et le mandataire ne partagent pas les mêmes renseignements ou les mêmes objectifs concernant les attentes du premier. (Bevan, 1996 : 101, citant Milgrom et Roberts, 1992). Cela étant dit, le mandataire profitera de la différence entre les renseignements accessibles pour atteindre des objectifs auxquels le mandant ne souscrit pas.



Ce problème a été examiné en profondeur dans les ouvrages économiques portant sur la prestation de services médicaux; les patients se fient alors aux médecins pour décider du niveau de traitement approprié. L'hypothèse est qu'en plus de vouloir assurer de bons soins médicaux, les médecins sont aussi portés à maximiser leurs propres revenus. Les patients s'en remettent presque entièrement aux médecins pour décider du traitement le plus indiqué; or, les médecins disposent d'une grande latitude pour choisir le traitement en question dans les divers cas. Dans ces circonstances, un risque existe, du moins en théorie : les médecins, lorsqu'ils doivent choisir parmi deux options relativement équivalentes, favoriseront celle qui maximisera leur revenu et non celle qui minimisera le coût pour le patient. Les économistes appellent ce phénomène « demande due au fournisseur », laquelle est une forme de coût de délégation.

Le principal problème que pose la demande due au fournisseur dans le cas des services professionnels réside dans le fait que c'est le fournisseur qui rend les services nécessaires et non le client qui en décide. Puisqu'il est avantaagé en raison de l'information qu'il détient, le conseiller professionnel est en mesure d'influer sur le type et la quantité de services que le client aimerait recevoir (Stewart, 1997 : 593). Le problème s'aggrave lorsque les services fournis par le mandataire sont payés par un tiers qui n'est pas sur les lieux. Dans ces conditions, le consommateur des services ne s'intéresse pas au coût de ces derniers (p. ex., lorsqu'une compagnie d'assurance paie des réparations de voiture). Les économistes décrivent cette situation comme étant un « risque moral » inhérent aux transactions assurées (Bevan, 1996 : 102, citant Milgrom et Roberts, 1992).

Bevan (1996) et Stewart (1997) ont examiné la mesure dans laquelle les programmes d'aide juridique peuvent être touchés par les formes de coûts de délégation décrites ci-dessus. Dans le contexte de l'aide juridique, il existe une relation triangulaire complexe entre le client de l'aide juridique, l'organisme d'aide juridique et l'avocat qui offre les services. Le client, en tant que consommateur de services pour lesquels il ne paie pas, est porté à rechercher les meilleurs services possible sans tenir compte du coût. L'organisme d'aide juridique, qui paie les services, a tendance à vouloir contenir les coûts afin de pouvoir offrir des services à un plus grand nombre de clients. L'avocat a l'obligation professionnelle d'offrir la représentation de la plus haute qualité possible avec le budget que l'organisme d'aide juridique est prêt à lui accorder. De plus, l'avocat tend à maximiser le revenu qu'il tire de la transaction.

Étant donné la nature confidentielle de la relation entre l'avocat et son client, l'organisme d'aide juridique peut difficilement savoir si les services fournis par l'avocat sont les plus rentables à utiliser pour traiter l'affaire. Le choix de la meilleure manière de présenter la position du client est rarement évident. Le client compte beaucoup sur l'avocat pour décider des services requis. Pour toutes sortes de raisons, les intérêts de l'avocat et ceux du client convergent vers la maximisation des dépenses au nom du client. Or, cela est diamétralement opposé à l'objectif de l'organisme d'aide juridique, qui cherche à contenir les coûts de la représentation.

Selon M. Bevan (1996: 100), le problème inhérent au fait que le financement public des services professionnels risque de créer une demande due au fournisseur est au cœur de l'analyse économique sur la prestation des services juridiques et médicaux. Bien qu'il soit facile de décrire cette situation en termes théoriques, elle est extrêmement difficile à mesurer. La documentation est abondante sur le sujet, mais le débat se poursuit quant à savoir dans quelle mesure la demande due au fournisseur contribue à faire augmenter les coûts des soins de santé.

M. Bevan émet l'hypothèse que les avocats cherchent à gérer leur travail en fonction du revenu qu'ils veulent obtenir. Selon cette hypothèse, le revenu cible sera probablement équivalent ou supérieur à leur revenu antérieur mesuré en « termes réels ». Bevan a conclu que cette hypothèse était largement, mais pas complètement, confirmée par son analyse des changements dans les proportions d'honoraires d'avocats tirés de l'aide juridique en Angleterre et au pays de Galles entre 1990-1991 et 1993-1994.

Stewart a relevé deux autres facteurs qui sont pertinents aux fins de l'analyse des coûts de délégation dans le contexte de l'aide juridique. D'abord, les tarifs d'aide juridique affaiblissent les forces du marché qui feraient normalement descendre le coût des services lorsque l'offre est excédentaire (Stewart, 1997 : 592). Le prix fixé par le tarif ne diminue pas quand la concurrence augmente. Deuxièmement, il est intrinsèquement difficile de vérifier la qualité du travail juridique, surtout lorsque l'organisme d'aide juridique qui paie la note est éloigné des transactions entre l'avocat et son client. Par conséquent, le risque existe que les avocats fournissent des services d'une qualité inférieure à celle que l'organisme espère recevoir pour son argent (Stewart, 1997 : 592-593).

Stewart souligne que le modèle de services d'aide juridique offerts par des avocats du secteur privé risque de deux manières de subir les conséquences de la demande due au fournisseur. Lorsque les avocats sont trop nombreux par rapport à la demande provenant de clients du secteur privé, ils ont tendance à encourager les clients à faire une demande d'aide juridique. Ils sont aussi plus portés à encourager l'organisme d'aide juridique à financer toutes les étapes judiciaires recommandées pour des motifs d'ordre juridique (Stewart, 1997 : 598). Le problème est pire lorsque les avocats sont rémunérés à l'heure. Si l'on suppose que les avocats sont des acteurs économiques rationnels, ils seront moins incités à faire un plus grand nombre d'heures s'ils touchent un montant forfaitaire pour un certain nombre de tâches ou de cas.

Dans les régimes dont le tarif limite le nombre d'heures maximal que les avocats peuvent consacrer à chaque type de dossier ou à ses parties constituantes, les avocats peuvent être portés à travailler faire le maximum d'heures prévu, mais rien de plus. Si l'on s'attend à ce que les avocats travaillent au-delà de ce seuil sans être rémunérés, la qualité des services risque de faire problème (Stewart, 1997 : 599).

Ce mouvement vers la demande due au fournisseur et la détérioration de la qualité des services peuvent être inhérents aux structures d'incitation qui existent dans la relation triangulaire complexe liant l'organisme d'aide juridique, l'avocat et les clients de l'aide juridique. Si les organismes d'aide juridique n'exercent aucun contrôle efficace sur la qualité des services, le professionnalisme des avocats et leur engagement moral à fournir des services juridiques de qualité supérieure constituent les seules garanties contre ce risque.

Sur le plan pratique, la plupart de régimes d'aide juridique reposent sur des modèles mixtes de prestation des services. Les organismes d'aide juridique font des expériences avec toutes les formules décrites ci-dessus. Disons simplement, aux fins de la présente étude, que l'équilibre relatif entre les différents modes de prestation des services (surtout entre le modèle axé sur des employés salariés, d'une part, et les différentes variantes du régime d'aide juridique axé sur des avocats du secteur privé, d'autre part) donne lieu à une variété d'incitatifs économiques qui mènent les avocats à adopter des comportements qui influent sur les coûts des programmes d'aide juridique.



Tous les incitatifs économiques examinés ci-dessus ont une incidence sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés de la même manière que dans les autres domaines de l'aide juridique.

1.6 Coût des services juridiques sur le marché

L'aide juridique est offerte dans le contexte d'un marché établi des services juridiques. Les taux facturés par les avocats varient selon leur expérience et leur réputation et aussi selon le genre de travail exécuté et la valeur du travail aux yeux des clients. Habituellement, les avocats qui effectuent des transactions commerciales d'une valeur élevée pour d'importantes entreprises clientes peuvent exiger un taux beaucoup plus élevé que ceux qui travaillent avec des particuliers ayant des revenus moyens. Les avocats plaidants fondent ordinairement leur facturation sur le temps consacré à une affaire et sur la valeur du résultat pour le client, surtout lorsqu'ils obtiennent gain de cause et que le client touche un important montant d'argent aux termes du litige.

Par définition, la clientèle des services d'aide juridique est celle qui est la moins en mesure de payer des honoraires d'avocat très élevés. Les clients ayant des moyens modestes constituent le groupe qui se prête le mieux à la comparaison à faire pour cerner ce qui pourrait être considéré comme le taux du marché pour les services que les avocats fournissent aux clients de l'aide juridique. On estime que les avocats du secteur privé demandent actuellement entre 100 \$ et 165 \$ l'heure aux clients ayant des moyens modestes (Aide juridique Ontario, 2001c: 21). Il s'agit d'un taux beaucoup plus élevé que les taux prévus dans les tarifs d'aide juridique au Canada. Il faut s'attendre à ce que ce taux du marché ait une incidence sur les coûts de l'aide juridique en influant sur le prix auquel les avocats sont prêts à accepter des dossiers de l'aide juridique et sur le nombre d'avocats qui acceptent ce genre de travail.

Les avocats qui travaillent pour des clients de l'aide juridique ont aussi le choix de travailler pour des clients privés et de facturer leurs services aux taux courants du marché²³. Les avocats salariés d'une clinique d'aide juridique ont le choix de quitter leur poste pour aller dans le secteur privé s'ils ne sont pas satisfaits du salaire qu'ils touchent. Les avocats du secteur privé peuvent refuser de servir des clients de l'aide juridique si, à leur avis, la rémunération n'est pas comparable à ce qu'ils peuvent gagner auprès de clients privés. Par conséquent, les taux courants du marché servent de point de repère pour établir les coûts des services juridiques²⁴.

²³ La question de savoir si les avocats dont la clientèle est surtout composée d'immigrants et de réfugiés bénéficient de la même mobilité que ceux travaillant dans d'autres domaines du droit continue de susciter le débat. Dans une certaine mesure, ils peuvent être prisonniers de leur domaine de spécialisation. Au bout du compte, leur niveau de mobilité est sans doute assez élevé. Bon nombre d'avocats qui commencent leur carrière en droit de l'immigration en travaillant pour des clients de l'aide juridique passent tôt ou tard à une clientèle d'immigrants qui peuvent les payer. Les compétences requises pour comparaître devant la CISR sont facilement transférables aussi à d'autres domaines du droit administratif. Par ailleurs, de nombreux avocats qui font du travail d'aide juridique auprès d'immigrants et de réfugiés ont également de l'expérience en droit criminel, ou en droit de la famille, ou dans ces deux domaines.

²⁴ Il existe peut-être un autre côté au lien entre les taux du marché et les tarifs de l'aide juridique. Paul Brantingham, Patricia Brantingham et Stephen Easton (1993) sont d'avis que le tarif de l'aide juridique sert de point de comparaison pour le calcul d'autres coûts du système juridique, y compris les salaires exigés par les avocats salariés, les salaires des procureurs de la Couronne et les taux que les avocats du secteur privé facturent à leurs clients capables de les payer. La question de l'influence des tarifs de l'aide juridique sur les taux des services juridiques demandés sur le marché dépasse le cadre de la présente étude.

Dans une analyse de cas faite en 2001 pour appuyer une recommandation d'augmentation du tarif, Aide juridique Ontario a souligné qu'il devenait de plus en plus difficile de trouver des avocats prêts à représenter des clients de l'aide juridique à des taux qui n'avaient pas changé depuis 1987. Cette réticence est observée non seulement chez les avocats expérimentés, qui peuvent compter sur une clientèle établie prête à payer plus que ce que prévoit le tarif de l'aide juridique, mais aussi chez des avocats nouvellement admis au barreau, qui exigent normalement les taux les moins élevés du marché (Aide juridique Ontario, 2001c : 19).

Trois facteurs servent à maintenir les taux payés pour les services d'aide juridique sous les taux courants du secteur privé. D'abord, les avocats de l'aide juridique sont plus certains d'être payés pour les services rendus que les avocats qui traitent avec des clients privés non munis d'un certificat de l'aide juridique. Les avocats du secteur privé n'ont pas à engager de frais pour percevoir ce que leur doivent les organismes d'aide juridique, ni à essayer des pertes dues à de mauvaises créances. Les avocats salariés de l'aide juridique n'ont tout simplement pas à se préoccuper des comptes débiteurs. Il est généralement convenu que ce facteur justifie à lui seul un taux horaire pour les services d'aide juridique qui est d'environ 15 % inférieur aux taux courants du marché (Aide juridique Ontario, 2001c : 21).

Deuxièmement, les avocats ont l'obligation professionnelle de veiller à ce que les personnes les moins fortunées de notre société aient accès à des services juridiques. Un grand nombre d'avocats, pour ne pas dire la plupart d'entre eux, qui acceptent des cas d'aide juridique le font en partie par altruisme. Ils sont prêts à travailler pour des clients de l'aide juridique à un taux beaucoup moins élevé que celui qu'ils factureraient à leurs clients qui peuvent payer le taux en vigueur. Cela est particulièrement vrai dans le cas des avocats qui travaillent dans les domaines du droit des pauvres, des droits de la personne et du droit des réfugiés. Bon nombre de ces avocats ont un profond engagement idéologique qui les pousse à servir les personnes fortement défavorisées de la collectivité. Ils acceptent donc consciemment un revenu sensiblement moins élevé que leurs collègues travaillant dans d'autres domaines du droit.

Enfin, de nombreux avocats du secteur privé, surtout les nouveaux avocats qui travaillent seuls ou dans de petits cabinets, ont de la difficulté à trouver un travail rémunérateur. Pour eux, le travail provenant de l'aide juridique leur fournit un revenu qu'ils ne peuvent obtenir auprès de clients privés. Le montant qu'ils acceptent pour ce genre de travail est moins élevé que le taux courant du marché.

À supposer que tous les intervenants du système sont des acteurs économiques « rationnels », dans le sens où les économistes considèrent la maximisation de la richesse personnelle comme étant un comportement économique rationnel, il serait possible d'établir un lien direct entre les taux des services juridiques comparables pratiqués sur le marché et les coûts du programme d'aide juridique. Les avocats du secteur privé n'accepteraient des dossiers de l'aide juridique que si cela était au moins aussi rémunérateur que le travail du secteur privé. En supposant qu'il existe une pleine mobilité entre le secteur privé et les postes salariés de l'aide juridique, les avocats salariés ne resteraient dans leurs postes que si leur salaire demeurait concurrentiel par rapport à ce qu'ils pourraient gagner dans le secteur privé.

Dans la réalité, l'engagement idéologique pris en faveur de l'aide juridique, l'offre excédentaire d'avocats dans le secteur privé et l'immobilité professionnelle due à l'inertie naturelle et à la peur de l'inconnu compliquent les calculs économiques purement rationnels. Par conséquent, il est difficile d'évaluer avec précision l'incidence qu'ont sur les coûts de l'aide



juridique les taux des services juridiques pratiqués sur le marché. L'importance et la portée de cette incidence sont déterminées par divers facteurs, comme la disponibilité d'autres formes de travail rémunérateur, la valeur qu'accordent les avocats à la sécurité du revenu et la protection contre l'insécurité et les pressions commerciales qui caractérisent le secteur privé. L'incidence des taux du marché sur les coûts dépend aussi de ce qui limite la mobilité entre le secteur privé et les postes salariés de l'aide juridique et des facteurs non économiques qui incitent les avocats à accepter des dossiers de l'aide juridique.

Les augmentations des tarifs juridiques entraînent naturellement une augmentation des dépenses des programmes d'aide juridique²⁵. Cette dernière est due en partie au coût supplémentaire direct occasionné par la hausse des tarifs. Si l'hypothèse fondant l'analyse de cas effectuée par AJO est exacte, une partie de l'augmentation de coûts peut aussi être attribuable au fait qu'une hausse des tarifs incite des avocats, qui jusque-là pouvaient gagner plus d'argent en s'occupant d'autres dossiers, à se joindre au bassin de l'aide juridique. Ce mouvement risque de mener à une hausse de la demande due au fournisseur, qui pourrait ensuite influencer sur les coûts des programmes.

1.7 Existence de solutions autres que l'aide juridique

Il n'est pas nécessaire de confier tout le travail d'aide juridique à des avocats. Des techniciens juridiques formés peuvent s'occuper avec compétence de certaines tâches; or, ils sont payés à des taux inférieurs à ceux des avocats. D'autres tâches peuvent même être accomplies par les clients eux-mêmes, à condition qu'ils bénéficient de conseils compétents en la matière.

Dans certains domaines du droit où les honoraires d'un avocat sont grandement disproportionnés par rapport à la question à régler, des techniciens juridiques non supervisés et des conseillers fournissent des services de représentation qui pourraient autrement être assurés par des avocats. Pour de nombreux clients, ces conseillers et ces techniciens juridiques fournissent un service efficace à un prix moins élevé que celui qu'ils devraient payer pour être représentés par un avocat²⁶. Un grand nombre de domaines où travaillent les conseillers et les techniciens juridiques sont d'une grande importance pour les personnes à faible revenu, qui sont des clients de l'aide juridique. Dans la mesure où les conseillers et les techniciens juridiques procurent une solution de rechange à faible coût en matière d'aide juridique, ils ont une incidence déterminante sur les coûts de l'aide juridique.

²⁵ Dans sa présentation sur l'analyse de cas, Aide juridique Ontario demande qu'un montant de 65,9 millions de dollars soit affecté à son prochain cycle budgétaire de trois ans pour couvrir les frais entraînés par les augmentations de tarif proposées (Aide juridique Ontario, 2001c : 46).

²⁶ Par exemple, un pourcentage important du travail de perception de dettes devant la cour des petites créances est traité par des agents de recouvrement ou par des représentants salariés des institutions commerciales auxquelles les dettes sont dues. Des conseillers se chargent aussi de nombreux cas devant des tribunaux administratifs spécialisés, comme les commissions d'appel des évaluations et les autorités responsables de l'aménagement urbain. Des conseillers, qui sont souvent d'anciens agents de police, représentent des personnes accusées d'infractions au Code de la route. D'autres, ayant des compétences en planification financière et en ressources humaines, servent de représentants dans des instances concernant des réclamations pour pensions d'invalidité, des indemnités pour accidents du travail et des prestations d'assurance-emploi. Ils représentent aussi des prestataires qui font appel en raison d'une nouvelle cotisation établie pour prestations payées en trop. Des conseillers jouent également un rôle prépondérant en représentant des immigrants, et dans une moindre mesure, des revendicateurs du statut de réfugié dans les relations avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et dans les procédures devant la CISR.

Une question clé soulevée sur les techniciens juridiques est celle de savoir s'ils sont supervisés ou s'ils sont libres de travailler de façon indépendante. Le *Code de déontologie* applicable aux avocats de l'Ontario exige que les avocats supervisent tous leurs employés, y compris les techniciens juridiques [Barreau du Haut-Canada, 2001 : Règle 5.01(2)]. Il est strictement interdit à quiconque n'ayant pas été admis au Barreau de pratiquer le droit contre rémunération (*Loi sur les procureurs*, L.R.O. 1990, ch. S-15, art. 1). Des restrictions semblables existent dans d'autres provinces. Toutefois, aucune limite comparable ne vise le droit des conseillers non supervisés de représenter des clients devant la CISR dans des affaires concernant des immigrants et des réfugiés. En effet, le paragraphe 167(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit expressément que « [l']intéressé peut en tout cas se faire représenter devant la Commission, à ses frais, par un avocat ou un autre conseil »²⁷.

En théorie, du moins, le système pourrait faire des économies considérables si les techniciens juridiques accomplissaient plus de tâches actuellement exécutées par des avocats. En Ontario et en Colombie-Britannique, les organismes d'aide juridique paient les salaires des techniciens juridiques travaillant dans des cliniques qu'ils financent directement²⁸. Toutefois, la plupart des régimes ne remboursent pas les avocats du secteur privé pour les services rendus par des techniciens juridiques qui travaillent sous leur supervision. Ils ne permettent pas non plus à des conseillers en immigration ou à des techniciens juridiques non supervisés de représenter des clients munis d'un certificat d'aide juridique. Par conséquent, la délégation du travail aux techniciens juridiques est plutôt limitée.

Les conseillers en immigration et les techniciens juridiques non supervisés ne sont pas autorisés à représenter des clients munis d'un certificat d'aide juridique; toutefois, les avocats du secteur privé peuvent facturer Aide juridique Ontario pour le travail fait par des techniciens sous leur supervision. Le tarif de l'Ontario prévoit que le travail exécuté par des commis ou des techniciens juridiques doit être facturé à un taux de 23 \$ l'heure. Ce taux est beaucoup plus bas que le taux minimum de 70,35 \$ que peut facturer un avocat subalterne. Toutefois, les avocats ont rarement recours aux services de techniciens juridiques parce que le taux tarifaire ne suffit pas à payer le salaire et les frais généraux connexes (Jack Martin, communication personnelle, 27 août 2002). Selon un avocat de la Colombie-Britannique, qui a été interrogé dans le cadre de l'étude connexe intitulée *Representation for Immigrants and Refugee Claimants*, il est économiquement plus avantageux pour les avocats de faire le travail eux-mêmes ou de payer le salaire d'un avocat subalterne, qui peut être facturé à un taux beaucoup plus élevé.

Certains techniciens juridiques et certains conseillers qui fournissent ces services possèdent une grande expérience et sont très compétents. Toutefois, d'autres ne semblent avoir aucune compétence pour faire le travail qu'ils prétendent pouvoir exécuter. Ils ne détiennent

²⁷ L'ancienne *Loi sur l'immigration* contenait des dispositions semblables sur le droit à l'assistance d'un avocat pour certaines procédures. Le paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'immigration* prévoyait expressément que la personne qui faisait l'objet d'une procédure de détermination du statut de réfugié pouvait, à ses frais, être représentée par un avocat ou un autre conseil. Le paragraphe 30(1), qui était similaire, visait les personnes faisant l'objet d'une enquête en matière d'immigration. Le paragraphe 103.1(14) prévoyait que toute personne détenue avait le « droit de se faire représenter par un avocat » [la version anglaise utilise le terme « counsel », sans préciser si ce devait être un avocat ou un autre conseil].

²⁸ Le maximum de l'échelle des salaires pour les techniciens juridiques employés par la Legal Services Society de la Colombie-Britannique est d'environ 45 000 \$ (Thomas Fisk, communication personnelle, 23 août 2002). Le salaire comparable des techniciens juridiques employés par le Bureau du droit des réfugiés de l'Ontario est de 48 730 \$ (Jack Martin, communication personnelle, 27 août 2002).



aucun permis et ne sont visés par le règlement d'aucun organisme professionnel; en outre, ils ne sont régis par aucun code de déontologie. Par conséquent, la qualité des services offerts par ces personnes non qualifiées inquiète beaucoup, notamment dans le cas du travail de certains conseillers en immigration. Il est relativement facile de profiter des revendicateurs du statut de réfugié puisqu'ils peuvent difficilement évaluer les compétences des conseillers et disposent de très peu de recours si le conseiller les représente mal.

En matière de contrôle de la qualité, il est essentiel qu'un avocat supervise efficacement tout non-juriste offrant des services payés par l'aide juridique. On n'a pas examiné à fond l'incidence de ce genre de supervision sur l'ensemble des coûts et les économies que peut engendrer la délégation de tâches plus nombreuses à des techniciens juridiques. L'évaluation la plus récente faite par le Bureau du droit des réfugiés (BDR) de l'Ontario porte à croire que le coût global par affaire réglée subi par ce dernier, qui a souvent recours à des techniciens, et celui des avocats du secteur privé, qui représentent des revendicateurs du statut de réfugié munis d'un certificat de l'aide juridique, sont comparables (MacDonald, 2001 : 8).

1.7.1 Rôle des techniciens juridiques et des conseillers

Les services fournis aux revendicateurs du statut de réfugié, qui sont des clients de l'aide juridique, constituent un domaine où il est grandement possible de recourir davantage aux techniciens juridiques. Dans bien des cas, il est plus facile pour les revendicateurs de raconter leur histoire à un agent compréhensif et encourageant qui parle leur propre langue qu'à un avocat avec lequel ils ne peuvent communiquer que par l'intermédiaire d'un interprète. Des avocats sont capables de communiquer avec les clients dans leur propre langue sans avoir recours à un interprète, mais il s'agit de l'exception. Les techniciens juridiques provenant de diverses collectivités ethniques jouent un rôle primordial pour remédier à cette lacune. Les revendicateurs du statut de réfugié ont par ailleurs de nombreux besoins (par exemple, trouver un logement convenable et obtenir des prestations d'assistance sociale) qui ne sont pas liés à leur revendication du statut de réfugié, mais auxquels il est essentiel de répondre pour garantir leur bien-être. La capacité des revendicateurs de se concentrer sur ce qu'ils doivent faire pour établir leur demande d'asile risque d'être fortement compromise si l'on ne satisfait pas bien à ces besoins. Les techniciens juridiques chargés de ces cas sont souvent mieux outillés que les avocats pour aider les réfugiés à ces égards.

Bon nombre de techniciens juridiques et d'employés de soutien travaillant dans des cliniques juridiques et auprès d'ONG possèdent une vaste expérience multiculturelle qui est précieuse dans les rapports avec les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié. Le rôle positif joué par les techniciens juridiques et les autres employés de soutien ayant les antécédents culturels et les compétences linguistiques nécessaires pour traiter avec les clients immigrants et réfugiés dans leur langue maternelle est considéré comme l'un des atouts propres aux cliniques juridiques, au Bureau du droit des réfugiés de l'Ontario et à l'Immigration and Refugee Law Clinic de Vancouver (Macklin, 1997 : 1003-1005; Social Policy and Research Council, 2002 : 9).

Un technicien juridique travaillant au Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba, à Winnipeg, aide les revendicateurs du statut de réfugié à remplir leur FRP. Selon la *Profile Study of Immigration and Refugee Legal Aid Services* menée par le Social Policy and Research Council, le service ainsi fourni par le Manitoba a donné de bons

résultats (2002 : 21). La Legal Aid Society of Alberta (LASA) a également lancé un projet pilote dans le cadre duquel elle met à la disposition des avocats de Calgary les services d'un technicien juridique. L'expérience s'est soldée par des résultats moins probants qu'au Manitoba, mais cela est plus dû au fait que le service est mal connu qu'à une lacune sur le plan de la qualité des services offerts (Social Policy and Research Council, 2002 : 15-16). Des avocats de Calgary qui ont été interrogés dans le cadre de la *Representation Study* se sont généralement dits satisfaits du service offert par le technicien juridique de la LASA (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

De nombreux techniciens juridiques et conseillers qui travaillent auprès d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié sont compétents et fournissent un service de qualité supérieure. Toutefois, de nombreuses personnes prétendent fournir des services de technicien juridique et de conseiller même si elles ne sont pas qualifiées pour le faire. Il y a eu des cas où des conseillers en immigration sans scrupules ont exploité et fraudé des clients peu méfiants qui ne connaissaient pas du tout le système juridique canadien et qui ne savaient pas où s'adresser pour obtenir réparation²⁹. Les clients à faible revenu des conseillers en immigration sont particulièrement vulnérables. Bon nombre d'entre eux viennent d'arriver au Canada. Leurs connaissances de l'anglais ou du français sont limitées, et ils ignorent totalement comment fonctionne le système juridique canadien. Ils ne peuvent tout simplement pas savoir si les services qu'ils reçoivent sont suffisants, ou s'ils valent le montant qui leur est facturé³⁰.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude intitulée *Representation for Immigrants and Refugee Claimants* (la *Representation Study*), actuellement menée par l'auteur du présent rapport, ont souligné que les questions juridiques soulevées dans les revendications du statut de réfugié peuvent être très complexes et difficiles à résoudre même pour des avocats ayant une vaste expérience du domaine. Des entretiens soigneusement dirigés avec les

²⁹ Les comportements frauduleux et l'incompétence ne se limitent pas aux conseillers en immigration. On a également relevé des cas flagrants de conduite répréhensible et d'incompétence de la part d'avocats. La grande différence est que les avocats peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires de la part du barreau. Les autres avocats ont la responsabilité professionnelle de signaler tout cas de manquement professionnel dont ils ont connaissance. Les conseillers et les autres techniciens juridiques non supervisés ne sont assujettis ni à de telles règles ni à une telle surveillance. En effet, il n'existe aucun moyen de porter plainte même lorsque quelqu'un prend connaissance d'un cas de manquement ou d'incompétence. La CISR dispose d'un pouvoir limité pour régler le droit de comparaître des conseillers; toutefois, en l'absence de normes de conduite établies et d'un code professionnel externe, il lui est extrêmement difficile d'exercer ce pouvoir efficacement.

Le Barreau du Haut-Canada examine activement une proposition selon laquelle il deviendrait l'organisme chargé de régler tous les services juridiques offerts en Ontario (Barreau du Haut-Canada, 2002). En Colombie-Britannique, on considère la question moins urgente, même si les membres du barreau de la province ont reçu un rapport d'un groupe de travail chargé d'examiner les options relatives à la réglementation des assistants juridiques (Law Society of British Columbia, 2001).

³⁰ Nous ne disposons pas de données fiables sur les honoraires que facturent les conseillers en immigration pour leurs services. Toutefois, un certain nombre de personnes interrogées dans le cadre de la *Representation Study* (en cours) ont fait observer que des conseillers en immigration représentant des revendicateurs du statut de réfugié facturaient généralement des honoraires équivalents à ceux que les avocats exigent dans le secteur privé de leurs clients qui revendiquent le statut de réfugié et qui sont en mesure de payer. Les avocats qui représentent des clients payeurs et des clients de l'aide juridique affirment qu'ils facturent généralement aux clients payeurs environ 4 000 \$ pour un dossier de complexité moyenne relatif à la revendication du statut de réfugié. Ils exigent moins dans les cas très simples et plus dans les cas beaucoup plus complexes. Le montant équivalent payé pour les cas d'aide juridique varie grandement entre les cinq provinces qui fournissent des services d'aide juridique par l'entremise d'avocats du secteur privé dans les cas de réfugiés. Les avocats de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, dont les tarifs d'aide juridique sont les plus généreux pour ces cas, déclarent qu'ils facturent normalement à l'aide juridique entre 1 600 \$ et 2 000 \$ pour les dossiers d'une complexité moyenne.



revendicateurs et une analyse approfondie de leur histoire sont parfois nécessaires pour dégager le fondement juridique de leur revendication. Les enjeux sont extrêmement élevés, car faute d'établir une revendication valide, on peut causer le renvoi du revendicateur dans le pays où il risque la persécution, voire la mort. Il est par conséquent important que l'accès à des conseils juridiques valables ne soit pas limité arbitrairement.

Toutefois, des répondants interrogés dans le cadre de la *Representation Study* ont aussi signalé que le traitement de nombreuses revendications du statut de réfugié est évident. L'important, c'est qu'une personne comprenant les exigences juridiques fondamentales à respecter pour établir le statut de réfugié soit là pour aider les revendicateurs à remplir leur FRP. Dans ces cas, le rôle du technicien juridique consiste à s'assurer que le récit du revendicateur est présenté d'une manière ordonnée et facile à comprendre et que tous les éléments clés sont bien expliqués dans le formulaire.

Ces répondants laissent entendre que l'on pourrait facilement confier certains services actuellement offerts par des avocats, surtout en ce qui a trait aux premières entrevues et à la rédaction du FRP dans les cas qui ne posent aucun problème, à des techniciens juridiques sans compromettre la qualité du service. Ils soulignent toutefois qu'il importe d'établir un système de supervision afin de garantir la qualité du service et de vérifier si d'importantes questions juridiques n'ont pas été négligées. Cette supervision peut être assurée par des cliniques ou des employés salariés, comme cela se fait déjà dans une certaine mesure. On pourrait aussi pour cela adopter des mesures visant à encourager les avocats du secteur privé fournissant des services d'aide juridique à recourir à des techniciens juridiques.

Il est raisonnable de supposer qu'une utilisation accrue des techniciens juridiques pour la prestation de services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés pourrait entraîner des économies. Cependant, d'après l'expérience limitée vécue par le BDR et les cliniques juridiques communautaires de l'Ontario et par l'IRLC de la Colombie-Britannique, il n'est pas évident que le recours aux techniciens juridiques réduit effectivement les coûts. Selon l'auteure Wong-Rieger (1996), les avocats et les techniciens juridiques travaillant ensemble au BDR consacrent plus de temps à chaque cas que ne le font les avocats qui représentent des revendicateurs du statut de réfugié munis d'un certificat de l'aide juridique. On reconnaît que les services fournis par le BDR sont d'une grande qualité, mais au cours des premières années d'existence du BDR, le coût moyen par cas a été plus élevé que le coût des cas traités par des avocats du secteur privé³¹. En 2001, la différence entre les coûts s'était dissipée (MacDonald, 2001). Le recours accru aux techniciens juridiques n'a toutefois pas permis au BDR de traiter les cas à un coût moindre que celui facturé par les avocats du secteur privé.

Les raisons qui expliquent les coûts plus élevés du BDR sont plutôt complexes, et l'on ne peut attribuer la situation au simple fait que l'on y consacre plus de temps à chaque cas. Selon Macklin (1997 : 999-1002), le mandat limité du BDR l'a empêché d'acquérir une clientèle suffisamment vaste pour réaliser des économies d'échelle qui en auraient accru la rentabilité. De plus, le calcul du coût moyen par cas dans l'évaluation réalisée par Wong-Rieger n'exclut pas entièrement le coût des services auxiliaires, comme celui de la sensibilisation du public, qui sont fournis par le BDR.

³¹ Aucune évaluation systématique n'a porté sur le coût des cas traités par l'IRLC de Vancouver comparativement à celui des cas traités par des avocats du secteur privé. Cependant, le rapport concernant une étude parallèle sur les services de représentation par le Social Policy and Research Council laisse croire qu'aux yeux de l'IRLC, le coût a été un facteur moins important que la qualité du service.

Étant donné la portée limitée de la présente étude, il n'est pas possible de fournir un calcul détaillé des économies qui seraient possibles si des techniciens juridiques fournissaient aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié certains services actuellement offerts par des avocats. Une analyse détaillée de la gamme de services que les techniciens juridiques peuvent assurer et du coût éventuel de ces services nécessite une recherche approfondie. Des évaluations pilotes sont actuellement en cours sur le sujet en Alberta et au Manitoba.

1.7.2 Autoreprésentation assistée

L'autoreprésentation assistée est une variante de la prestation des services aux personnes qui n'ont pas droit à l'aide juridique. Elle combine la vulgarisation juridique à des conseils sommaires et, dans certains cas, à une aide juridique limitée. Dans la mesure où l'autoreprésentation assistée permet à des personnes de participer efficacement aux procédures judiciaires sans avoir besoin d'un avocat, ce peut être une bonne façon de réduire les coûts de l'aide juridique. Cependant, les résultats de la seule évaluation publiée relativement à un projet pilote sur l'autoreprésentation assistée laissent croire que l'utilité de cette option est limitée. Dans le cadre de ce projet, la Legal Services Society de la Colombie-Britannique a fourni une brochure aux personnes dont la demande d'aide juridique avait été refusée, pour leur expliquer comment se défendre dans le cadre d'une poursuite criminelle. L'évaluation du projet a révélé que le document avait aidé à sensibiliser les clients à la gravité de leur situation; toutefois, il ne les a pas préparés à se défendre seuls d'une manière efficace (Currie, 2000 : 314, note de bas de page 90, avec citation des auteurs Currie et McEown, 1998).

Aide juridique Ontario a mis à l'essai un programme en droit de la famille, dans le cadre duquel des clients ont reçu un certificat pour consulter pendant quelques heures un avocat du secteur privé qui leur a fourni des conseils ou les a aidés à rédiger des documents. Jusqu'à maintenant, aucune évaluation n'a été publiée sur le projet. Toutefois, Aide juridique Ontario affirme que des évaluations de ce projet et d'autres projets pilotes ont révélé des économies importantes, une amélioration de la qualité des services assurés aux clients et une amélioration de la gestion des cas (Aide juridique Ontario, 2001c : 37). Cette « répartition » des services juridiques vise à permettre aux clients de s'occuper des aspects ordinaires qui, dans leur dossier, n'exigent pas les services d'un avocat (Mosten et Borden, 2000). Ce peut être là une option efficace pour réduire les coûts de l'aide juridique dans les cas où une représentation complète par un avocat n'est pas nécessaire, notamment dans les cas de divorce non contesté où la garde des enfants et la répartition des biens ne présentent aucune difficulté. Cependant, des conseils sommaires de ce genre ne seraient probablement pas très utiles dans des affaires concernant des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié qui connaissent mal l'anglais ou le français et le système juridique canadien. En outre, de tels conseils risquent d'être peu utiles dans les cas où les questions juridiques et procédurales sont complexes et où les conséquences pour les clients risquent d'être graves si leur cas n'est pas bien présenté.

L'efficacité éventuelle de l'autoreprésentation assistée dans les affaires concernant des immigrants et des réfugiés est discutable. Dans le cas des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié, deux autres problèmes se posent : la capacité (ou d'incapacité) de travailler en anglais ou en français et la méconnaissance générale du système juridique canadien. Un nombre très limité d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié, qui sont actuellement représentés dans des procédures devant la CISR, connaîtraient sans doute suffisamment le



système juridique en général et maîtriseraient assez bien l'anglais ou le français pour préparer et présenter leur propre cause. Mais il s'agit d'un petit nombre.

Une première difficulté relativement à l'autoreprésentation assistée d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié consisterait à élaborer des documents de référence appropriés que les personnes intéressées pourraient utiliser. Les connaissances linguistiques des personnes qui comparaissent devant la SSR varient énormément. La SSR a recours à des interprètes dans plus de 130 langues et dialectes différents dans le cadre des audiences concernant le statut de réfugié. Même si l'on se limite aux dix principaux pays d'origine dans chaque région (et ils changent continuellement), 16 groupes linguistiques distincts ont été représentés au cours du trimestre s'étant terminé le 31 décembre 2001. Ce nombre est assez représentatif, bien que la combinaison des groupes de langues change très souvent. Le coût de l'élaboration de documents de référence et de leur traduction dans toutes ces langues serait considérable et, même si l'on disposait de ces documents, une proportion importante de la clientèle visée ne pourrait pas les utiliser efficacement.

Pendant les examens des motifs de détention et les audiences concernant le statut de réfugié, il n'est pas rare de constater que les personnes concernées comprennent très peu les remarques échangées entre leur représentant et les membres du tribunal, même lorsque les entretiens sont traduits dans leur propre langue par l'interprète. Il leur est déjà assez difficile de présenter leur histoire en répondant à des questions précises posées par leur représentant. Elles auraient encore plus de mal à mener leur cause sans l'aide d'un représentant qui comprendrait les fondements du processus pour les guider dans la présentation de leur revendication.

Selon l'auteur et de nombreux commissaires de la SSR avec lesquels il a travaillé, les affaires dans le cadre desquelles les revendicateurs ne sont pas représentés sont particulièrement difficiles³². Même si les commissaires font de leur mieux pour mettre les revendicateurs à l'aise et leur expliquer la procédure, ces derniers ont beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi on leur demande de se concentrer sur des questions précises qui semblent constituer la base de leur revendication. Bien des revendicateurs du statut de réfugié, même ceux qui sont représentés, se sentent obligés de partager toute leur vie avec le tribunal. Dans le contexte d'une audience sur le statut de réfugié, les commissaires ont la lourde tâche d'obliger les revendicateurs à raconter leur histoire afin de dégager les principaux éléments qui fondent leur revendication. Si cela peut être fait par l'entremise d'un représentant, la procédure risque moins de paraître injuste et arbitraire aux yeux du revendicateur. Dans le cas de revendicateurs non représentés, cette étape contrarie ces derniers et leur donne souvent l'impression qu'on ne leur accorde pas une audience équitable.

³² Les revendicateurs non représentés aux audiences de la SSR se répartissent principalement en deux groupes. Le premier est surtout composé de revendicateurs dont l'affaire est entendue dans une province où l'aide juridique n'est pas offerte, notamment en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. La majorité des revendicateurs de la Saskatchewan sont représentés par des avocats, même si l'aide juridique n'est pas disponible. Le deuxième groupe comprend ceux qui n'ont pas droit à l'aide juridique dans les provinces où elle est offerte. Dans la plupart de ces cas, l'aide juridique a été refusée parce que les revendications ne satisfont pas aux exigences minimales appliquées par l'organisme d'aide juridique (p. ex., les revendications réitérées dont les circonstances n'ont pas changé). Le commentaire relatif aux difficultés auxquelles on se heurte lors des audiences avec des revendicateurs non représentés vaut surtout pour le premier groupe. Les revendications qui sont manifestement non fondées sont relativement faciles à traiter, que le revendicateur soit représenté ou non. Toutefois, dans les cas où l'absence de fondement de la revendication est moins évident, les considérations sont les mêmes qu'à l'égard du premier groupe.

Dans ces conditions, il est difficile d'envisager comment l'autoreprésentation assistée peut être adaptée au contexte de l'immigration et des réfugiés. Elle n'est donc pas considérée comme une option qui permettrait d'épargner des sommes importantes aux programmes d'aide juridique.

1.7.3 Rôle des ONG et des groupes d'entraide communautaires

De nombreuses organismes non gouvernementaux (ONG) et groupes d'entraide communautaires appuient activement des clients qui ont besoin d'aide pour régler des questions juridiques relatives au logement, aux droits de la personne et à l'accès aux prestations d'assistance sociale. Une part considérable du travail d'aide juridique en matière civile concerne ces mêmes questions. Étant donné le chevauchement des intérêts des organismes d'aide juridique et de ces groupes de soutien, on peut se demander s'il existe de meilleurs moyens de coordonner les efforts des uns et des autres afin que l'aide juridique soit offerte le mieux possible à ceux qui en ont besoin. Jusqu'à maintenant, aucun examen sérieux n'a été fait sur la question, et personne n'a évalué l'incidence qu'une telle initiative aurait sur les coûts de l'aide juridique au Canada.

La plupart des ONG qui œuvrent activement auprès des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié offrent surtout des services d'établissement tels que la formation linguistique, la formation professionnelle et d'autres services destinés à aider les nouveaux arrivants à s'établir au Canada. Un nombre limité de groupes offrent des services de représentation aux revendicateurs du statut de réfugié pour ce qui est d'établir leur statut de réfugié au Canada, mais il s'agit de l'exception³³. Bon nombre de ces groupes s'en remettent à des bénévoles et n'ont pas les ressources nécessaires pour offrir des services juridiques systématiquement. Ils ne disposent pas non plus de la structure administrative nécessaire pour assumer cette responsabilité.

Des représentants du secteur des ONG craignent que ceux-ci soient appelés à combler le vide si les services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés sont réduits. Ils estiment que la prise en charge d'un tel rôle les obligerait à apporter à leur structure des changements tellement fondamentaux qu'ils transformeraient la nature même des organisations. Ils préfèrent nettement que l'aide juridique continue d'être offerte surtout par des avocats³⁴. Par conséquent, il est peu probable que les ONG et les groupes d'entraide communautaires acceptent un rôle accru pour suppléer à l'aide juridique.

La façon la plus probable dont ces organismes pourraient participer à la prestation des services d'aide juridique serait en tant que lieux où viendraient travailler des techniciens juridiques spécialisés aptes à aider les revendicateurs du statut de réfugié, un peu comme le font les techniciens des cliniques juridiques communautaires. Toutefois, pour les raisons déjà évoquées dans l'étude du rôle des techniciens juridiques et des conseillers en immigration, il faudrait que ceux-ci soient supervisés par des avocats. Ce facteur doit être pris en compte dans toute estimation du coût des services d'aide juridique qui seraient offerts par des ONG et des groupes d'entraide communautaires. Les ententes de franchisage pourraient faciliter le recours à

³³ Selon des données tirées de la *Profile Study* menée par le Social Policy and Research Council, très peu d'organismes communautaires travaillant dans le domaine fournissent des services de représentation. La plupart de ces organismes mettent l'accent sur les services d'établissement et aident leurs clients à suivre des cours de langue, à se trouver un emploi et un logement et à régler d'autres questions relatives à leur établissement.

³⁴ Des commentaires à ce sujet ont été exprimés par un certain nombre de personnes qui travaillent avec des ONG et qui ont été interrogées par l'auteur dans le cadre d'une autre étude menée sur la représentation des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié pour le ministère de la Justice du Canada.



des techniciens juridiques supervisés et à des membres d'ONG pour offrir certains services nécessaires aux immigrants et aux réfugiés. On pourrait ainsi réduire les coûts de l'aide juridique. Cependant, il faut évaluer de près des projets pilotes bien conçus avant de tirer des conclusions définitives à cet égard.



2.0 Inducteurs des coûts propres à l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés

Toute analyse sur les inducteurs de coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés doit commencer par le niveau de la demande ou par le besoin de services d'aide juridique. Plus le nombre d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié ayant besoin d'aide juridique est grand, plus les services requis coûtent cher. Pour les raisons mentionnées au chapitre précédent, seule une faible part des budgets d'aide juridique est affectée aux immigrants qui ne revendiquent pas le statut de réfugié. La grande majorité des dépenses d'aide juridique dans ce domaine sont engagées pour offrir aux revendicateurs du statut de réfugié l'aide dont ils ont désespérément besoin au cours du processus de détermination du statut de réfugié. Le principal inducteur de coûts de l'aide juridique dans les affaires concernant les immigrants et les réfugiés est le nombre de cas, c'est-à-dire le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au Canada pendant une période donnée. Tout facteur qui influe sur le nombre de revendications peut donc être considéré comme un inducteur secondaire des coûts de l'aide juridique. Le premier facteur qui fait varier le volume des cas de réfugiés au Canada est le nombre de personnes dans le monde qui pourraient envisager et être capables de venir au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. Le deuxième facteur réside dans la facilité avec laquelle ces personnes sont capables de se rendre au Canada pour y présenter leur revendication ou, à l'inverse, dans les obstacles auxquels elles risquent de se heurter en tentant d'entrer au pays³⁵.

Au-delà du nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin d'aide juridique, la nature et la complexité des services nécessaires influent sur le coût de ceux-ci. À cet égard, la complexité des procédures que doivent suivre les revendicateurs du statut de réfugié contribue aussi aux coûts des organismes d'aide juridique.

2.1 L'immigration vers le Canada et les coûts de l'aide juridique

La migration internationale est due à toute une gamme de facteurs. D'une part, la surpopulation, les piètres conditions économiques, les catastrophes naturelles et les conflits civils endémiques peuvent être considérés comme des facteurs « stimulant » la migration à l'échelle

³⁵ Dans les faits, les personnes qui veulent obtenir l'asile au Canada doivent y venir pour faire leur demande. Il y a eu des cas où des missions canadiennes à l'étranger ont aidé des réfugiés à obtenir l'asile au Canada, mais cette façon de faire est très inhabituelle. Les missions canadiennes à l'étranger ne sont pas équipées pour traiter régulièrement les demandes d'asile, et elles ne sont pas facilement accessibles aux personnes qui veulent revendiquer le statut de réfugié. Le Canada a bien un programme de rétablissement des réfugiés de l'étranger, mais celui-ci vise à trouver une solution durable pour les personnes que le HCR a désignées comme ne pouvant raisonnablement pas espérer se rétablir dans leur pays d'origine. Ce programme ne vise pas les éventuels revendicateurs du statut de réfugié. La définition d'un réfugié au sens de la Convention exige que le revendicateur se trouve à l'extérieur de son pays d'origine et qu'il ne veuille pas y retourner parce qu'il craint à bon droit d'être persécuté pour l'un des cinq motifs énumérés dans la Convention. Par conséquent, sur le plan purement technique, les personnes qui revendiquent le statut de réfugié dans une mission canadienne dans leur pays d'origine pourraient être admissibles à titre de réfugiés au sens de la Convention. Les pays signataires de celle-ci ont l'obligation de ne pas renvoyer dans son pays toute personne ayant de bonnes raisons de croire qu'elle y serait persécutée. Toutefois, les pays signataires ne sont pas tenus d'accorder l'asile aux personnes qui présentent une revendication à l'une de leurs missions diplomatiques dans les pays étrangers. Dans de telles circonstances, on s'attend ordinairement à ce que la revendication du statut de réfugié soit adressée au pays où se trouve la mission canadienne.

mondiale. D'autre part, des personnes migrent parce que d'autres pays leur offrent de meilleures perspectives économiques. Les facteurs qui poussent les personnes à se déplacer simplement pour profiter de meilleures possibilités économiques peuvent être caractérisés plus ou moins comme étant des facteurs « d'attrance ».

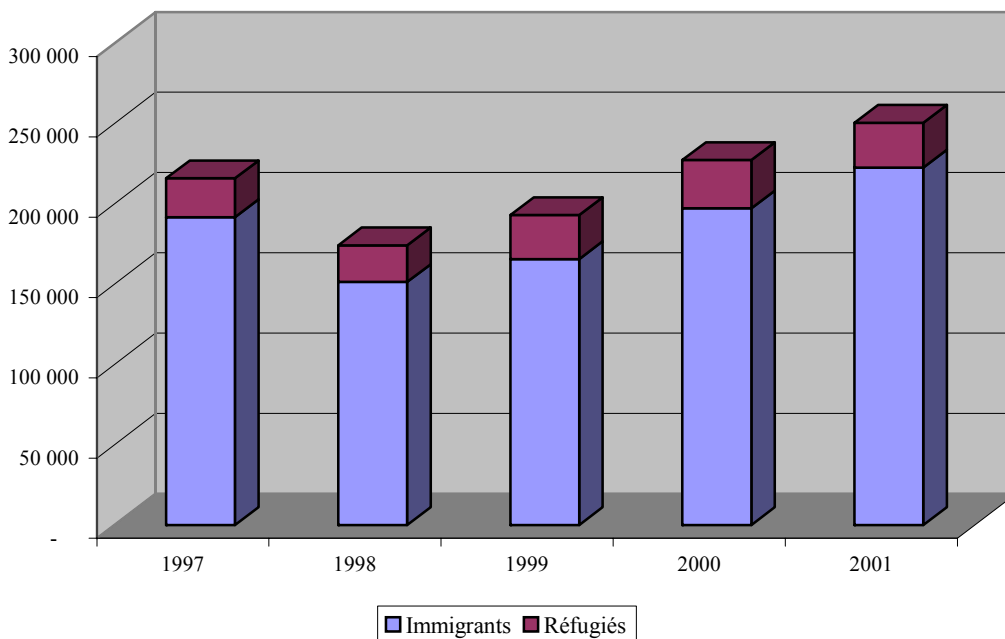
La quantité totale de demandes d'asile faites au Canada, comme dans la plupart des autres pays industrialisés, dépend à la fois des conditions qui existent dans les pays sources de réfugiés et des conditions économiques générales qui incitent les gens à migrer. Ces deux facteurs ont une incidence sur le nombre de personnes qui cherchent à venir au Canada. Dans la mesure où les immigrants éventuels revendiquent le statut de réfugié pour entrer au Canada, ces facteurs influent sur les coûts de l'aide juridique et peuvent donc être considérés comme étant des inducteurs indirects des coûts des programmes d'aide juridique.

À l'heure actuelle, le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les seuls pays qui encouragent l'immigration et qui ont un plan en la matière. Selon le Plan d'immigration du gouvernement canadien pour 2002, les immigrants sont maintenant à l'origine de plus de 70 % de toute la croissance de la population active au Canada; ce chiffre grimpera à 100 % au cours des 10 prochaines années (CIC, 2001a). D'une part, le Canada fait face à la concurrence des autres pays pour attirer des immigrants qualifiés. D'autre part, il a du mal, tout comme les autres pays développés, à gérer le flux d'immigrants éventuels qui ne possèdent ni les compétences ni la formation voulues pour répondre aux besoins du marché du travail chez lui.

Entre 1997 et 2000, le nombre de demandes d'immigration reçues par le Canada a augmenté de 46 % (CIC, 2001a). Au cours de l'année civile 2000, 197 129 nouveaux immigrants ont obtenu le droit d'établissement au Canada. En plus de ce nombre, le Canada a accordé le statut de résident permanent à 30 080 réfugiés. En 2001, 222 504 nouveaux immigrants et 27 882 réfugiés ont obtenu ce statut ici. Les données sur l'établissement pour chacune des cinq dernières années sont fournies dans le graphique 3.



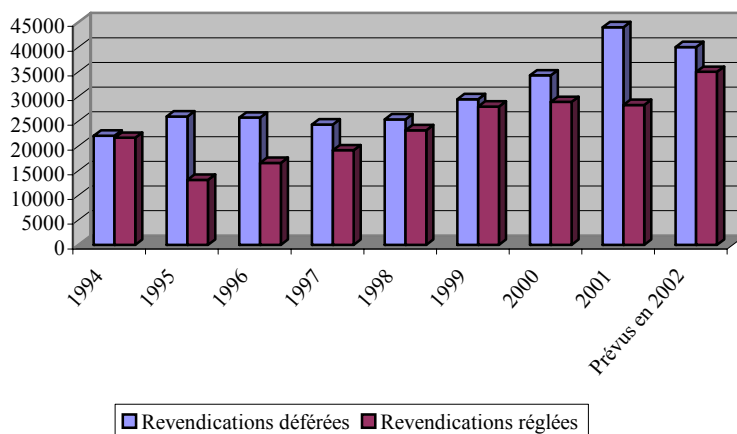
Graphique 3 Établissement d'immigrants au Canada : de 1997 à 2001



Sources: 1) CIC, *Plan annuel d'immigration, 2000: Annexe E*
2) CIC, *Plan annuel d'immigration, 2002: Annexe E*
3) CIC, *Communiqué 2002-11, 17 avril 2002*

Environ 11 % des personnes qui obtiennent actuellement le statut d'immigrant permanent au Canada sont des réfugiés. Ce groupe est très distinct des autres (89 %) qui passent par les mécanismes d'immigration normaux. Les immigrants ordinaires sont admis au Canada s'ils possèdent les compétences qui correspondent aux priorités du pays. Les immigrants membres de la catégorie de la famille, les travailleurs qualifiés, les investisseurs et les entrepreneurs sont admis au Canada en fonction d'une évaluation de la contribution qu'ils peuvent apporter à la société et de leur capacité d'adaptation à la vie ici, après leur arrivée³⁶. On accorde de l'importance aux compétences linguistiques, au niveau d'instruction et aux possibilités d'emploi et, dans le cas des immigrants de la catégorie de la famille, à la capacité des parrains de subvenir à leurs besoins dès leur arrivée au Canada. En revanche, les réfugiés sont admis au Canada pour des motifs humanitaires. Dans le cas des réfugiés dont la revendication est déterminée au Canada, on s'attarde uniquement à leur besoin de protection. Quant aux réfugiés parrainés depuis l'étranger, les chances d'intégration au Canada sont également prises en compte.

³⁶ Selon le *Plan d'immigration pour 2002* du gouvernement fédéral, les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires et les candidats d'une province ou d'un territoire, ainsi que leurs familles, représenteront environ 60 % de tous les établissements en 2002, et les membres de la famille de citoyens canadiens et de résidents permanents, un peu plus que le quart. On estime que les réfugiés représenteront encore une fois plus de 10 % de toutes les personnes qui seront admises au Canada.

Graphique 4 Revendications du statut de réfugié déferées à la CISR : de 1994 à 2002

Source : CISR

Au cours des quatre dernières années, le nombre de revendications du statut de réfugié déferées à la CISR a beaucoup augmenté, passant de près de 25 000 en 1998 à plus de 35 500 en 2000 (CIC, 2001a : 5). Le nombre de revendications déferées à la CISR en 2001 dépassait 44 000. On s'attend à ce que ce nombre redescende à 40 000 cette année (CISR, 2002b). La tendance à la hausse du nombre de revendications présentées au Canada au cours des dernières années est visible dans le graphique 4. Le nombre de revendications du statut de réfugié déterminées par la CISR augmente également, mais celle-ci n'a pas réussi à suivre le rythme de l'augmentation des revendications reçues. Par conséquent, un arriéré considérable de revendications à traiter s'est accumulé. Afin d'éliminer cet arriéré et de ramener le temps de traitement à une durée optimale, la Commission devra continuer de régler toujours plus de revendications chaque année au cours des prochaines années, même si le nombre de nouvelles revendications reçues diminue. En augmentant sa capacité d'entendre des causes, la CISR favorisera la hausse des coûts des organismes d'aide juridique.

Aspect significatif, plus de 90 % des immigrants et des réfugiés admis au Canada en 2000 se sont établis en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, près de 75 % de tous les immigrants qui arrivent au Canada choisissent de vivre à Toronto, à Montréal et à Vancouver, soit une augmentation de 5 % au cours de la dernière décennie (CIC, 2001a : 5). La proportion de revendications du statut de réfugié présentées au Canada est encore plus forte dans ces trois grandes villes. La CISR estime que 54 % de toutes les revendications qui seront faites au Canada en 2002-2003 seront présentées à Toronto, 30 % à Montréal et 9 % à Vancouver (CISR, 2002c). Cette concentration d'immigrants et de réfugiés nouvellement arrivés dans ces trois provinces entraîne des coûts particulièrement lourds pour leurs programmes d'aide juridique.

Certains réfugiés sont hautement qualifiés et s'adaptent facilement une fois qu'ils s'établissent au Canada, mais d'autres ont beaucoup de mal à s'intégrer à l'économie canadienne. Lorsqu'ils arrivent ici, bon nombre de revendicateurs du statut de réfugié sont sans le sous. Dès qu'ils présentent leur revendication du statut de réfugié, ils font face à des procédures juridiques complexes. En comparaison, les immigrants ordinaires, dont le rétablissement au Canada a été approuvé au préalable, risquent beaucoup moins de faire face à



des problèmes juridiques à leur arrivée. Pour obtenir une approbation en vue de devenir résident permanent au Canada, les immigrants ordinaires doivent disposer de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins, ou avoir au Canada un parrain prêt à les soutenir. Ainsi, les revendicateurs du statut de réfugié risquent davantage d'avoir besoin d'aide juridique que les immigrants ordinaires, tant pour les procédures de détermination du statut de réfugié qu'en ce qui concerne les aspects normaux de la vie au Canada, après y avoir été admis comme réfugiés. Encore une fois, c'est en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique que les besoins particuliers des réfugiés coûtent le plus cher aux programmes d'aide juridique.

2.1.1 Le processus de détermination du statut de réfugié : une façon de contourner la procédure d'immigration normale

Pour être admis au Canada par le biais de la procédure d'immigration normale, les immigrants éventuels doivent répondre à des critères d'admissibilité exigeants relatifs aux études, aux compétences linguistiques et aux possibilités d'emploi. En revanche, les personnes qui revendiquent le statut de réfugié sont autorisées à rester au pays jusqu'à la détermination de leur demande. Celles qui obtiennent le droit d'asile sont admises à titre de résidents permanents et peuvent parrainer leur conjoint(e) et leurs enfants à charge afin qu'ils obtiennent le droit d'établissement sans être assujettis aux critères d'admissibilité s'appliquant aux autres immigrants. Pendant le traitement de leur revendication, ces personnes sont en outre autorisées à travailler au Canada. Pour les personnes qui veulent immigrer au Canada mais qui n'ont pas beaucoup de chances d'y être admises par les voies normales, le processus de détermination du statut de réfugié constitue donc un moyen de rechange attrayant pour entrer au pays.

Deux tendances distinctes qui transparaissent dans la nature des revendications du statut de réfugié reçues au Canada illustrent cette observation. Près de 30 % des nouveaux immigrants au Canada viennent actuellement de deux des principaux pays d'origine, soit la Chine et l'Inde (CIC, 2001a, annexe E). De plus, l'Inde et la Chine figurent régulièrement parmi les 10 principaux pays d'où proviennent les réfugiés arrivant au Canada. Certaines revendications du statut de réfugié provenant de ces deux pays sont acceptées, mais la majorité d'entre elles sont rejetées (CISR, 2002e), ce qui laisse croire qu'un nombre considérable de revendicateurs issus de ces pays ont recours au processus de demande d'asile pour contourner la procédure d'immigration normale.

Dans une toute autre veine, au cours des dernières années, le Canada a également enregistré un afflux soudain de revendications du statut de réfugié de la part de citoyens du Chili et de l'Argentine, alors que ces pays n'étaient pas communément considérés comme des pays sources de réfugiés. La plupart de ces revendicateurs semblent avoir été motivés davantage par les rumeurs entendues sur la vigueur de l'économie canadienne que par une crainte objective de persécution dans leur pays. Très peu de ces revendications ont donc été acceptées. Les nombreuses revendications reçues ces dernières années de la République tchèque et de la Hongrie semblent aussi avoir été encouragées dans une grande mesure par des reportages des médias faits dans ces pays sur les conditions de vie au Canada. La plupart des revendicateurs de ces deux pays appartenaient au groupe ethnique des Roms qui, par le passé, avait été victime de discrimination grave et de persécution en Europe centrale. Or, au moment où les revendicateurs roms ont commencé à affluer au Canada, les gouvernements nationaux de la Hongrie et de la République tchèque déployaient de grands efforts afin de corriger ces abus historiques. On peut

donc penser que de nombreux revendicateurs de ces pays ont sans doute eux aussi recours au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen détourné d'immigrer au Canada.

Cela ne veut pas dire que tous les revendicateurs, ou même la majorité d'entre eux, abusent du processus de demande d'asile. Le fait qu'environ la moitié de toutes les demandes faites au Canada sont jugées bien fondées montre exactement le contraire³⁷. De nombreuses personnes qui ne répondent pas à la définition juridique de réfugié au sens de la Convention migrent vers des pays comme le Canada pour échapper à des conditions intolérables dans leur pays d'origine. Le fait qu'elles tentent d'être admises à titre de réfugiés n'est pas surprenant. La distinction entre réfugié et présumé migrant économique est souvent ténue. Or, c'est précisément parce qu'elle soit si ténue que des immigrants éventuels, surtout s'ils viennent de pays ayant une mauvaise réputation au chapitre des droits de la personne, ont la possibilité de recourir au processus de détermination du statut de réfugié pour essayer d'entrer au Canada. Dans la mesure où ces immigrants éventuels perçoivent le Canada comme une destination attrayante, il faut s'attendre à ce qu'un nombre considérable d'entre eux envisagent la demande d'asile comme moyen de rechange d'être admis ici. En revanche, cette situation influe considérablement sur les coûts de l'aide juridique, car il est fort probable que les revendicateurs du statut de réfugié au Canada auront besoin d'aide juridique.

2.2 Migration mondiale

L'examen des principales tendances de la migration mondiale sert de point de départ pour définir les facteurs qui incitent les revendicateurs du statut de réfugié à demander asile au Canada. Conséquence directe de la mondialisation et de l'accessibilité accrue aux voyages internationaux, un grand nombre de personnes quittent leur pays d'origine pour se rendre dans d'autres pays en espérant y trouver des possibilités économiques et une vie meilleures. On estime que, quel que soit le moment, environ 150 millions de personnes sont en déplacement à travers le monde (CIC, 2001a : 5).

En 1999, environ 22 millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont été désignées comme étant des personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Moins d'un sixième de ce groupe a obtenu le droit d'asile en Europe de l'Ouest, au Canada, aux États-Unis et en Australie (HCR, 2000)³⁸.

³⁷ Le Canada interprète la *Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés* de façon plus large que bien d'autres pays développés et industrialisés. Toutefois, la différence n'est pas aussi grande qu'elle ne semble à première vue. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas acceptés à titre de réfugiés au sens de la Convention dans ces pays peuvent toujours obtenir une protection efficace aux termes d'autres modalités qui, au Canada, sont comprises dans l'interprétation plus large donnée à la définition de réfugié au sens de la Convention. En outre, ces pays disposent de procédures d'appel qui permettent à un grand nombre de demandeurs d'asile déboutés par les décideurs en première instance d'obtenir le droit d'asile en appel. Par exemple, le Royaume-Uni a accordé, en première instance, le statut de personne à protéger à 32 % des personnes dont la demande a été réglée en 2001. Par ailleurs, 19 % ont obtenu ce statut en appel. Des résultats semblables ont été relevés en Australie et en Allemagne; en d'autres mots, près de la moitié des demandeurs d'asile ont finalement été autorisés à demeurer dans ces pays aux termes d'un régime de protection légal quelconque. Aux États-Unis en 2001, 56 % des revendicateurs du statut de réfugié ont obtenu la protection de l'INS. Dans les cas réglés par les juges de l'immigration aux É.-U., environ 35 % ont obtenu une certaine forme de protection. Par conséquent, le « taux d'acceptation » réel dans tous ces pays est semblable à celui enregistré au Canada (CISR, 2002a).

³⁸ Selon les chiffres du HCR pour 1999, environ 3,6 des 22 millions de personnes relevant de sa compétence vivaient dans des pays développés. De ce nombre, seulement 148 030 s'étaient établies au Canada (HCR, 2000).



Mais le chiffre total est tellement élevé que même le petit nombre de personnes qui réussissent à atteindre ces pays développés y ont des répercussions considérables.

En plus des 22 millions de personnes désignées comme étant des personnes relevant de la compétence du HCR, un nombre important de migrants quittent un pays en développement pour se rendre en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et en Australie à la recherche de possibilités économiques. Certains passent par les mécanismes normaux de l'immigration; d'autres entrent illégalement dans le pays de destination ou ne le quittent pas lorsque leur visa arrive à expiration.

2.3 Les conditions dans les pays d'origine sont des facteurs qui stimulent l'immigration (incitation)

Divers facteurs encouragent des personnes à migrer partout dans le monde. D'une part, la surpopulation, les piètres conditions économiques, les catastrophes naturelles et les conflits civils endémiques peuvent être considérés comme des facteurs qui stimulent la migration à l'échelle mondiale. D'autre part, des personnes se déplacent parce que d'autres pays offrent de meilleures conditions économiques. Les facteurs qui amènent des personnes à migrer simplement pour trouver de meilleures possibilités économiques peuvent être librement appelés facteurs d'« attirance ».

De façon courante, on essaie de faire la distinction entre les réfugiés dits « véritables » et les « migrants économiques ». Toutefois, cette distinction est trompeuse dans une certaine mesure. Bon nombre de personnes qui revendiquent le statut de réfugié ne sont pas des réfugiés au sens strict de la *Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et du *Protocole de 1967* qui s'y rattache (les deux documents forment ensemble la « *Convention sur les réfugiés* »), mais elles fuient les conditions inhumaines et intolérables qui existent dans leur pays d'origine. En plus des millions de personnes qui sont chassées de leur pays par la guerre, la famine ou d'autres catastrophes, des millions d'autres sont forcées de se déplacer pour survivre parce qu'elles sont tout simplement incapables de gagner leur vie dans leur pays d'origine. Dans bien des cas, il est difficile de faire la distinction entre la recherche de conditions économiques plus favorables et la lutte pour la survie.

Il est impossible d'estimer précisément le nombre de personnes qui se déplacent en raison de facteurs « d'incitation », mais l'on s'entend généralement pour dire qu'il est énorme. Les 22 millions de personnes désignées comme relevant de la compétence du HCR sont surtout des victimes de la persécution politique et ethnique, de conflits civils généralisés ou de catastrophes écologiques. Le nombre de migrants économiques forcés ne relevant pas du HCR est sans doute aussi grand, voire plus élevé, que celui des réfugiés ou des personnes déplacées dans leur propre pays qui relèvent directement du HCR.

Environ 57 % des personnes relevant du HCR se trouvent à l'extérieur de leur pays de nationalité, à titre de demandeur d'asile ou de réfugié. À peu près 3,5 millions de ces personnes

Dans son plus récent rapport, le HCR estimait que le nombre de personnes relevant de sa compétence était tombé à 19,8 millions au début de 2002 (HCR, 2002). Les chiffres de 1999 sont utilisés pour ces calculs parce que nous disposons de données plus complètes pour cette année. Ils servent seulement à illustrer l'ampleur du problème et à montrer à quel point le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR et vivant au Canada est peu élevé.

vivent en Europe de l'Ouest, aux États-Unis, au Canada et en Australie (HCR, 2001). On rapporte qu'environ 148 000 d'entre elles vivaient au Canada en 2000.

Les conditions qui règnent dans les pays d'origine servent surtout à déclencher le mouvement de migration. Ces facteurs « d'incitation » n'influencent pas, de façon générale, sur le choix du pays où ira la personne qui migre. Par exemple, le Canada, qui est une destination assez éloignée des pays d'où proviennent la plupart des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié, ne risque pas d'être une destination évidente à moins que d'autres facteurs déterminent le choix de la personne. Mais une fois que les personnes ont pris la décision de partir, des facteurs liés à certains pays d'origine portent les personnes à opter pour le Canada. Cette combinaison de conditions dans les pays d'origine et de liens avec le Canada a une incidence sur le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada, plutôt que dans d'autres pays développés. Ainsi, cette combinaison constitue un inducteur secondaire des coûts des programmes d'aide juridique au Canada.

2.4 Dynamique de la répartition des revendications entre les pays industrialisés

Les mouvements internationaux de population risquent peu d'avoir des répercussions sur les coûts des programmes d'aide juridique au Canada, sauf si les migrants éventuels sont portés à se servir du processus de détermination du droit d'asile comme moyen d'entrer au Canada.

Le nombre de personnes capables de se déplacer dans des pays déchirés par les troubles civils ou les crises économiques est énorme, mais il n'y a aucun moyen de le calculer avec précision. Beaucoup de ces personnes sont prêtes à faire l'impossible pour être admises dans un pays occidental développé où elles auront une chance de trouver la stabilité et la sécurité. De ces personnes, nombreuses sont celles qui sont justifiées de craindre la persécution dans leur pays d'origine et qui répondent déjà aux critères de la définition de réfugié au sens de la Convention. D'autres qui vivent dans des conditions intolérables dans leur propre pays ne satisfont pas aux exigences juridiques pour obtenir le statut de réfugié. D'autres encore sont de purs migrants économiques à la recherche d'une vie meilleure. Elles ont toutes un point en commun : elles ont toutes très peu de chances d'être admises à titre d'immigrants ordinaires dans le pays où elles désirent s'établir.

Les grands mouvements migratoires qui ont eu lieu depuis la Seconde Guerre mondiale ont regroupé des migrants économiques et des personnes déracinées de force en raison d'un conflit civil ou d'une catastrophe écologique. Il est impossible d'estimer avec précision quelle part de ces mouvements est attribuable aux conflits civils et aux crises écologiques et quelle proportion est due seulement à la recherche de conditions économiques plus avantageuses. La plupart des déplacements se sont faits entre des pays en développement du tiers-monde. Malgré les restrictions sur la migration imposées par les pays industrialisés, un nombre considérable de migrants y arrivent chaque année. Certains arrivent à titre de migrants légaux et d'autres à titre de réfugiés, tandis que d'autres sont des migrants illégaux qui cherchent simplement du travail.

De tous les migrants qui souhaitaient être admis dans les 17 pays développés membres des Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les



réfugiés et les migrants en Europe, en Amérique du Nord et en Australie³⁹ en 2000-2001, 542 971 ont demandé l'asile⁴⁰. Le nombre total de demandes d'asile présentées aux pays des CIG a été relativement stable (entre 542 000 et 555 000) au cours des trois dernières années (voir l'annexe 1 – Feuille 1).

Au cours des 13 dernières années, la part canadienne de toutes les demandes d'asile présentées à des pays des CIG a été en moyenne de 5 %. Le nombre annuel de demandes reçues pendant l'essentiel de cette période a été d'environ 25 000, mais entre 1998 et 2001, il est passé de 25 396 à 44 502, ce qui représente une augmentation de 5 % à 8 % de toutes les demandes présentées dans les pays des CIG (voir l'annexe 2 – Feuille 2). Entre janvier et juin 2002, le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada a chuté de 28 % par rapport à celui enregistré au cours des six mois précédents. Cela s'est accompagné d'une baisse du nombre de revendications reçues dans d'autres pays des CIG. (HCR, 2002). Par conséquent, la part canadienne du total devrait demeurer environ 8 % en 2002.

La situation du Canada est quelque peu différente de celle des autres pays des CIG en raison de sa position géographique. Pour atteindre le Canada, il faut traverser l'océan Atlantique ou Pacifique, l'Arctique ou les États-Unis. La migration par la route du Nord est totalement impraticable et l'on peut donc éliminer cette éventualité. Les personnes qui arrivent d'Europe, d'Asie ou d'Afrique viennent en grande majorité par la voie des airs. Le nombre d'immigrants qui sont arrivés par navire au cours des dernières années est négligeable comparativement au nombre total d'immigrants venus au Canada. Beaucoup d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié arrivent au Canada en passant par les États-Unis, parce qu'ils sont venus par la voie terrestre en provenance d'Amérique du Sud ou qu'ils sont arrivés aux États-Unis par avion et se sont ensuite rendus au Canada. Vu sa position géopolitique protégée, ce dernier n'a pas à composer avec autant de travailleurs migrants arrivant par la voie terrestre que les États-Unis et les pays membres de la Communauté économique européenne. Il n'est pas possible de savoir combien il y a de travailleurs migrants illégaux au Canada parce que celui-ci n'enregistre pas la date de départ des visiteurs. En outre, les travailleurs migrants qui vivent au pays illégalement évitent le plus possible d'entrer en contact avec les autorités. Puisque leurs rapports avec le système juridique sont limités, nous supposons aux fins de la présente étude que les répercussions des travailleurs migrants qui ne demandent pas l'asile sur les coûts des programmes d'aide juridique au Canada sont minimales.

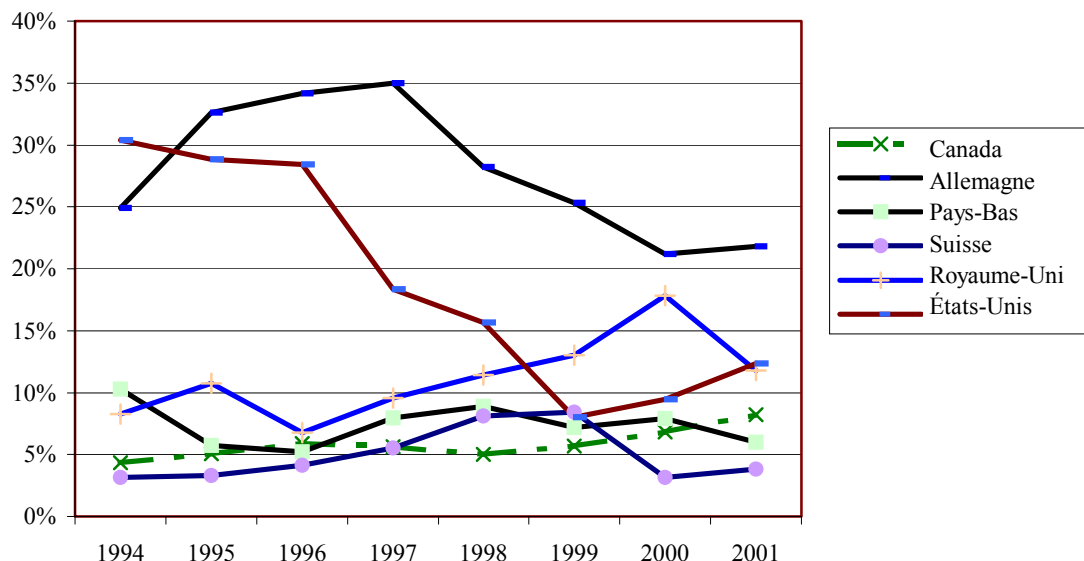
Cependant, mis à part les travailleurs migrants, il existe beaucoup de réfugiés et de migrants économiques pour qui une demande d'asile représente la seule (ou la meilleure) façon d'être admis dans le pays d'accueil de leur choix. Les chiffres des CIG examinés ci-dessus renseignent raisonnablement sur le nombre de personnes dans cette situation et sur les tendances dans leur répartition entre les pays qui sont des destinations privilégiées. Le graphique 5 illustre les fluctuations du pourcentage des demandes d'asile faites dans certains pays des CIG, y compris le Canada⁴¹.

³⁹ Outre le Canada, les pays membres des CIG sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

⁴⁰ Ce pourcentage comprend les personnes à charge des demandeurs d'asile, lesquelles peuvent arriver à une date ultérieure.

⁴¹ Pour ne pas trop compliquer le graphique, les données ont été limitées à six des dix-sept pays des CIG et ne couvrent que la période de 1994 à 2001. Le graphique vise davantage à illustrer nos propos qu'à fournir un tableau

Graphique 5 Revendications du statut de réfugié présentées dans certains pays des CIG
Pourcentage du total des revendications présentées entre 1994 et 2001



Source : Annexe A – Feuille 2

Comparativement à ce qui s'est passé dans bien d'autres pays des CIG, le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada est demeuré plutôt stable. En Allemagne, par exemple, ce nombre est passé de 121 316 en 1989 à 438 191 en 1993, mais il a chuté à 118 306 en 2001. Le pourcentage de demandes reçues en Allemagne par rapport au total des demandes reçues par les pays des CIG est passé de 52 % à 21 % avec de fortes variations d'une année à l'autre. Une instabilité comparable a été relevée au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les Pays-Bas, la Suède et la Suisse ont aussi connu d'année en année des fluctuations plus fortes que celles ayant été enregistrées au Canada. Dans la plupart des autres pays des CIG, les fluctuations ont été comparables à celles observées au Canada (voir l'annexe A).

La variation du nombre de demandes reçues dans les autres pays ne semble pas étroitement liée aux fluctuations du nombre de celles reçues au Canada. Pendant que le nombre de revendications du statut de réfugié chutait rapidement en Europe, entre 1992 et 1994, on enregistrait une importante baisse (1992-1993) au Canada et une forte augmentation aux États-Unis. La situation en Europe et au Canada s'est stabilisée au milieu des années 1990. Parallèlement, une importante diminution du nombre de demandes a été enregistrée au Royaume-Uni et aux États-Unis. Après 1997, le nombre de revendications faites en Europe, y compris au Royaume-Uni, a recommencé à grimper, tandis que celui des demandes faites aux États-Unis a continué à baisser. Le nombre de demandes faites au Canada est demeuré stable, à environ 25 000 par année, jusqu'en 1998, année où le nombre de nouveaux arrivants a commencé à augmenter.

Pendant la majeure partie de la période de forte baisse enregistrée aux États-Unis et en Europe, le nombre de demandes faites au Canada est demeuré relativement stable.

complet des données sur lesquelles sont fondées les observations qui précèdent. Des données plus complètes sont fournies dans l'annexe A.



L'augmentation observée au Canada, le nombre étant passé de 25 396 demandes en 1998 à 30 887 en 1999, peut avoir été liée à la chute continue aux États-Unis ou à l'augmentation déjà en cours en Europe. Mais ce lien n'explique pas l'augmentation continue enregistrée au Canada au cours des deux dernières années, car le nombre des demandes reçues aux États-Unis a crû, contrairement à celui des demandes en Europe, qui a reculé.

L'absence de corrélation claire entre les tendances relevées au Canada et dans les autres pays des CIG porte à croire que les changements apportés aux politiques dans d'autres pays développés d'Occident n'ont pas d'effet sensible sur le nombre de demandes reçues au Canada. Le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada semble dépendre davantage d'autres facteurs propres au Canada et aux pays d'origine de la plupart des revendicateurs du statut de réfugié.

2.5 Facteurs qui influent sur le choix du Canada comme pays d'accueil

Un mélange complexe de facteurs, qui varient en fonction des pays d'origine, influe sur le nombre de demandes d'immigration et de revendications du statut de réfugié reçues des citoyens de ces pays. Robert F. Barsky (1997) a examiné les facteurs qui déterminent la décision de différents groupes de réfugiés de choisir le Canada comme pays d'accueil. Il a constaté que le pays d'origine est une variable importante. Les réfugiés provenant de différents pays d'origine avaient différentes raisons de choisir le Canada, raisons que ceux d'un même pays partageaient entre eux, mais pas nécessairement avec des réfugiés issus d'autres pays.

Les réfugiés du Pérou que M. Barsky a interrogés ont choisi de venir au Québec surtout parce que d'autres membres de leur famille s'y trouvaient déjà. Une certaine affinité entre le Québec et les cultures latines et la répugnance éprouvée pour les États-Unis à cause d'un lien perçu entre les régimes péruviens oppressifs et la présence américaine dans le pays ont aussi influencé leur choix. D'autres facteurs qui ont joué ont été de nature accidentelle, par exemple : le fait que les vols de la compagnie Aeroflot faisaient escale à Gander, et les restrictions à l'égard des visas et des déplacements qui ont dicté leur itinéraire.

Des répondants de Russie et d'Ukraine ont déclaré percevoir le Canada comme un « pays d'immigration » ayant une société multiculturelle qui accueille les réfugiés et les personnes d'autres cultures. La connaissance de l'existence d'une communauté russe ou ukrainienne au Canada et l'impression qu'il y avait une forte ressemblance entre le Canada et leur pays d'origine (climat, géographie, niveau d'éducation) ont compté beaucoup également. Même si des agents d'immigration à Gander encourageaient bon nombre de ces personnes à présenter leur demande à St. John's, elles ont choisi de se rendre à Montréal où elles avaient de la famille ou des amis et parce qu'elles croyaient avoir de meilleures chances d'être acceptés dans les communautés de cette ville.

Dans son étude, M. Barsky a relevé des facteurs autres que ceux qui ont déjà été énumérés. Par exemple, les répondants pakistanais n'étaient pas particulièrement intéressés à venir au Canada et ils connaissaient très peu le pays. Ce sont des agents qui les avaient aidés à quitter le Pakistan et des Pakistanais de New York qui les ont encouragés à présenter leur demande au Canada. Mais un élément revenait souvent chez les répondants de M. Barsky : l'importance d'avoir un certain lien avec le Canada, par exemple la présence de membres de la famille ou d'amis, ou l'existence d'une communauté d'attache. De tels facteurs déterminent la

gamme d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié qui choisissent de venir au Canada. La force de certains facteurs peut aussi influencer sur le nombre de personnes qui viennent au pays, ce qui a un effet prévisible sur les coûts de l'aide juridique.

2.6 Incidence de l'interprétation canadienne de la *Convention sur les réfugiés*

On évoque aussi parfois l'interprétation libérale que le Canada donne à la *Convention sur les réfugiés* comme étant un facteur susceptible d'attirer des revendicateurs du statut de réfugié chez lui. La différence d'interprétation est particulièrement évidente entre le Canada et la plupart des pays d'Europe. La façon dont le Canada interprète la définition de réfugié au sens de la Convention, énoncée à l'article premier de la *Convention sur les réfugiés* et intégrée dans la législation canadienne au moyen du paragraphe 96(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴², se distingue à deux égards importants de l'interprétation adoptée par la plupart des pays européens. Le Canada interprète plus largement le sens du « groupe social », un des cinq motifs pour lesquels le statut de réfugié peut être accordé. Il n'exige pas non plus que l'agent de persécution soit lié à l'État, ou que l'État consente à la persécution, ce que font la plupart des pays européens. Par conséquent, bon nombre de personnes – par exemple, des femmes qui tentent d'échapper à la violence familiale ou à toute autre forme de persécution fondée sur le sexe – qui ont peu de chances d'obtenir le statut de réfugié en Europe peuvent faire accepter leur demande au Canada.

On pourrait raisonnablement penser que cette différence d'interprétation aurait pour effet d'attirer des revendicateurs au Canada et ferait augmenter les coûts de l'aide juridique. Toutefois, la faible variation de la part canadienne du total des revendications du statut de réfugié faites dans les pays des CIG ne correspond nullement à des événements marquants, tels que l'arrêt rendu en 1993 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (P.G.) c. Ward* qui a eu pour effet d'étendre le champ d'application de la disposition sur le « groupe social » contenue dans la définition de réfugié au sens de la Convention. En fait, les années où le nombre de revendications présentées au Canada et la part canadienne du total des demandes faites dans les pays des CIG ont été les plus bas ont été 1993 et 1994, quand la décision *Ward* a fait couler le plus d'encre à l'échelle internationale. De même, entre 1995 et 1998, alors que les travaux novateurs de la CISR en faveur des revendicatrices du statut de réfugié suscitaient beaucoup d'intérêt dans le monde entier, le nombre de demande reçues au Canada est demeuré stable à environ 25 000 par année.

2.7 Assouplissement des restrictions relatives aux déplacements internationaux

La mondialisation grandissante de l'économie internationale, l'accroissement rapide des voyages internationaux et l'assouplissement des restrictions relatives à ceux-ci ont eu ensemble de profondes répercussions sur l'ampleur des migrations à l'échelle planétaire. Autrefois, le Canada était une destination éloignée et difficile à atteindre, sauf pour les migrants les plus déterminés. Aujourd'hui, si une personne peut réunir l'argent nécessaire pour acheter un billet

⁴² Auparavant, la définition de réfugié au sens de la Convention était contenue dans le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*.



d'avion et se procurer les documents de voyage requis pour être admise à bord d'un avion, elle peut atteindre le Canada de presque n'importe où dans le monde en moins de 24 heures.

Pendant de nombreuses années, le gouvernement canadien a activement recruté des immigrants venant d'Europe afin de peupler les vastes étendues du pays. Plus récemment, il a commencé à réglementer plus étroitement la migration pour s'assurer que les nouveaux immigrants répondaient aux besoins actuels du marché du travail, lesquels sont totalement différents de ceux du premier quart du XX^e siècle.

La facilité d'accès au Canada depuis l'étranger, combinée à la restriction accrue de l'immigration permanente ici, a entraîné une forte augmentation du nombre de migrants éventuels, surtout en provenance de l'Asie, pour lesquels une demande d'asile au Canada pouvait constituer le moyen le plus viable d'y obtenir le statut de résident permanent.

2.8 Incidence des communautés d'attache au Canada

La présence d'amis ou de membres de la famille dans un pays de destination donné est l'un des facteurs qui incitent les revendicateurs du statut de réfugié à choisir d'y présenter leur demande (Barsky, 1997). Dans un pays comme le Canada, qui reçoit des immigrants d'un grand nombre de pays, l'existence de communautés d'attache composées de personnes provenant de pays sources de réfugiés peut être un facteur qui stimule la croissance du nombre de revendications présentées ici.

Pour les années 1998, 1999 et 2000, la Chine, l'Inde, le Pakistan, les Philippines et la Corée ont été parmi les 10 principaux pays sources de migrants au Canada. Le Sri Lanka et Taïwan ont figuré eux aussi parmi les 10 premiers pays sources au cours de deux des trois dernières années. Hong Kong arrivait au cinquième rang en 1998, mais avait chuté au 17^e rang en 2000. Au total, les immigrants venus de ces huit pays d'Asie représentaient près de 45 % de tous ceux arrivés au Canada en 2000 (CIC, 2001a : 12). La Chine, le Pakistan, le Sri Lanka et l'Inde se sont maintenus parmi les dix premiers pays sources de revendicateurs du statut de réfugié au Canada, mais ils n'ont pas ressorti comme étant des pays sources aussi dominants dans les autres pays des CIG (HCR, 2001).

Un nombre considérable de revendications du statut de réfugié transmises à la SSR viennent de personnes précisant dans leur Formulaire de renseignements personnels qu'ils ont des parents au Canada⁴³. Ce phénomène est particulièrement évident dans le cas des revendications provenant de l'Inde, du Sri Lanka, de la Somalie et de l'Iran. Il n'est pas surprenant que beaucoup de revendicateurs du statut de réfugié nouvellement arrivés aient des parents déjà établis au Canada, surtout lorsque ces parents ont eux-mêmes été admis ici à titre de réfugiés. Les membres d'une famille qui sont restés dans le pays d'origine quand le premier réfugié est arrivé au Canada peuvent très bien avoir été victimes de la même forme de persécution que lui. La présence d'un parent au Canada influencerait naturellement beaucoup sur le choix qu'un autre membre de la famille ferait de faire du Canada sa terre d'asile. Cette situation correspond à la conclusion de Barsky selon laquelle la présence de membres de la famille ou

⁴³ Aucune étude systématique n'a été menée sur la proportion de revendicateurs du statut de réfugié au Canada qui déclarent avoir des parents ici, mais des observateurs expérimentés de la SSR ont constaté ce phénomène en entendant des centaines de revendications du statut de réfugié. L'énoncé est fondé sur l'expérience personnelle que l'auteur a vécue à titre de vice-président de la SSR de 1995 à 2001.

d'amis dans un pays est un facteur qui compte énormément quand des réfugiés choisissent leur pays de destination.

2.9 Rôle des passeurs de réfugiés clandestins

En raison des restrictions importantes visant l'immigration légale, les migrants font de plus en plus appel à des intermédiaires et à des passeurs pour entrer dans le pays de leur choix. Au cours des dernières années, le passage de réfugiés clandestins est devenu une importante activité commerciale. On estime que les revenus tirés du passage de clandestins et du trafic de personnes⁴⁴ varient entre cinq et sept milliards de dollars US par année (Morrison et Crosland, 2001 : 3, note de bas de page 1, avec citation de Widgren, 1994). Les estimations varient grandement en ce qui concerne le pourcentage de demandeurs d'asile et de migrants illégaux qui ont franchi les frontières internationales avec l'aide de passeurs professionnels, mais on admet en général qu'il est élevé et en hausse. Ironiquement, les mesures mêmes que les gouvernements prennent pour freiner la migration illégale pourraient forcer les demandeurs d'asile et les autres migrants à recourir aux services de passeurs puisqu'il devient de plus en plus difficile d'entrer dans un pays développé et industrialisé sans ce genre d'aide professionnelle.

Les passeurs de clandestins et les intermédiaires facilitent la migration illégale de plusieurs façons. Les intermédiaires fournissent de fausses pièces d'identité et de faux documents de voyage qui permettent aux migrants de quitter des pays ayant des contrôles à la sortie, de passer les frontières internationales et d'emprunter les modes de transport commerciaux. Les passeurs organisent également le transport clandestin : ils déplacent de grands groupes de personnes à bord de navires vétustes acquis expressément à cette fin. Ces personnes deviennent ainsi des passagers clandestins à bord de navires de pêche et de navires marchands et elles sont cachées dans des conteneurs scellés. Afin de camoufler leur itinéraire et de rendre la déportation plus difficile, les passeurs ordonnent à leurs clients de détruire leurs documents de voyage et leurs pièces d'identité. Lorsque les documents sont d'une qualité supérieure, les passeurs les recyclent souvent afin de pouvoir les utiliser pour d'autres migrants. Par conséquent, bon nombre de migrants illégaux débarquant au Canada et dans d'autres pays développés n'ont ni pièces d'identité ni documents de voyage qui permettraient de savoir qui ils sont.

Le rôle que les intermédiaires et les passeurs jouent dans la migration internationale est ambigu. L'histoire regorge d'exemples de héros qui ont eu recours à des moyens illégaux pour faire passer des personnes persécutées vers un endroit sûr. D'un côté, les passeurs de clandestins fournissent un service vital, même s'ils exigent des sommes exorbitantes pour l'assurer. Toutefois, il y a un côté plus sombre à ce rôle. Nombreux sont les intermédiaires et les passeurs qui ont des liens avec le crime organisé. Souvent, les clandestins sont assujettis à des conditions déplorables, sans que le passeur se soucie de leur sécurité ou de leur bien-être. Des migrants sont forcés d'accepter des ententes par lesquelles ils sont grandement exploités et qui les engagent

⁴⁴ Une distinction est établie entre le passage de clandestins et le trafic de personnes, même s'ils contribuent tous deux beaucoup au mouvement illégal de personnes entre les frontières internationales. Le passage de réfugiés clandestins a été défini comme étant [TRADUCTION] « le fait d'assurer, intentionnellement et pour en tirer profit, l'entrée et/ou la résidence illégale(s) dans un État d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État » (*Ébauche révisée du Protocole contre le trafic illicite de migrants*, Article 2). Le trafic de personnes comporte un élément supplémentaire d'exploitation de la personne qui désire traverser des frontières internationales.



envers les passeurs pendant des années. S'ils refusent de payer, des membres de leur famille et eux-mêmes risquent de sérieuses représailles ou même la mort.

De nombreux clandestins ne craignent pas la persécution. Ils ont tout simplement recours aux passeurs pour contourner les voies d'immigration légales. S'ils sont appréhendés par les autorités de l'immigration, ils sont informés de leur droit de revendiquer le statut de réfugié pour éviter la déportation immédiate. Les passeurs et les intermédiaires encouragent cet abus du processus de détermination du droit d'asile en fournissant à leurs clients de faux récits et de faux documents confirmant ces derniers. Les aspects criminels du passage de personnes et le fait qu'un grand nombre de migrants abusent du processus de détermination du statut de réfugié ont entraîné une forte réaction négative envers les revendicateurs du statut de réfugié en général; par ailleurs, l'opinion a réclamé des restrictions plus rigoureuses en matière d'immigration.

Les activités des passeurs de clandestins et des intermédiaires ont poussé le gouvernement à adopter, pour enrayer la migration illégale, des mesures plus sévères, y compris des mesures pouvant entraîner la détention prolongée d'un grand nombre de migrants illégaux. Le gouvernement a actuellement le pouvoir de détenir des ressortissants étrangers afin d'établir leur identité. Ce pouvoir a rarement été utilisé, mais le nouveau règlement adopté en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) énumère expressément les facteurs dont l'arbitre doit tenir compte pour décider s'il y a lieu de détenir les personnes dont l'identité n'a pas été établie. Les facteurs sont les suivants : défaut de collaborer à établir son identité; communication ou existence de renseignements contradictoires quant à son identité; destruction de pièces d'identité ou utilisation de fausses pièces d'identité afin de tromper CIC [Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, al. 251c) et al. 254a) à e)]. En outre, aux termes de l'alinéa 252f) de ce Règlement, les ressortissants étrangers dont l'arrivée au Canada fait partie d'une opération de passage ou de trafic de clandestins organisée par des intérêts criminels sont considérés comme étant des personnes susceptibles de fuir et ils risquent donc davantage d'être détenus.

Dans ces cas, un recours accru à la détention vise en partie à faire échec au passage de clandestins et au trafic de personnes et il entraînera une augmentation du nombre d'examen des motifs de détention. Comme il est probable que des services d'aide juridique seront nécessaires pour ces examens, cette pratique a des répercussions directes sur les coûts de l'aide juridique⁴⁵. Le coût supplémentaire risque d'être directement proportionnel à la hausse du nombre d'audiences pour examen des motifs de détention.

2.10 Problèmes relatifs à l'établissement de l'identité des revendicateurs

Les activités des passeurs et des trafiquants de personnes ont aussi contribué aux problèmes que pose l'établissement de l'identité des revendicateurs du statut de réfugié. Elles ont à deux égards une incidence profonde sur les coûts de l'aide juridique. D'abord, la pratique très répandue consistant pour les revendicateurs à détruire ou à dissimuler leurs documents de voyage et l'abus du processus de détermination du statut de réfugié par des migrants illégaux ont rendu

⁴⁵ Conformément à l'ancienne *Loi sur l'immigration*, les examens de motifs de détention devaient avoir lieu tous les sept jours pour les personnes que l'on détenait pour établir leur identité. Cela fait contraste avec le cycle d'examen de « 48 heures, sept jours et tous les 30 jours par la suite » prescrit à l'égard des personnes détenues parce qu'elles risquent de fuir ou pour des raisons de sécurité. La LIPR assujettit les examens des motifs de détention à des fins d'identité au même cycle que les examens des autres motifs de détention.

ce processus plus compliqué puisqu'il faut déployer des efforts considérables afin d'établir autrement l'identité des revendicateurs. L'utilisation répandue de faux documents de voyage et de fausses pièces d'identité fournis par les intermédiaires et les passeurs a aggravé le problème. Il est de plus en plus difficile d'établir avec certitude l'identité des revendicateurs du statut de réfugié, même dans les cas où ceux-ci détiennent manifestement de bonnes pièces d'identité.

Le vérificateur général du Canada a révélé dans un rapport que plus de 60 % des revendicateurs du statut de réfugié au Canada ne possèdent pas les documents de voyage voulus (billet d'avion, visa et passeport) lorsqu'ils présentent leur revendication (1997 : 6). Les revendicateurs évoquent une foule de raisons pour expliquer pourquoi ils n'ont pas ces documents, dont ils auraient eu besoin pour venir au Canada⁴⁶. Quand la SSR est saisie de ces cas, bon nombre de revendicateurs ont obtenu des pièces d'identité, y compris des certificats de naissance, des passeports, des permis de travail, des permis de logement et des passeports internes, mais la légitimité de bon nombre de ces documents est très suspecte.

En raison des préoccupations que suscitent les revendicateurs ne possédant aucun document ou uniquement des documents impropres, les commissaires de la CISR hésitent à accepter les revendications du statut de réfugié présentées par le biais du processus accéléré. La détermination du statut est retardée pendant que les revendicateurs tentent de réunir des renseignements fiables sur leur identité. Les documents fournis éveillent la méfiance et, pour permettre à des experts de les examiner, il faut parfois ajourner les audiences. Tous ces éléments contribuent à faire augmenter les coûts de l'aide juridique puisque les avocats doivent consacrer à des dossiers plus de temps qu'il n'en faudrait autrement.

Aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration* [sous-al. 69.1(5)(ii)], les représentants du Ministre étaient autorisés à présenter des éléments de preuve dans toute revendication du statut de réfugié, mais ils ne pouvaient interroger le revendicateur ou les autres témoins et présenter des arguments que si le Ministre informait la SSR que la revendication soulevait des questions d'exclusion prévues aux sections E ou F de l'article premier de la *Convention sur les réfugiés*, ou si la SSR le jugeait approprié. Aux termes de la *LIPR* [al. 170e)], la Section de la protection des réfugiés de la CISR (qui remplace la SSR) doit donner au Ministre une occasion raisonnable de produire des éléments de preuve, d'interroger les témoins et de faire valoir ses arguments dans tous les cas.

Cet élargissement du droit d'intervention du ministre est directement lié à l'inquiétude croissante que suscitent les revendicateurs sans papiers ou sans documents insuffisants et l'implication d'éléments criminels qui facilitent l'immigration illégale. L'intervention accrue des représentants du Ministre aux audiences devant la SPR a d'importantes répercussions sur les coûts de l'aide juridique parce qu'elles rendent les audiences plus contradictoires, sans compter que les audiences dans lesquelles intervient le Ministre sont généralement plus longues.

⁴⁶ Par exemple, les papiers ont été volés, l'intermédiaire qui les a aidés à venir au Canada a repris les documents ou leur a conseillé de les détruire parce qu'ils étaient faux, ou ils ont réussi à voyager sans aucun document. Il n'est pas du tout étonnant que des réfugiés voyagent à l'aide de faux papiers. C'est souvent pour eux la seule manière de s'échapper du pays où ils craignent la persécution. Une personne qui craint vraiment d'être persécutée par un régime oppressif ne s'adresse généralement pas à lui pour obtenir un passeport ou d'autres documents de voyage. D'autres réfugiés viennent de pays comme la Somalie et l'Afghanistan où il n'existe aucune autorité civile pour émettre ce genre de documents.



2.11 Accords bilatéraux et multilatéraux et dispositions concernant les « tiers pays sûrs »

2.11.1 Accord de Schengen et Convention de Dublin

Deux grands accords internationaux visant les personnes en quête d'asile en Europe de l'Ouest, soit la *Convention de Dublin* et l'*Accord de Schengen*, sont entrés en vigueur dans les années 1990. Comme nous l'avons déjà souligné au paragraphe 2.4 ci-dessus, il n'existe aucun rapport digne de mention entre, d'une part, ces accords et d'autres nouveaux éléments en Europe et, d'autre part, le nombre de revendications du statut de réfugié reçues au Canada d'une année à l'autre. Cependant, l'incidence que ces accords ont eue en Europe se rapporte d'une toute autre manière à la présente étude sur les inducteurs de coûts de l'aide juridique.

La *Convention de Dublin*, en particulier, attribue la responsabilité de décider de chaque revendication du statut de réfugié au pays par lequel le revendicateur est entré la première fois dans la zone géographique formée par les États parties à la *Convention*. Le Canada et les États-Unis ont récemment confirmé leur intention de signer un accord bilatéral semblable pour la zone nord-américaine. L'accord canado-américain pourrait avoir d'énormes répercussions sur le nombre de revendications du statut de réfugié qui devront être déterminées au Canada, ce qui risque d'avoir d'énormes conséquences pour les coûts de l'aide juridique.

L'*Accord de Schengen* garantit la libre circulation des personnes d'un pays d'Europe à un autre. Il a d'abord été signé par la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg en 1985, puis par huit autres pays en 1997. L'Accord a été intégré dans les lois de l'Union européenne (UE) par le *Traité d'Amsterdam* en 1999 (Europa, 2001). Il permet aux demandeurs d'asile de circuler relativement facilement à l'intérieur de l'Union européenne, une fois qu'ils ont obtenu l'accès à l'un des pays membres. L'élimination des barrières à la libre circulation dans l'Union européenne a incité une majorité de pays membres à signer la *Convention de Dublin* en 1997⁴⁷. Celle-ci établit les critères et la procédure visant à déterminer à quel État de l'Union il incombe d'examiner les revendications du statut de réfugié présentées dans l'Union.

La *Convention de Dublin* est fondée sur le principe selon lequel les personnes qui demandent l'asile dans l'Union européenne doivent le faire à la première occasion. À l'inverse, la *Convention de Dublin* repose sur l'hypothèse qu'il incombe au premier pays par où un demandeur d'asile entre dans l'Union européenne de déterminer la demande. Des exceptions sont faites dans le cas des revendicateurs qui détiennent un visa leur permettant d'entrer dans un autre pays de l'UE, ou qui ont des parents dans ce pays. On fait également une exception pour les demandeurs qui ont résidé pendant plus de six mois dans un pays autre que celui par où ils sont entrés dans l'UE. Cet accord vise à compliquer la tâche aux demandeurs d'asile cherchant à présenter des revendications successives du statut de réfugié dans plus d'un pays de l'Union européenne.

Selon une étude du Conseil danois pour les réfugiés (CDR) portant sur la mise en œuvre de la *Convention de Dublin* et financée par la Commission européenne (Conseil danois pour les

⁴⁷ Les 15 pays qui ont signé la *Convention de Dublin* sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

réfugiés, 2001), les États membres s'entendent pour dire que le « système de Dublin » ne fonctionne pas comme prévu. Entre autres problèmes, l'étude du CDR a souligné que la procédure est longue et que les critères sont ambigus et difficiles à appliquer. En outre, les résultats ne sont pas convaincants puisque seuls quelques demandeurs d'asile sont finalement transférés. De même, quelques-unes des préoccupations soulevées par des défenseurs des droits des réfugiés et par des ONG d'Europe se sont concrétisées. Les revendicateurs vivent dans une période d'incertitude plus longue (avant la procédure). Des membres d'une même famille sont séparés. Des pays membres de l'Union européenne n'ont pas encore harmonisé leurs lois et leurs pratiques quant à la manière de traiter les revendications du statut de réfugié. Les revendicateurs ont donc tendance à détruire leurs papiers d'identité et leurs documents de voyage, à opter pour l'illégalité et à se camoufler pour éviter d'être transférés dans un pays où leur revendication risque d'être traitée moins favorablement.

L'incidence de ces deux accords sur le nombre de demandes d'asile reçues en Europe n'est pas évidente. On a enregistré une forte diminution du nombre des revendications faites en Europe en 1993 et 1994, soit avant l'adoption de la *Convention de Dublin* et l'expansion de l'espace Schengen au-delà du territoire des cinq premiers pays signataires. La baisse du nombre de demandes faites ces années-là était surtout liée à l'évolution des choses en Allemagne qui recevait alors plus de la moitié de toutes les revendications du statut de réfugié présentées en Europe de l'Ouest. Dans la foulée de la chute marquée du nombre de revendications faites en Allemagne, une certaine fluctuation du nombre de demandes reçues par d'autres pays d'Europe a eu lieu. La Belgique et les Pays-Bas, tous deux signataires de l'Accord de Schengen avec l'Allemagne, ont vu le nombre des demandes croître au cours de la première année après que l'Allemagne eut commencé à limiter l'accès. Mais les revendications supplémentaires qu'ils ont reçues représentaient seulement un cinquième de la réduction enregistrée en Allemagne. La France, un autre pays signataire de l'Accord, n'a observé aucune hausse digne de mention. L'année suivante, alors que l'Allemagne enregistrerait une réduction encore plus importante, les Pays-Bas ont subi une hausse qui équivalait à un dixième de la baisse enregistrée en Allemagne, alors que les autres pays signataires de l'Accord ont connu une diminution.

Après l'expansion de l'espace Schengen et la mise en œuvre de la *Convention de Dublin* en 1997, le nombre de revendications présentées dans les pays d'Europe a augmenté en 1998 et en 1999. Le nombre de demandes reçues en Europe a commencé à diminuer de nouveau après 1999; mais on ne sait pas au juste si ce recul était lié à la *Convention de Dublin* ou à l'*Accord de Schengen*, ou s'il résultait de restrictions imposées par les divers pays signataires.

2.11.2 Dispositions relatives aux « tiers pays sûrs »

Lorsque la *Loi sur l'immigration* a été modifiée en 1988, une disposition y a été ajoutée afin d'autoriser le gouverneur en conseil à désigner, « en vue du partage avec d'autres pays de la responsabilité de l'examen des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention [sur les réfugiés], les pays qui se conforment à l'article 33 de la Convention », c'est-à-dire les pays qui ne retourneront pas un revendicateur du statut de réfugié dans un pays où il a tout lieu de craindre la persécution pour un des cinq motifs énoncés dans la Convention [*Loi sur l'immigration*, al.114(1)s)]. Une disposition semblable est prévue à l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les pays où peuvent être renvoyés des demandeurs d'asile aux termes d'une telle disposition sont généralement appelés « tiers pays sûrs ».



La logique qui sous-tend cette disposition est que les réfugiés de bonne foi devraient raisonnablement pouvoir présenter une demande d'asile dans le premier pays sûr où ils arrivent après avoir quitté leur pays d'origine. Il s'agit du même raisonnement qui a convaincu des pays d'Europe d'adopter la *Convention de Dublin*, laquelle fait de chaque pays signataire un tiers pays sûr aux yeux de tous les autres pays signataires.

De toute évidence, une telle disposition est attrayante pour le Canada puisqu'elle permet de limiter le nombre de demandes d'asile qui doivent être déterminées chez lui. La grande majorité des personnes qui demandent l'asile au Canada doivent passer par les États-Unis ou par des pays d'Europe de l'Ouest, tous signataires de la *Convention sur les réfugiés* et disposant tous de procédures complètes de détermination des demandes d'asile. De nombreuses personnes qui demandent l'asile au Canada ont passé beaucoup de temps dans un ou plusieurs de ces pays de transit avant de se rendre ici.

Le gouvernement fédéral n'a encore désigné aucun pays d'Europe de l'Ouest comme tiers pays sûrs, en partie à cause de la forte opposition des groupes de défense des réfugiés au Canada. De plus, avant de désigner un pays aux termes de cette disposition, le gouverneur en conseil doit évaluer les politiques et les pratiques du tiers pays à l'égard des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention, d'une part, et, d'autre part, la valeur des droits de la personne dans le pays en question. Cette étape pourrait s'avérer problématique puisque le Canada et les pays d'Europe de l'Ouest sont loin d'interpréter de la même manière la définition d'un réfugié au sens de la Convention. En outre, l'adoption d'un règlement en ce sens aurait pour effet de faire passer du Canada à d'autres pays le fardeau de la détermination des demandes d'asile. Les chances de réciprocité sont minces en ce qui a trait au partage de la détermination des revendications entre le Canada et les pays d'Europe puisque très peu de demandeurs d'asile, s'il y en a, se rendent en Europe en passant par le Canada.

Cela étant, il est fort peu probable que le pouvoir de désigner des tiers pays sûrs sera utilisé à l'égard de pays autres que les États-Unis. Par conséquent, la désignation de pays d'Europe de l'Ouest comme étant des tiers pays sûrs risque fort peu d'influer sur les coûts de l'aide juridique. Toutefois, le Canada a récemment négocié avec les États-Unis un accord bilatéral relatif aux « tiers pays sûrs ». Les répercussions de cet accord sont examinées dans la section qui suit.

2.11.3 Accord bilatéral entre le Canada et les É.-U.

Au fil des années, on s'est beaucoup intéressé à l'utilisation du pouvoir réglementaire permettant de désigner les États-Unis comme « tiers pays sûr ». Comme la plupart des revendicateurs du statut de réfugié qui présentent une demande aux points d'entrée canadiens arrivent des États-Unis, une telle disposition pourrait avoir une forte incidence sur le nombre de demandes que devrait déterminer le Canada. Si ce nombre fléchissait sensiblement, le coût de l'aide juridique offerte aux revendicateurs du statut de réfugié diminuerait considérablement.

Pour qu'une disposition de « tiers pays sûr » fonctionne bien, elle doit être appliquée en collaboration avec le pays où les demandeurs seraient renvoyés. Puisque le nombre de demandeurs qui entrent au Canada en passant par les É.-U. est considérablement plus élevé que celui des personnes qui entrent aux É.-U. en venant par le Canada, les avantages tirés d'un accord de réciprocité relatif aux « tiers pays sûrs » seraient sans doute plus grands pour le Canada que pour les États-Unis. Par conséquent, jusqu'à récemment les Américains s'étaient

montrés peu disposés à signer un tel accord. Cependant, la situation a grandement changé depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Les gouvernements canadien et américain viennent d'annoncer la signature d'un accord qui permettra aux autorités de l'immigration de l'un des pays de renvoyer à l'autre les personnes qui revendiquent le statut de réfugié à un point frontalier. On a consulté les divers intervenants, et il ne reste plus qu'à franchir l'étape de l'examen et de l'approbation par les gouvernements des deux pays pour que l'accord définitif entre en vigueur. (CIC, 2002h).

Si, comme prévu, l'accord a pour effet de réduire le nombre de revendications du statut de réfugié présentées par des personnes qui entrent au Canada en passant par les États-Unis, il pourrait réduire sensiblement les coûts de l'aide juridique. Toutefois, on ne sait pas au juste comment l'accord sera appliqué dans la pratique. Par conséquent, il est difficile de tirer des conclusions sur l'incidence qu'il aura sur les coûts de l'aide juridique.

Comme l'accord vise seulement les revendications du statut de réfugié faites à un poste frontalier, on peut s'attendre à ce que les revendicateurs qui veulent faire déterminer leur demande au Canada tentent d'éviter de la présenter à un point d'entrée. Il pourrait en résulter une augmentation du nombre de revendications faites en territoire canadien. Si tel est le cas, la réduction prévue du nombre total de demandes devant être déterminées au Canada risque de ne pas se concrétiser. Des critiques de l'accord proposé ont dit craindre que des revendicateurs tenteront d'entrer clandestinement au Canada (peut-être même en s'exposant à de grands dangers) afin d'éliminer toute preuve de leur séjour aux États-Unis. Cette éventualité correspond à ce que l'on a observé en Europe où l'on croit que des revendicateurs détruisent leurs papiers d'identité et ont recours à d'autres moyens illégaux pour éviter d'être renvoyés dans un autre pays conformément aux dispositions de la *Convention de Dublin* (Conseil danois pour les réfugiés, 2001 : 1). Une telle situation pourrait compliquer davantage le processus de détermination du statut de réfugié, car on mettrait encore plus en doute la fiabilité des documents présentés par les revendicateurs et les circonstances de leur arrivée au Canada. Si les constatations faites en Europe au sujet de la *Convention de Dublin* se révèlent fondées, l'accord canado-américain risque aussi de susciter de nouveaux problèmes de procédure, avant la détermination, quant à savoir à quel pays il incombe de déterminer les revendications. Tous ces développements éventuels pourraient entraîner une augmentation des coûts de l'aide juridique.

En outre, il faut prévoir que des groupes canadiens de défense des réfugiés contesteront le renvoi de demandeurs d'asile dans tout pays dont ils jugeront la procédure de détermination du droit d'asile plus stricte que celle du Canada. À l'heure actuelle, les États-Unis ont recours beaucoup plus souvent que le Canada à la détention de longue durée des demandeurs d'asile. Sans même avoir été accusés ou reconnus coupables d'une infraction criminelle, de nombreux demandeurs d'asile sont détenus aux É.-U. avec des criminels dans des prisons ordinaires. Cette pratique contrevient sans doute aux articles 9 et 10 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. L'application d'une loi canadienne entraînant systématiquement la détention aux États-Unis d'un demandeur d'asile refoulé à la frontière canadienne constituerait probablement une atteinte aux droits protégés par les articles 7 et 9 de la *Charte* et par l'alinéa 2a) de la *Déclaration canadienne des droits*. Si des demandeurs d'asile retournés aux États-Unis aux termes de l'accord relatif aux tiers pays sûrs peuvent être détenus de cette manière, on peut s'attendre à des contestations judiciaires longues et coûteuses. Nous ne voulons pas ici commenter le bien-fondé d'une telle contestation, mais il ne faut pas oublier que des



contestations judiciaires de cette nature risquent d'ajouter beaucoup aux coûts des régimes d'aide juridique avant que la question soit tranchée définitivement par les tribunaux.

2.12 Provenance des revendications du statut de réfugié reçues au Canada

En ce qui concerne la provenance des revendications, le Canada diffère grandement des États-Unis et des autres pays industrialisés. En 2001, trois des quatre principaux pays sources de revendications du statut de réfugié faites au Canada (la Hongrie, le Pakistan, le Sri Lanka et le Zimbabwe) ne figuraient même pas parmi les dix premiers pays sources des revendications faites aux États-Unis ou dans tout pays industrialisé autre que le Canada. Parmi les quatre principaux pays sources des revendications faites au Canada, seul le Sri Lanka comptait parmi les dix premiers – en neuvième place – dans les autres pays industrialisés, et il ne se classait pas parmi les dix premiers pays sources aux États-Unis cette année-là. Le Tableau 1⁴⁸ compare plus en détail les pays d'origine des revendicateurs du statut de réfugié au Canada, aux États-Unis et dans tous les pays industrialisés autres que le Canada en 2001.

Tableau 1 Pays d'origine des revendicateurs du statut de réfugié et pourcentage du total des revendications (2001)

Canada		É.-U.		Tous les pays industrialisés (sauf le Canada)	
1	Hongrie 9 %	Mexique	16 %	Afghanistan	10 %
2	Pakistan 7 %	Chine	14 %	Iraq	9,5 %
3	Sri Lanka 6,5 %	Colombie	12 %	Turquie	5,8 %
4	Zimbabwe 6 %	Haïti	8 %	RF de Yougoslavie	5,4 %
5	Chine 5,6 %	Arménie	3,2 %	Chine	3,5 %
6	Mexique 3,8 %	Indonésie	3 %	Russie	3,4 %
7	Colombie 3,8 %	Inde	2,9 %	Iran	2,8 %
8	Turquie 3,7 %	Éthiopie	2,5 %	Somalie	2,6 %
9	Inde 3,3 %	Somalie	2,5 %	Inde	2,5 %
10	RD du Congo 2,8 %	Albanie	2,4 %	Sri Lanka	2,3 %

Source : CIC et HCR

Au cours des six dernières années, le Canada a connu trois vagues distinctes de demandes d'asile issues de sources inattendues. En 1996 et en 1997, il a enregistré une hausse soudaine du nombre de demandes venues de Chiliens. Il s'agissait d'une période où les conditions au Chili ne pouvaient pas engendrer un exode massif de réfugiés. En 1997-1998, le nombre de demandes formulées par des citoyens de la République tchèque, puis de la Hongrie, s'est mis à croître sensiblement au Canada; or, ni l'une ni l'autre n'avait été perçue comme étant une source de nombreux réfugiés au cours des années antérieures. En 2000-2001, le Canada a reçu un nombre important de demandes de la part de citoyens argentins; encore là, il n'y avait pas eu d'abus systématique des droits de la personne qui aurait pu expliquer le mouvement d'un grand nombre de réfugiés. Le Tableau 2 résume les chiffres relatifs aux revendications reçues de chacun de ces pays entre 1995 et 2001.

⁴⁸ Le tableau a été reproduit, avec autorisation, à partir d'une présentation faite en mai 2002 par Judith Kumin, représentante du Haut-Commissaire des Nations Unies au Canada, dans le cadre de la Consultation nationale organisée par le Conseil canadien pour les réfugiés. Les données figurant dans le tableau sont tirées de statistiques fournies par le HCR et CIC.

**Tableau 2 Revendications déferées à la SSR : de 1995 à 2001
Chili, Argentine, Hongrie et République tchèque**

Revendications transmises	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Chili	1 495	2 828	103	49	95	67	90
Argentine	99	89	100	130	438	1 452	1 454
Hongrie	38	64	300	982	1 581	1 932	3 900
République tchèque	13	144	1 230	175	94	60	43

Source : SSR, *Dossiers d'information sur les pays – de 1995 à 2001*

La hausse soudaine du nombre de demandes présentées par des Chiliens et des Argentins a été imputée aux activités d'intermédiaires qui, dans ces pays, induisaient les gens en erreur en leur faisant croire qu'ils trouveraient facilement de l'emploi et auraient accès à des avantages sociaux au Canada. Les demandes provenant du Chili ont fortement diminué lorsqu'un visa a été exigé pour les déplacements entre le Chili et le Canada. De la même façon, le nombre des demandes émanant de l'Argentine a fléchi lorsque les États-Unis ont exigé un visa des voyageurs argentins qui se rendaient chez eux; or, pour se rendre au Canada, presque tous les revendicateurs argentins devaient passer par les États-Unis.

Les motifs qui expliquent la hausse subite du nombre de demandes issues de la République tchèque puis de la Hongrie sont un peu plus complexes. Dans les deux cas, l'augmentation initiale a suivi, dans les pays sources, de reportages qui décrivaient très favorablement le style de vie des immigrants roms (tsiganes) de ces pays au Canada⁴⁹.

L'hostilité continue à laquelle faisaient face les Roms dans leurs pays d'origine et l'assouplissement des restrictions visant les déplacements vers d'autres pays après l'effondrement des régimes communistes en Europe centrale et en Europe de l'Est ont incité de nombreux Roms à migrer vers des pays d'Europe de l'Ouest. Très peu de ceux qui ont revendiqué le statut de réfugié en Europe de l'Ouest ont réussi à faire accepter leur demande. Pour qu'une revendication soit justifiée aux yeux de la plupart des pays européens, qui interprètent à leur façon l'Article premier de la *Convention sur les réfugiés*, il faut que l'État d'origine ait participé ou souscrit d'une certaine façon aux mesures de persécution présumées. Comme les gouvernements des pays d'origine des revendicateurs condamnent officiellement les mauvais traitements infligés aux Roms, les décideurs chargés des cas de réfugiés en Europe de l'Ouest ont statué que la plupart des revendicateurs roms ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

Par contre, bon nombre des premières revendications du statut de réfugié présentées par des Roms d'Europe centrale et déterminées au Canada dans le milieu des années 1990 ont été acceptées. Selon la façon dont la jurisprudence canadienne interprète la définition d'un réfugié au sens de la Convention, il n'est pas nécessaire que l'État d'origine du revendicateur ait

⁴⁹ Depuis toujours, les Roms d'Europe centrale et d'Europe de l'Est sont une minorité opprimée. Depuis quelques années, avec la chute des anciens régimes communistes, ils sont de plus en plus victimes d'attaques racistes de la part de bandes néofascistes. Les gouvernements des pays de ces régions ont condamné les attaques, mais on a vigoureusement fait valoir qu'ils ne fournissent pas une protection efficace aux minorités roma dans leur territoire. La question de savoir si le traitement infligé aux Roms dans des pays comme la Hongrie et la République tchèque constitue de la persécution, ou s'il s'agit plutôt d'une forme grave de discrimination, fait l'objet d'un débat animé, qui transparaît dans la jurisprudence de la SSR portant sur les revendications de réfugiés provenant de ces pays (CISR, 1999a).



participé ou acquiescé aux actes de persécution présumés. À partir des éléments de preuve présentés à l'égard de ces premières revendications, les commissaires de la SSR ont convenu dans de nombreux cas que les revendicateurs avaient raison de craindre la persécution, et non la discrimination, et ils leur ont accordé le statut de réfugié.

La nouvelle de ces décisions et des reportages sur les conditions de vie favorables existant au Canada ont fait de celui-ci une destination attrayante aux yeux des revendicateurs roms. Le nombre de revendications provenant de la République tchèque et transmises à la CISR est passé de 144 en 1996 à 1 230 en 1997. Il a chuté soudainement lorsqu'un visa a été exigé dans la dernière moitié de 1997, mais cette baisse a toutefois été suivie d'une augmentation marquée du nombre de demandes provenant de la Hongrie, qui est passé de 300 en 1997 à 982 en 1998 et a atteint un sommet de 3 900 en 2001. Le visa a été exigé des voyageurs venus de Hongrie en décembre 2001. Depuis ce temps, le nombre de revendications du statut de réfugié reçues de la Hongrie a diminué considérablement.

L'évolution du nombre des revendications roma semble contredire l'observation faite plus tôt dans la présente étude, soit que l'interprétation plus large de la définition d'un réfugié au sens de la Convention appliquée au Canada ne semblait pas influencer sur le nombre de revendications du statut de réfugié faites dans ce pays. Cependant, comme l'afflux de demandes de Roms a continué même si la plupart d'entre elles étaient refusées⁵⁰, il faut croire que des facteurs autres que les chances qu'une revendication soit acceptée influent fortement sur le choix des personnes qui revendiquent le statut de réfugié au Canada. Dans chacun de ces cas, l'élément commun le plus remarquable résidait dans l'information, erronée dans bien des cas, que les revendicateurs avaient reçue avant de venir au Canada et selon laquelle ils avaient de bonnes chances d'améliorer leur situation personnelle en venant ici.

Il est trop tôt pour tirer une conclusion définitive de cette expérience limitée. Toutefois, elle porte à croire que la publicité positive sur les conditions de vie au Canada (qu'elle soit exacte ou non), diffusée dans des pays où les gens ont de fortes raisons de migrer, agit comme catalyseur et influe sur le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au Canada. Ce phénomène s'accroît probablement lorsque des agents dans les pays sources font activement la promotion du Canada, comme ce fut le cas au Chili et en Argentine. Il s'intensifie aussi quand une masse critique de réfugiés d'un pays en particulier s'est établie au Canada, ce qui pousse des concitoyens à choisir le Canada plutôt que d'autres destinations possibles.

⁵⁰ Le taux d'acceptation des revendications de Hongrois en 1999 était de 8 % seulement (94 demandes acceptées sur 950 demandes déterminées). En 2000, le taux d'acceptation a grimpé à 21 % (334 demandes acceptées sur 1 585 demandes déterminées) et, en 2001, il est tombé à 12 % (217 demandes acceptées sur 1 789 demandes déterminées). Les demandes reçues d'Argentine ont suivi la même évolution. En 1998, 10 % des demandes de l'Argentine (12 sur 120) ont été acceptées. Le taux d'acceptation est monté à 22 % (30 sur 137) en 1999, pour chuter à 12 % (67 sur 545) en 2000. En 2001, seulement 4 % des demandes (59 sur 1 499) ont été acceptées (D. Gerlitz, communication personnelle, 7 juin 2002). L'absence de tout lien entre les taux d'acceptation et le nombre de demandes reçues a été encore plus évidente dans le cas des demandes issues du Chili. Lorsqu'il est devenu évident qu'il y avait une augmentation rapide des demandes venant du Chili, la SSR a mis sur pied une équipe spéciale de décideurs pour les traiter en priorité. Les affaires ont été entendues quelques mois après leur réception, et moins de 3 % des revendications ont été acceptées. On a déterminé qu'un bon nombre des demandes n'étaient pas fondées, de sorte que les revendicateurs risquaient le renvoi avant qu'une décision soit rendue au sujet d'une demande éventuelle de contrôle judiciaire. Malgré ces faibles chances de succès, les revendicateurs chiliens ont continué d'arriver au Canada en grand nombre jusqu'à ce qu'un visa soit exigé. Les renseignements sur les demandes des Chiliens ont été fournis par l'auteur, qui a été vice-président de la SSR de 1995 à 2001.

2.13 Incidence des arrivées par bateau sur les coûts de l'aide juridique, en 1999

Les revendicateurs du statut de réfugié qui sont arrivés de la Chine par bateau en 1999 constituent un quatrième groupe de demandeurs d'asile qui a beaucoup attiré l'attention des médias. Même si le Canada a connu beaucoup moins d'arrivées semblables de groupes organisés que bien d'autres pays, notamment l'Australie, les États-Unis, le Mexique et l'Italie, l'incident de 1999 et d'autres cas du même genre survenus à la fin des années 1980 ont eu de sérieuses répercussions sur la politique canadienne d'immigration et de protection des réfugiés⁵¹.

La façon dont on a traité l'incident de 1999 servira de modèle quand il s'agira de faire face à l'arrivée de groupes semblables dans l'avenir. Voilà qui aura des répercussions considérables sur les coûts de l'aide juridique dans l'avenir. Il a été beaucoup plus compliqué de fournir des services d'aide juridique aux réfugiés arrivés par bateau en 1999, en raison du fait que la plupart des revendicateurs ont été détenus. Vu le manque d'établissements de détention dans le Lower Mainland, les revendicateurs ont été détenus dans des endroits où aucun avocat ne possédait l'expérience nécessaire pour se charger de cas de réfugiés. Par conséquent, la Legal Services Society de la Colombie-Britannique (LSS) a dû couvrir les frais supplémentaires engagés par les avocats de Vancouver et de Victoria qui ont dû se rendre à Prince George et à Allouette River⁵². Ces dépenses n'auraient pas eu lieu si les affaires avaient été entendues à Vancouver. En outre, comme les revendicateurs ont été détenus pendant de nombreux mois, la LSS a subi d'autres frais pour fournir une représentation juridique lors des audiences périodiques d'examen des motifs de détention.

Le besoin de traiter ces demandes en priorité a perturbé le rythme normal du travail de la SSR à Vancouver, dont la majorité des commissaires ont été affectés aux cas des réfugiés arrivés par bateau. Les autorités ont reporté les audiences sur les demandes en suspens pour accorder la priorité aux réfugiés venus par bateau. Sans étude empirique détaillée, il est difficile de savoir si cette perturbation a entraîné une augmentation ou une diminution des coûts de l'aide juridique, ou si les coûts sont restés les mêmes. Toutefois, les répercussions éventuelles de cette perturbation sur les coûts est un facteur dont il faut tenir compte.

L'impact d'événements exceptionnels, comme l'arrivée de grands groupes de revendicateurs du statut de réfugié par bateau, sur les coûts de l'aide juridique dépend de la réaction des autorités de l'Immigration canadienne. Si les revendicateurs qui arrivent au sein de grands groupes organisés, par bateau, par avion ou par voie terrestre, sont traités de la manière habituelle, le principal facteur de coût est lié au nombre de revendicateurs qui ont besoin d'aide juridique. Cependant, si le gouvernement adopte des mesures spéciales, comme la détention de la

⁵¹ L'arrivée de deux pleins bateaux de revendicateurs du statut de réfugié sur la côte Est à la fin des années 1980 a grandement contribué à stimuler les débats sur les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* en 1988. De même, l'arrivée de quatre pleins bateaux de migrants chinois sur la côte Ouest en 1999 a accentué l'urgence du débat déjà entamé concernant la nécessité de réformer en profondeur la *Loi sur l'immigration*. Ces événements ont entraîné l'adoption de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ces personnes arrivées par bateau représentent un très faible pourcentage de celles qui revendiquent le statut de réfugié au Canada. Cependant, elles attirent l'attention du public d'une façon plus dramatique que les nombreux demandeurs d'asile qui arrivent par voie terrestre ou à bord de vols commerciaux réguliers chaque jour de l'année.

⁵² La LSS ne dispose pas d'une ventilation détaillée des dépenses associées aux cas des réfugiés arrivés par bateau, mais on estime que les services d'aide juridique fournis la première année aux revendicateurs détenus ont coûté plus d'un million de dollars. (James Deitch, courriel adressé à l'auteur, 12 juin 2002).



plupart des revendicateurs visés, il est nécessaire de trouver l'argent pour couvrir les frais supplémentaires de l'aide juridique dus aux audiences périodiques d'examen des motifs de détention et les autres frais liés à la représentation par avocat nécessaire aux personnes détenues dans des établissements surveillés.



3.0 Considérations d'ordre national

3.1 Relation dynamique entre la politique d'immigration et la politique sur l'asile

Le nombre de cas où l'aide juridique est offerte aux immigrants et aux réfugiés, ou plus particulièrement, le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada, est ce qui contribue principalement aux coûts de ladite aide juridique. La très grande majorité des coûts de l'aide juridique dans ce domaine sont dus à la détermination du statut de réfugié et aux procédures judiciaires connexes. Par conséquent, les facteurs qui font augmenter le nombre de demandes d'asile faites au Canada peuvent être considérés comme des inducteurs secondaires des coûts. La relation dynamique qui existe entre le système habituel d'immigration et le régime de détermination du statut de réfugié semble être un facteur prépondérant de cette équation.

Autrefois, quand le Canada laissait entrer chez lui tous les immigrants d'Europe, bon nombre de ceux qui arrivaient en passant par les mécanismes normaux de l'immigration fuyaient la répression et la persécution politique. Parmi les milliers d'immigrants qui se sont établis dans l'Ouest du Canada au début du XX^e siècle et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, nombreux furent ceux qui cherchaient de nouvelles possibilités économiques, tout en fuyant les régimes répressifs d'Europe de l'Est. Si, pour être admis dans un pays comme le Canada, il suffit de faire une demande aux autorités de l'immigration et d'acheter un billet pour quitter son pays d'origine, pourquoi alors se soumettre aux vicissitudes du processus de détermination du statut de réfugié? Les réfugiés sont des personnes raisonnables et ils cherchent normalement la voie la plus facile et la plus sûre vers la sécurité.

Il y a aussi le revers de la médaille. Si les obstacles à l'immigration normale sont trop difficiles à franchir, les immigrants qui veulent venir au Canada vont naturellement se tourner vers le processus de détermination du statut de réfugié pour y entrer. Aucune étude systématique n'a été menée sur le sujet, mais des observateurs expérimentés du processus de détermination du statut de réfugié au Canada savent qu'un nombre important de revendicateurs du statut de réfugié qui ont demandé l'asile au Canada au cours des dernières années avaient des parents qui étaient déjà établis au Canada et dont bon nombre avaient été eux-mêmes admis à titre de réfugiés⁵³. Il faut s'attendre à ce genre de situation puisque les membres d'une même famille risquent d'être victimes de la même sorte de persécution qui a incité le premier d'entre eux à demander l'asile au Canada. Il est normal que d'autres revendicateurs d'une même famille s'adressent au pays où

⁵³ Cette tendance, que l'auteur a eu l'occasion d'observer au cours des six années où il a été vice-président de la SSR, est évidente, par exemple en ce qui concerne les revendications provenant de l'Inde. Au début des années 1990, la répression brutale qui visait les militants sikhs du Pendjab a forcé de nombreux jeunes gens sikhs à demander asile au Canada. Au dire de tous les observateurs, cette répression a pris fin en 1994, mais la majorité des demandes d'asile que le Canada reçoit de l'Inde, même aujourd'hui, sont fondées sur les mêmes faits que ceux invoqués lors des premières revendications. Cependant, la preuve existante montre que le fondement objectif de la plupart de ces revendications n'existe plus. En examinant de plus près chaque revendication, nous constatons avec étonnement que la plupart des récents revendicateurs sont des frères ou des cousins de réfugiés déjà établis au Canada. Une tendance semblable a été observée dans le cas des revendications provenant de la Somalie et de l'Iran.

un parent a déjà obtenu l'asile. Mais le phénomène se poursuit longtemps après l'amélioration des conditions qui, dans les pays sources, ont donné lieu à la première revendication.

Reste à savoir si certaines des personnes composant cette « deuxième vague » de demandeurs d'asile sont en fait des immigrants éventuels qui ne peuvent être admis au Canada en passant par les mécanismes normaux de l'immigration. Bon nombre d'entre eux ne possèdent ni la scolarité ni les connaissances linguistiques de base exigées pour être admis à titre d'immigrants indépendants, et les parents qu'ils ont au Canada ne sont souvent pas assez bien établis pour les parrainer. Certaines de ces personnes peuvent donc être amenées à recourir au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen de rechange pour entrer au Canada et y retrouver leur famille. Il faudra mener une étude plus approfondie avant de tirer des conclusions définitives sur la mesure dans laquelle on utilise ainsi le processus de demande d'asile. Faute d'une mesure claire de l'ampleur du phénomène, nous ne pouvons en évaluer l'incidence sur les coûts de l'aide juridique. Il est raisonnable de supposer qu'en mettant davantage l'accent le plus tôt possible dans le processus sur les mesures visant à réunifier les familles de réfugiés, on pourrait réduire le recours au processus de détermination du statut de réfugié comme moyen de réunification des familles. Voilà qui contribuerait sans doute à réduire les coûts de l'aide juridique!

Un certain nombre de répondants, interrogés dans le cadre d'une étude sur la réunification des familles réalisée par l'auteur pour le compte du Conseil canadien pour les réfugiés (Frecker, 1995), ont souligné que l'accès limité aux services consulaires canadiens dans certaines parties du monde, notamment en Afrique⁵⁴, pousse certaines personnes à recourir au processus de demande d'asile comme moyen de rechange à la demande d'immigration ordinaire. Lorsqu'une personne vient d'un pays où les conditions objectives lui offrent de bonnes chances de faire accepter sa demande d'asile et que le traitement d'une demande d'immigration normale risque d'entraîner de sérieux problèmes administratifs et de longs retards, la demande d'asile constitue une solution de rechange intéressante pour immigrer au Canada.

Bon nombre de ces personnes ont des motifs valables pour revendiquer le statut de réfugié, mais elles seraient tout aussi heureuses d'entrer au Canada par les voies normales de l'immigration, si c'était là une option pratique et accessible. Cette observation est importante en ce qui a trait aux coûts de l'aide juridique : en effet, dans la plupart des provinces, particulièrement celles où s'établissent la majorité des immigrants, les procédures de détermination du droit d'asile sont couvertes par l'aide juridique, contrairement aux demandes d'immigration. Or, si de plus nombreux dossiers de ce genre pouvaient passer par les mécanismes normaux de l'immigration, il est fort probable qu'on observerait une diminution du nombre de cas où l'aide juridique devrait financer des immigrants et des réfugiés.

⁵⁴ Depuis 1995, CIC a pris des mesures pour renforcer la présence des services consulaires en Afrique, mais l'observation fondamentale faite dans le rapport du CCR, à savoir que les personnes ayant de la difficulté à accéder aux services consulaires ont parfois recours au processus de demande d'asile pour immigrer au Canada, demeure pertinente.



3.2 Relation dynamique entre la sélection de réfugiés à l'étranger et la détermination des revendications du statut de réfugié au Canada

Le HCR reconnaît que le Canada est un des principaux pays où s'établissent les réfugiés qui ne peuvent être rapatriés dans leur pays d'origine. Afin de remercier le Canada pour le travail qu'il avait fait au début des années 1980 en aidant plus de 80 000 personnes déplacées en provenance d'Indochine à se rétablir ici, le HCR a décerné la médaille Nansen au « peuple canadien ». C'était la première fois que cette prestigieuse récompense était décernée à tout un pays.

Beaucoup de gens croient que le processus de détermination du statut de réfugié au Canada favorise les resquilleurs, dont beaucoup méritent moins la protection du Canada que des millions de réfugiés qui vivent dans des conditions désespérées à l'étranger. Des observateurs soutiennent également que la détermination au Canada facilite l'entrée au pays de personnes qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de sécurité approfondi. Ces points de vue ont été grandement diffusés au lendemain des attaques terroristes survenues aux États-Unis le 11 septembre 2001⁵⁵. Ceux qui adhèrent à ces points de vue soutiennent que le Canada devrait restreindre le processus de demande d'asile au pays et se concentrer davantage sur la sélection à l'étranger. Il serait raisonnable de supposer que, si la détermination des demandes d'asile avait lieu à l'étranger, la demande de services d'aide juridique pour les revendicateurs du statut de réfugié au Canada diminuerait, ou du moins qu'elle ne ferait pas partie du mandat des organismes d'aide juridique ici, au pays.

Chaque année, le gouvernement canadien fixe le nombre de réfugiés parrainés qui seront admis au Canada. Il parraine certains de ces réfugiés, et d'autres arrivent après avoir été parrainés par le secteur privé. Au cours des dix dernières années, le nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé a grandement baissé⁵⁶. Les raisons qui expliquent cette baisse sont complexes et dépassent le cadre de la présente étude, mais il est raisonnable de supposer que, si le nombre de réfugiés sélectionnés à l'étranger augmentait et si l'on atténuait les obstacles administratifs au parrainage des réfugiés, les demandeurs d'asile se sentiraient moins obligés de revendiquer le statut de réfugié au Canada. Puisque le nombre de cas est ce qui contribue le plus aux coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés, la réduction du nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada devrait entraîner une réduction des coûts.

Toutefois, on ne sait pas au juste s'il existe un lien entre, d'une part, la sélection des réfugiés à l'étranger ou une augmentation du parrainage de réfugiés par le secteur privé à l'étranger et, d'autre part, les arrivées spontanées qui nécessitent le recours au processus de détermination du statut de réfugié au Canada. Très peu d'éléments (voire aucun) permettraient de conclure que les personnes ont présenté une demande à la SSR auraient pu venir au Canada à titre de réfugiés parrainés. Seule une faible proportion des revendicateurs du statut de réfugié au Canada se trouvaient dans une situation qui aurait pu leur valoir d'être parrainés par le secteur privé ou d'être sélectionnés à l'étranger avant leur arrivée au Canada. De plus, les réfugiés parrainés à l'étranger sont choisis, en partie, parce qu'on s'attend à ce qu'ils s'établissent avec

⁵⁵ Ces points de vue ont été largement répandus par les médias, notamment dans les rubriques des grands quotidiens réservés aux opinions du lectorat, et dans divers commentaires faits à la radio et à la télévision.

⁵⁶ En 1992, le secteur privé a parrainé 9 181 réfugiés à l'étranger pour qu'ils deviennent résidents permanents du Canada. Ce nombre a chuté à 2 140 en 1998 et, depuis, il a graduellement crû pour atteindre 3 570 en 2001 (CIC, 1999a : 11, CIC, 1999b, 52; CIC, 2002g : 57).

succès au Canada. Les réfugiés qui présentent une revendication au Canada n'ont pas à répondre à une telle attente. Les deux groupes ne peuvent donc pas être comparés d'emblée.

Vouloir accroître le nombre de réfugiés sélectionnés outre-mer et faciliter le parrainage par le secteur privé constitue certes un objectif louable, mais il est peu probable que cela fasse diminuer le nombre de personnes qui viennent de leurs propres moyens au Canada pour y demander l'asile. D'aucunes peuvent avoir véritablement besoin de la protection du Canada, qu'elles soient sélectionnées à l'étranger ou qu'elles se rendent au Canada de leur propre initiative. Comme les autres signataires de la *Convention sur les réfugiés*, le Canada s'est engagé à ne pas retourner les réfugiés au sens de la Convention dans un pays où ils ont tout lieu de craindre la persécution pour un des motifs prévus. Il faut s'attendre à ce que, parmi les millions de visiteurs étrangers qui viennent au Canada chaque année, il y ait toujours de nombreux demandeurs d'asile, quel que soit le nombre de réfugiés sélectionnés par le Canada à l'étranger. Par conséquent, l'augmentation du nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé ou sélectionnés à l'étranger risque peu d'influer sur le nombre de revendications faites au pays et, par le fait même, d'avoir une incidence sensible sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés⁵⁷.

3.3 Incidence des politiques d'application internes sur la demande d'aide juridique

3.3.1 Détention d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié

Depuis l'arrivée de quatre bateaux remplis de migrants chinois au large des côtes de la Colombie-Britannique en 1999, on envisage sérieusement de recourir davantage à la détention des migrants illégaux afin de réduire les flux irréguliers d'immigration. Pareille mesure a d'importantes répercussions sur les coûts des programmes d'aide juridique, et c'est ce que l'on a bien vu, en Colombie-Britannique, en 1999.

D'abord, lorsque des personnes sont détenues pendant de longues périodes sans avoir été reconnues coupables d'une infraction, on doit régulièrement contrôler les motifs de détention. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (art. 57) prescrit qu'une révision des motifs de détention doit avoir lieu dans les 48 heures suivant le début de la détention et qu'un nouveau contrôle doit avoir lieu dans les sept jours suivant le premier contrôle et tous les 30 jours par la suite.

De nombreux détenus ignorent tout du système juridique canadien. Souvent, ils ne parlent ni anglais ni français. Ils ont donc besoin d'une certaine représentation ou aide afin de pouvoir participer efficacement aux contrôles de détention. Dans la mesure où les programmes d'aide juridique couvrent les révisions des motifs de détention, une augmentation du nombre de détentions ajoute à leurs coûts.

Tout dépendant de l'endroit où sont détenus les réfugiés, les coûts inhérents à la participation des avocats aux révisions des motifs de détention ou aux procédures de

⁵⁷ Si la présence de parents et d'amis est l'un des facteurs qui incitent des personnes à demander asile au Canada, l'augmentation du nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé ou sélectionnés outre-mer pourrait, en fait, entraîner une hausse du nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada, ce qui risquerait de faire croître les coûts de l'aide juridique.



détermination du statut et ceux subis quand ils se réunissent avec leurs clients pour recevoir leurs instructions risquent aussi d'augmenter. Les migrants chinois qui sont arrivés par bateau en 1999 ont été détenus à Prince George et à Allouette River où il n'y avait pas d'avocats expérimentés en immigration. La Legal Services Society de la Colombie-Britannique a dû assumer les frais de déplacement des avocats venus de Vancouver et de Victoria⁵⁸. Ces dépenses n'auraient pas été aussi élevées si les revendicateurs avaient été détenus dans des établissements de Vancouver ou des environs. De même, en Ontario, bon nombre des personnes détenues par les autorités de l'immigration le sont dans des prisons provinciales à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto. Aide juridique Ontario doit assumer les frais de déplacement des avocats qui se rendent là pour assister aux révisions des motifs de détention.

Mis à part les frais de déplacement que les avocats subissent pour assister aux audiences et interroger leurs clients dans des établissements de détention éloignés, les aspects administratifs de la représentation de clients détenus sont beaucoup plus complexes que s'il s'agit de clients capables d'aller voir l'avocat à son bureau. Il s'écoule beaucoup de temps avant que les avocats puissent voir leurs clients. Les mesures de sécurité dans les établissements de détention créent de sérieux problèmes de mise au rôle. Les heures d'audience sont limitées, et des affaires qui pourraient normalement être terminées en une seule audience doivent souvent être ajournées (Grant Simmie, communication personnelle, 14 juin, 2002)⁵⁹. Chaque fois qu'ils le peuvent, les avocats font assumer le coût de ces interruptions par les organismes d'aide juridique.

Les montants versés conformément aux tarifs d'aide juridique dans les cinq provinces fournissant l'aide juridique pour les audiences et les révisions des motifs de détention varient : ils vont d'un taux fixe de 200 \$ pour la préparation du dossier et la présence en cour, au Manitoba, à 160 \$ pour la première demi-journée en plus d'un maximum de trois heures de préparation, en Colombie-Britannique (voir le Tableau 3). Étant donné la grande différence entre les tarifs, il est difficile d'estimer le coût moyen des audiences et des révisions de motifs de détention.

⁵⁸ Les données fournies par la LSS ne permettent pas d'isoler les frais de déplacement pour les affaires de Prince George et d'Allouette River, mais ceux-ci étaient probablement importants. Le tarif de la LSS prévoit des honoraires de 180 \$ pour chaque demi-journée de déplacement, en plus de 90 \$ pour les visites faites à des clients détenus. Ces montants n'incluent ni le coût du billet d'avion ou de tout autre moyen de transport qu'auraient emprunté les avocats pour se rendre dans ces endroits éloignés, ni le coût du logement là-bas. On estime officieusement à plus de un million de dollars le coût total des services d'aide juridique liés aux affaires susmentionnées. Cette somme comprend les honoraires et toutes les dépenses, y compris les frais de déplacement (James Deitch, courriel envoyé à l'auteur, 12 juin 2002).

⁵⁹ Les avocats qui comparaissent devant la Section d'arbitrage ont également soulevé ce point lors de réunions consultatives avec la CISR. Cependant, nous ne disposons pas de données qui nous permettraient d'estimer l'incidence que les problèmes de mise au rôle dus aux restrictions imposées dans les centres de détention auraient pu avoir sur les coûts.

Tableau 3 Tarifs de l'aide juridique pour les révisions de motifs de détention

	Préparation	Présence	Autres coûts
Colombie-Britannique	>3 heures à 80 \$ / h	1 ^{re} demi-journée – 160 \$ 2 ^e demi-journée – 120 \$	Visites aux clients détenus – 90 \$ Déplacements – 180 \$ / demi-journée
Alberta	>3 – 4 heures à 72 \$/h		
Manitoba	Honoraires fixes – 200 \$		
Ontario – première révision	>3 heures	Temps réel à de 70,35 \$ / h à	Déplacements > 50 km \$ / heure plus kilométrage
- révisions subséquentes	> 1 heure	87,94 \$ / h	
Québec	Honoraires fixes – 100 \$		

Sources : *Legal Services Society (1999)*

Legal Aid Society of Alberta (1993)

Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba, Règlement de l'aide juridique, Tarif des honoraires, partie 4.1

Gerry McNeilly, entrevue, 29 juillet 2002

Aide juridique Ontario (2001a)

Aide juridique Ontario (2002a)

Commission des services juridiques (2000)

Le calcul est plus compliqué à faire pour les autres provinces en raison de la nature ouverte de leurs tarifs. La Colombie-Britannique est la seule province dont les données disponibles permettent de calculer approximativement le coût moyen par cas. Selon les renseignements fournis par la LSS, dans la plupart des cas de détention, l'aide juridique n'est fournie que pour une audience (Legal Services Society, 2001a). En supposant que ce soit le cas, il est raisonnable de dire que les honoraires de 160 \$ accordés pour la première audience correspondent au coût moyen de la période réelle consacrée à l'audience. La Colombie-Britannique accorde également un montant supplémentaire pour la préparation des audiences. Toutefois, toujours selon les renseignements obtenus de la LSS, au cours de l'exercice 2000-2001, les honoraires de préparation ont été payés dans moins du tiers des cas acceptés par l'organisme d'aide juridique (Legal Services Society, 2001a)⁶⁰. Dans les cas où le paiement a été fait pour une audience, le paiement moyen a été de 93 \$, ce qui représente environ 70 minutes de temps facturable par cas. Il est donc raisonnable d'accorder un temps de préparation moyen d'une heure, en plus du temps attribué pour l'audience même.

⁶⁰ Le faible nombre d'avocats qui facturent le temps de préparation peut être attribuable au fait qu'en C.-B., ce sont les avocats de service qui traitent la plupart des audiences d'examen des motifs de détention. Si le détenu devient par la suite admissible à l'aide juridique, la LSS accorde un paiement rétroactif à l'avocat de service qui a comparu à la première audience de révision des motifs de détention.



En plus de ces frais, le tarif de la C.-B. prévoit des honoraires de 90 \$ pour chaque visite que l'avocat fait dans un établissement de détention pour interroger un client ou assister à une audience. Le tarif de la C.-B. comprend également une indemnité pour les déplacements à destination des établissements de détention éloignés. Si le nombre d'immigrants détenus augmente, il est probable, du moins à court terme, que beaucoup seront gardés dans des établissements éloignés des grands centres où la CISR a ses principaux bureaux. Par conséquent, il faut également prévoir le coût des déplacements des avocats vers ces établissements. En 2000-2001, quand la LSS a dû payer des frais de déplacement, ceux-ci ont atteint en moyenne 183 \$ par cas (Legal Services Society, 2001a).

À partir de ces renseignements, on peut prévoir un coût moyen de 240 \$ à 513 \$ par personne détenue admissible à l'aide juridique en Colombie-Britannique. Ce calcul est fondé sur les honoraires de 80 \$ pour la préparation, de 160 \$ pour la présence à l'audience, de 90 \$ pour la visite rendue au client détenu, et de 183 \$ pour le déplacement vers l'établissement de détention. C'est une estimation très sommaire, mais elle donne une idée de l'effet qu'aurait sur les coûts toute modification importante du recours à la détention.

L'incidence que pourrait avoir sur les coûts le recours accru à la détention d'immigrants et de réfugiés est légèrement moins grande dans les autres provinces qui couvrent la révision des motifs de détention. Les tarifs de l'aide juridique en Ontario et en Alberta ne comprennent aucune indemnité spéciale pour les visites aux établissements de détention, et le paiement pour la présence aux audiences est limité à la durée réelle de celles-ci, ce qui est généralement moins que les deux heures couvertes dans le tarif de la C.-B. par l'honoraire de 160 \$ versé pour la première demi-journée⁶¹. Aide juridique Ontario couvre actuellement moins de 500 révisions des motifs de détention par année, de sorte qu'il ne s'agit pas, pour le moment, d'un inducteur de coûts important pour l'aide juridique en Ontario (Roderick Strain, courriel envoyé à Andrea Long, 1^{er} avril 2002)⁶². Le tarif de l'Ontario prévoit une période d'administration d'une demi-heure pour chaque dossier (Aide juridique Ontario, 2002a). La révision des motifs de détention se fait généralement en une seule audience qui dure moins d'une heure (CISR, 2002f). Si l'on accorde une heure de préparation, il est raisonnable de supposer qu'environ 2,5 heures de temps facturable pour les révisions sont couvertes par l'aide juridique en Ontario. Selon l'actuel tarif d'AJO, cela représente un coût moyen de 175 \$ à 220 \$ par cas supplémentaire d'examen des motifs de détention, en plus du montant nécessaire pour les déplacements. Si l'on applique le même nombre d'heures à l'Alberta, le coût supplémentaire prévu par cas y serait d'environ 180 \$, en plus des frais de déplacement. Le Québec et le Manitoba versent à leurs avocats des honoraires fixes de 100 \$ et de 200 \$, respectivement, par audience relative à la détention.

Aux fins de la présente étude, disons simplement que, si l'on recourait davantage à détention d'immigrants et de revendicateurs du statut de réfugié, cela aurait des répercussions

⁶¹ La CISR signale que les audiences relatives à la détention durent en moyenne de 30 à 40 minutes (CISR, 2002d)

⁶² Aide juridique Ontario n'a payé la révision des motifs de détention que dans 190 cas en 1999-2000, dans 177 cas en 2000-2001 et dans 129 cas en 2001-2002. Ces chiffres n'incluent pas les révisions des motifs de détention de revendicateurs du statut de réfugié. L'aide juridique pour la révision des motifs de détention dans ces cas est accordée aux termes de certificats délivrés pour les procédures devant la SSR. Toutefois, AJO estime que l'aide juridique est offerte chaque année pour moins de 500 révisions des motifs de détention (Mary Marrone, communication personnelle, 12 juin 2002). Selon la CISR, 2 704 examens des motifs de détention ont eu lieu en Ontario en 2001-2002, soit une hausse par rapport aux 2 108 examens de l'année précédente. Il y a eu également 3 837 révisions des motifs de détention en 2001-2002 et 3 335 en 2000-2001. Comme l'aide juridique est offerte surtout pour les premiers examens des motifs de détention, AJO traite moins de 20 % de ces cas.

concrètes sur les coûts dans toutes les provinces où les examens des motifs de détention sont couverts par l'aide juridique. Toutefois, on ne peut considérer cet élément comme un inducteur de coûts important dans le contexte global des services d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

3.3.2 Avis ministériel de « danger pour le public »

Le paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* accorde au ministre de l'Immigration et au solliciteur général le pouvoir conjoint d'attester, à l'égard de quiconque n'est pas citoyen ou résident permanent, qu'il est interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée⁶³. L'article 78 prévoit une procédure sommaire par laquelle un juge de la Cour fédérale doit examiner le caractère raisonnable du certificat déposé par les ministres. La personne nommée dans le certificat est informée de l'examen et doit avoir la possibilité de se faire entendre, mais elle ne reçoit qu'un résumé des renseignements sur lesquels se sont fondés les ministres. Si le juge chargé de l'examen décide que la divulgation des renseignements risque de porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui, même le résumé des renseignements n'est pas communiqué à la personne visée.

En raison des conséquences graves des avis de danger pour les personnes qui en font l'objet et vu les restrictions visant la divulgation des renseignements contre la personne nommée dans le certificat, les procédures judiciaires servant à examiner le caractère raisonnable des certificats délivrés aux termes du paragraphe 77(1) présentent des défis importants pour les avocats qui défendent les personnes visées. Ces procédures risquent d'être considérablement plus complexes que d'autres procédures prévues par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

À l'heure actuelle, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont les seules provinces où les présentations à l'égard de ces examens sont couvertes par l'aide juridique. Le tarif de la C.-B. accorde neuf heures pour tout travail lié à une présentation au ministre relativement à un avis de danger pour le public. Le tarif de l'Ontario accorde 10 heures. Sous réserve d'une opinion juridique validant la démarche, l'Alberta autorise 10 heures au maximum par présentation. Par conséquent, le coût maximum d'une présentation serait de 720 \$ en Colombie-Britannique et en Alberta, et il varierait entre 670 \$ et 837,50 \$ en Ontario. En 2000-2001, la LSS a approuvé 49 certificats pour présentations concernant des avis de danger pour le public. Les dépenses totales à ce chapitre ont été de 27 552 \$ seulement, soit moins de 0,7 % du montant total payé en honoraires au titre de l'immigration cette année-là (Legal Services Society, 2001a). Aide juridique Ontario ne garde pas de données distinctes sur les dépenses consacrées aux certificats d'aide juridique portant sur les présentations qui concernent des avis de danger pour le public. Cet élément est intégré dans la catégorie « Autres – Immigration », qui comprend également les examens de motifs de détention et les présentations sur les appels pour des motifs d'ordre humanitaire. Tous ces éléments ne représentaient que 2 % de toutes les dépenses engagées au titre de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés en Ontario en 2001-2002⁶⁴.

⁶³ Des dispositions semblables sur la délivrance de certificats ministériels figuraient dans l'art. 40.1 de l'ancienne *Loi sur l'immigration*.

⁶⁴ Les dépenses d'AJO à la rubrique « Autres – Immigration » en 2001-2002 était de 3 362 777 \$. Les dépenses totales de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés atteignaient 16 438 294 \$ (Roderick Strain, note envoyée à Mary Marrone, 11 juin 2002).



Jusqu'à maintenant, le nombre de cas où un avis de « danger pour le public » a été délivré est si peu élevé qu'il ne saurait être considéré comme un important inducteur de coûts de l'aide juridique.

Cependant, après les événements du 11 septembre 2001 et en raison de la prépondérance accrue de la sécurité nationale après coup, la probabilité que l'on recoure plus souvent à cette disposition de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a augmenté. Toute mesure importante qui viserait à exclure des criminels et des terroristes présumés risque d'inciter les avocats spécialistes de l'immigration à réclamer une hausse de l'aide juridique pour pouvoir représenter efficacement des revendicateurs du statut de réfugié qui font l'objet d'une exclusion du Canada en application de ce processus. Comme il ne s'agit pour le moment que d'une éventualité et qu'il y a eu très peu de demandes d'aide juridique dans le passé pour des présentations relatives à un avis de « danger pour le public », il est impossible d'en mesurer l'incidence éventuelle sur les coûts. Il faut toutefois souligner que cette procédure pourrait devenir un nouvel inducteur de coûts de l'aide juridique si l'utilisation des certificats de danger devait croître sensiblement.

3.3.3 Mesures de renvoi

Les autorités de l'immigration ne renvoient pas les revendicateurs du statut de réfugié déboutés et les autres personnes entrées illégalement au Canada; c'est là un des principaux problèmes du système canadien d'immigration (Vérificateur général du Canada, 1997 : 17-18; 2001, 16-17). CIC a réagi à cette critique en consacrant plus de ressources aux cas de renvoi. Le nombre de personnes qui sont renvoyées du Canada a augmenté chaque année depuis trois ans, et CIC prévoit que la tendance se maintiendra⁶⁵.

La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et le Québec offre une aide juridique pour les enquêtes en matière d'immigration devant la Section d'arbitrage, laquelle constitue le premier palier de la procédure de renvoi des personnes qui n'ont pas été admises au Canada, si les enquêtes sont fondées. Terre-Neuve se réserve aussi le droit d'accorder une aide juridique pour les enquêtes de ce genre, mais le tarif d'Aide juridique Ontario ne contient aucune disposition sur elles.

La CISR signale qu'environ 64 % des enquêtes en matière d'immigration ne nécessite qu'une seule audience durant environ une heure (CISR, 2002d)⁶⁶. En appliquant ces chiffres aux tarifs de chacune des provinces qui offrent une aide juridique pour les enquêtes de ce genre, on estime que le coût moyen de l'aide juridique fournie pour ces enquêtes peut varier de 100 \$ au Québec à 320 \$ en Colombie-Britannique⁶⁷. Ces enquêtes représentent une très faible proportion

⁶⁵ CIC indique ce qui suit : « Les renvois ont augmenté de façon constante au cours des dernières années. En 2000, 8 636 personnes ont été renvoyées, soit 3,7 p. 100 de plus qu'en 1999 et 48 p. 100 de plus qu'en 1995 (5 849 personnes). » (CIC, 2001h).

⁶⁶ La durée moyenne et le nombre d'audiences requises varient d'une région à l'autre, mais la moyenne nationale est assez représentative.

⁶⁷ Le calcul du coût moyen en C.-B. est fondé sur l'hypothèse que le temps de préparation de trois heures fourni aux termes du tarif est pleinement utilisé et qu'il n'y a pas d'autres frais pour les déplacements. En accordant une moyenne de quatre heures (trois heures de préparation et une heure pour assister à l'audience) par enquête, au taux horaire de 80 \$ prévu dans le tarif de la C.-B., on obtient un coût moyen de 320 \$. Il convient toutefois de souligner que le temps consacré à chaque enquête en matière d'immigration varie grandement, selon la complexité des questions traitées. D'après les données fournies par la LSS, le montant moyen facturé pour la préparation de l'audience devant la Section d'arbitrage de la CISR en 2000-2001 n'était que de 93 \$, ce qui correspond à

de tous les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés dans ces provinces et elles ne constituent pas un inducteur de coûts digne de mention pour le moment. Les répercussions sur les coûts de toute augmentation du nombre de renvois dépendront de la façon dont les différents organismes d'aide juridique traiteront chaque demande d'aide juridique relative à une enquête en matière d'immigration dans l'avenir.

3.3.4 Attention accrue accordée aux entrevues aux points d'entrée

L'une des étapes les plus importantes du processus de détermination du statut de réfugié consiste à obtenir le plus de renseignements possibles des revendicateurs peu après leur arrivée au Canada. Les agents de l'immigration et les commissaires de la CISR sont généralement d'avis que les renseignements fournis par les revendicateurs lorsqu'ils viennent d'arriver au Canada ont plus de chances de correspondre à la vérité. On craint qu'après leur arrivée au Canada, les revendicateurs se fassent parfois conseiller par des personnes de la collectivité de changer leur récit de manière à le rendre censément plus convaincant (Frecker, Duquette, et coll., 2002). Dans le passé, les agents d'immigration essayaient d'interroger les revendicateurs au point d'entrée afin d'obtenir les renseignements de base nécessaires pour déterminer s'ils pouvaient revendiquer le statut de réfugié. Toutefois, la qualité de l'interprétation et celle des renseignements obtenus au cours de ces entrevues ont été très irrégulières. Les commissaires de la CISR et les fonctionnaires de CIC souhaitent améliorer la collecte des premiers renseignements. La question est de savoir quelle est la meilleure façon de ce faire sans modifier fondamentalement la nature et le but des entrevues au point d'entrée.

À l'heure actuelle, des dispositions sont prises pour accroître les ressources aux points d'entrée afin d'interroger toutes les personnes qui y revendiquent le statut de réfugié. Ces entrevues seront plus structurées que par le passé, mais elles viseront toujours surtout à recueillir les renseignements nécessaires pour faciliter les vérifications de sécurité et mieux déterminer l'admissibilité (Frecker, Duquette, et coll., 2002).

La Cour suprême du Canada a statué que les entrevues au point d'entrée ne s'apparentent pas à des audiences. Leur but est d'aider au traitement de la demande d'asile de la personne et de choisir la procédure appropriée pour étudier la revendication. Selon la Cour, les principes de justice fondamentale n'accordent pas le droit à l'assistance d'un avocat dans ces cas où l'on réunit des renseignements préliminaires (Cour suprême du Canada, 1993, *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*).

À l'heure actuelle, aucune aide juridique n'est accordée au Canada pour les entrevues au point d'entrée. À supposer que celles-ci demeurent essentiellement ce qu'elles étaient à l'époque de l'arrêt *Dehghani*, toute augmentation de leur nombre ne devrait influencer aucunement sur les coûts de l'aide juridique. Cependant, si la nature des entrevues au point d'entrée change et qu'elles sont utilisées pour recueillir des renseignements allant au-delà de ce qui est nécessaire pour établir si une personne peut présenter une revendication devant la CISR, les avocats pourraient se demander si la décision rendue dans l'affaire *Dehghani* s'applique toujours. Si la nature des entrevues change au point que les revendicateurs auraient droit à l'assistance d'un

70 minutes de temps facturable. Le tarif de la LSS accorde cinq heures de temps de préparation pour les enquêtes en matière d'immigration concernant des réfugiés au sens de la Convention. Cependant, cet élément du tarif vise les appels de renvoi entendus par la Section d'appel de l'immigration, qui sont différents des enquêtes de l'immigration entendues par un arbitre de la CISR (James Deitch, communication personnelle, 17 juin 2002).



avocat dans ce contexte, conformément aux principes de justice fondamentale, les organismes d'aide juridique auraient à décider si la participation d'un avocat à ces entrevues serait couverte. Pareille participation ajouterait aux coûts des régimes d'aide juridique.

Les mécanismes nécessaires pour offrir les services d'avocats aux points d'entrée, si cela devient nécessaire, seraient assez complexes. Une sorte de régime fondé sur le recours à des avocats de service ou à des techniciens juridiques serait vraisemblablement la seule option pratique puisque de nombreux revendicateurs doivent être traités rapidement lorsqu'ils arrivent à un point d'entrée. Cependant, le droit à l'assistance d'un avocat à ces entrevues n'existe pas pour l'instant, et rien ne porte à croire pour le moment que l'aide juridique sera offerte pour elles. Par conséquent, on peut affirmer, sans crainte de se tromper, que les services d'un avocat au cours des entrevues aux points d'entrée ne contribueront pas aux coûts de l'aide juridique tant que la jurisprudence ne changera pas.



4.0 Défis relatifs à l'aide juridique offerte aux revendicateurs du statut de réfugié

Comme nous l'avons déjà souligné, environ 90 % de toutes les dépenses relatives à l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés sont dues à la représentation des revendicateurs du statut de réfugié. Ceux-ci arrivent au Canada en provenance d'une grande variété de pays, et leurs besoins de représentation particuliers les distinguent des autres clients de l'aide juridique. Les parties qui suivent portent sur la mesure dans laquelle on peut dire que ces besoins contribuent aux coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

4.1 Services d'interprétation et de traduction de documents

Les avocats qui représentent les revendicateurs du statut de réfugié ont souvent recours à un interprète pour communiquer avec leurs clients, recevoir leurs directives et recueillir les renseignements requis pour remplir le Formulaire de renseignements personnels. La CISR paie des interprètes pour les audiences devant ses trois sections, mais les interprètes nécessaires pour préparer le cas et pour les communications entre avocat et client doivent être payés par les avocats ou par les clients qui retiennent leurs services.

Devant les trois sections de la CISR, les parties doivent fournir une traduction certifiée conforme de tout document présenté en preuve lorsque l'original n'est pas rédigé en anglais ou en français [*Règles de la Section de l'immigration*, par. 25(1); *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, par. 28(1), *Règles de la Section d'appel de l'immigration*, par. 29(1)]. Dans la mesure du possible, le coût des services de traduction et d'interprétation est facturé par l'avocat directement à l'organisme d'aide juridique à titre de frais nécessaires.

Des avocats et des représentants de l'aide juridique se sont fortement opposés à l'exigence stipulant qu'il faut une traduction certifiée conforme de tous les documents déposés en preuve, et ils ont souligné la faible valeur probante d'un grand nombre de ces documents. Dans de nombreuses affaires entendues par la SPR, la seule question qui se pose concernant ces documents, en particulier les papiers d'identité, est de savoir s'ils sont authentiques et si l'identité divulguée dans les divers documents fournis est uniforme. Les dates revêtent également une grande importance, mais une grande partie du contenu détaillé de ces documents, qui doivent être traduits à grands frais, est très peu utile aux fins de la procédure. La traduction d'autres documents, comme les articles de journaux faisant référence à des incidents auxquels le revendicateur aurait été mêlé, ou le nommant expressément, est longue et coûteuse. Les avocats et les organismes d'aide juridique ont demandé à la CISR d'assouplir l'exigence susmentionnée et de permettre aux interprètes présents aux audiences de faire une lecture officielle des renseignements pertinents tirés des documents exigés aux fins de l'audience.

Les dépenses de traduction et d'interprétation représentent une très grande proportion de tous les frais engagés par les organismes d'aide juridique au nom des immigrants et des réfugiés. La LSS de la Colombie-Britannique signale que ses frais à cet égard ont atteint 907 408 \$ au cours de l'exercice 2000-2001 (Legal Services Society, 2001a). Ce montant représente presque

68 % de toutes les dépenses subies aux termes du tarif d'immigration, ou plus de 17 % de tous les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés cette année-là. AJO déclare que les frais de traduction et d'interprétation pour l'exercice 2001-2002 représentaient 16,4 % de tout le budget de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés cette année-là. Le tarif du Québec accorde seulement 100 \$ par cas pour payer les services d'interprétation et de traduction; les clients sont donc forcés de s'en remettre à des services bénévoles ou de payer eux-mêmes pour obtenir des traductions certifiées conformes. Bien que la situation varie d'une province à l'autre en raison des différences entre les tarifs, les exigences en matière d'interprétation et de traduction ajoutent beaucoup aux coûts des programmes d'aide juridique dans les provinces qui absorbent entièrement les coûts d'interprétation et de traduction.

4.2 Rapports médicaux et évaluations psychologiques

Les revendications du statut de réfugié sont, par définition, fondées sur l'allégation que la personne a des raisons de craindre la persécution. Les événements qui donnent lieu à cette persécution sont parfois tellement traumatisants que les revendicateurs souffrent du syndrome de stress post-traumatique (SSPT). Les revendicateurs qui ont subi un traumatisme grave risquent d'avoir beaucoup de mal à relater leur expérience d'une manière qui convaincra les commissaires de la SSR chargés d'examiner la revendication. Les avocats qui représentent les revendicateurs dans de tels cas sont forcés d'obtenir des témoignages de psychologues et de médecins experts pour faire valoir leur demande. Dans d'autres instances, des rapports médicaux détaillés sont nécessaires pour corroborer les récits des revendicateurs disant qu'ils ont été agressés et torturés. Bien que de tels témoignages d'expert puissent être nécessaires dans d'autres domaines couverts par l'aide juridique, la dépense supplémentaire engagée pour les obtenir est un coût d'aide juridique particulier attribuable aux besoins uniques des revendicateurs du statut de réfugié à titre de clients de l'aide juridique.

La LSS a versé 97 703 \$ pour des évaluations médicales et des témoignages d'experts médicaux en rapport avec des affaires d'immigration et de réfugiés en 2000-2001. Ce chiffre représentait 7,3 % de tous les frais ou 1,9 % des honoraires et frais combinés. Nous ne disposons pas de données comparables de la part d'autres provinces, mais il est raisonnable de supposer que les évaluations médicales et les témoignages d'experts médicaux aux audiences y représentent une proportion semblable des coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Au bout du compte, il semble que cet élément contribue beaucoup moins aux coûts que la nécessité de fournir des services d'interprétation et de traduction, car les cas qui nécessitent des rapports médicaux sont peu nombreux comparativement au nombre total de revendications du statut de réfugié pour lesquelles l'aide juridique est accordée.

4.3 Méconnaissance des procédures judiciaires canadiennes

Les avocats qui font affaire avec des immigrants et des revendicateurs du statut de réfugié à titre de clients de l'aide juridique doivent expliquer à leurs clients les exigences fondamentales du système juridique canadien. La majorité des revendicateurs viennent de pays qui ont des systèmes juridiques fondamentalement différents et où la corruption des fonctionnaires est très répandue. De nombreux revendicateurs se méfient donc profondément du système juridique et des personnes détenant des pouvoirs. Même les revendicateurs issus de pays comme l'Inde, où le



système juridique est fondé sur le modèle de la common law britannique, ne connaissent pas les principaux éléments du système juridique canadien, comme la *Charte des droits et libertés*.

Lorsque les avocats traitent avec des revendicateurs du statut de réfugié, ils doivent passer beaucoup de temps à expliquer le processus de détermination de statut et à faire comprendre à leurs clients les renseignements dont ils ont besoin pour établir leur revendication. Vu la nature des questions qui doivent être abordées pour préparer les audiences concernant le statut de réfugié, le temps limité accordé à ce travail de préparation suffit à peine, même quand les clients connaissent bien le processus et savent exactement quelle information fournir à leur avocat⁶⁸. Ainsi, les organismes d'aide juridique sont constamment pressés de réviser leurs tarifs afin de mieux rémunérer les efforts des avocats défendant des immigrants et des réfugiés. Il ne convient pas de commenter ici cette question en particulier, mais il importe de se rappeler les défis exceptionnels que comporte l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés, quand on se demande si les rajustements des tarifs dans l'avenir risquent d'ajouter sensiblement aux coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. On peut s'attendre à ce que toute augmentation des tarifs ou du temps accordé ait des conséquences immédiates pour les coûts des régimes d'aide juridique.

4.4 Revendications fondées sur le sexe et cas de victimes de la torture

Le Canada a été un des premiers pays à reconnaître que la persécution fondée sur le sexe fait partie des motifs relatifs à l'appartenance à un « groupe social », énumérés dans l'article premier de la *Convention sur les réfugiés*. La position du Canada à l'égard des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe pourrait bien contribuer aux coûts de l'aide juridique, et ce, de deux façons. Tout d'abord, l'interprétation relativement large de la définition de réfugié au sens de la Convention, appliquée au Canada, peut encourager à venir ici des revendicateurs qui pourraient autrement demander l'asile dans un autre pays si la chance d'y être acceptés était la même. La plupart des pays d'Europe ont hésité à suivre la démarche du Canada en ce qui a trait à la persécution fondée sur le sexe, démarche qui est exposée dans les Directives du président sur les *Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe* (les *Directives sur la persécution fondée sur le sexe*). Toutefois, cette position est maintenant plus largement acceptée que lors de l'adoption des Directives, en 1993 (HCR, 2002b). D'autres pays de destination, notamment la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les États-Unis, appliquent maintenant une interprétation semblable à celle définie dans les *Directives sur la persécution fondée sur le sexe*. Il est difficile de savoir si le Canada reçoit plus de revendications qu'il en aurait reçu si les Directives n'avaient pas été publiées. Toutefois, rien ne porte à croire que, même au milieu des années 1990, période où le Canada était le seul pays à appliquer une

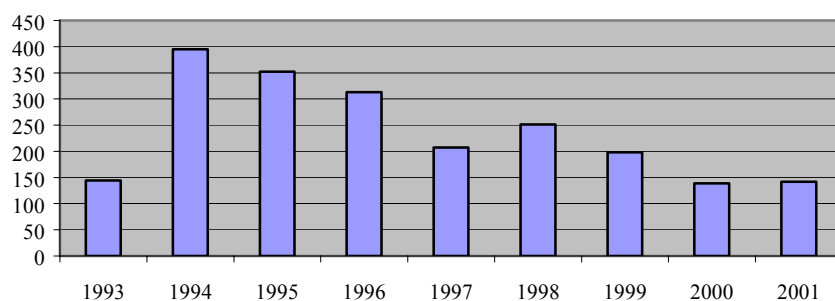
⁶⁸ On estime qu'en Colombie-Britannique, 80 % des affaires se sont réglées dans le temps alloué, mais que le temps alloué est insuffisant pour fournir des services de qualité aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié (Social Policy and Research Council, 2002 : 5). Selon un récent rapport portant sur la réforme du tarif de l'aide juridique en Ontario, de nombreux avocats représentant des clients de celle-ci ne sont pas pleinement rémunérés pour les services qu'ils rendent. Le tarif maximal en Ontario pour les affaires relatives aux réfugiés se situe entre 50 % et 85 % des honoraires moyens qu'un avocat facture aux clients payants pour le même service (Aide juridique Ontario, 2001c : 22). Les trois quarts des avocats qui représentent des immigrants et des réfugiés recevant l'appui de l'aide juridique pour demander un contrôle judiciaire signalent que, souvent ou très souvent, ils ne sont pas payés pour des heures consacrées à des clients de l'aide juridique (Aide juridique Ontario, 2001c : 22).

interprétation large de la Convention sur les réfugiés, cette démarche a contribué à faire augmenter le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au pays (voir la partie 2.6 ci-dessus).

L'adoption des *Directives sur la persécution fondée sur le sexe* ne semble avoir eu aucune incidence sensible sur la composition des revendications transmises à la Commission. Selon un rapport interne de la CISR, le nombre de revendications présentées par des femmes n'a pas augmenté de façon importante après la publication des *Directives sur la persécution fondée sur le sexe*. Malgré que le taux d'acceptation des revendicatrices a toujours été légèrement plus élevé que celui des revendicateurs, la répartition des revendications est demeurée relativement constante : environ 60 % viennent d'hommes, et 40 %, de femmes (CISR, 2002g).

Le nombre de revendications fondées sur le sexe a effectivement augmenté après l'adoption des *Directives sur la persécution fondée sur le sexe*; toutefois, le nombre total était tellement faible qu'il n'a pas eu d'incidence sensible sur le nombre total des revendications reçues⁶⁹. En 1993, la Commission a entendu 144 revendications fondées sur le sexe. Ce nombre a grimpé à 395 en 1994, mais il est retombé à 139 en 2000 et il était sous le niveau de 1993 en 2001 (voir le graphique 6).

Graphique 6 Revendications fondées sur le sexe : de 1993 à 2001



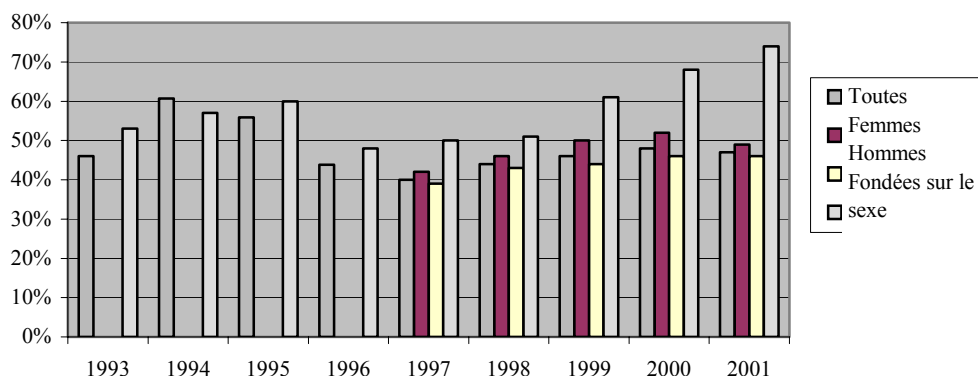
Source : CISR, 2002g

En 1994, le taux d'acceptation des revendications fondées sur le sexe était inférieur au taux d'acceptation global, mais chaque année depuis, il lui a été supérieur. L'écart croît progressivement depuis 1997, tandis que le nombre de revendications fondées sur le sexe diminue (voir le Tableau 7). Par conséquent, la position canadienne à l'égard des revendications fondées sur le sexe ne peut être considérée comme étant un important facteur d'attraction susceptible de faire augmenter les coûts de l'aide juridique.

⁶⁹ La fiabilité des données est incertaine parce que les commissaires de la CISR ne les ont pas toujours consignées de la même manière.



Graphique 7 Revendications fondées sur le sexe : de 1993 à 2001



Source : CISR, 2002⁷⁰

La deuxième manière dont les questions relatives au sexe peuvent influencer sur les coûts de l'aide juridique se rapporte à la nature des revendications fondées sur le sexe et à la sensibilité culturelle de nombreuses femmes venant de pays sources de réfugiés. Les revendications de ce genre mettent souvent au jour des détails intimes de la vie familiale des personnes ou des détails relatifs à des agressions sexuelles que les revendicatrices, surtout celles venant de cultures traditionnelles et conservatrices, hésitent à partager avec des inconnus. Les avocats qui s'occupent de cas de persécution fondée sur le sexe déclarent qu'ils doivent souvent consacrer plus de temps à la préparation des clientes en vue des audiences concernant leur statut de réfugié⁷¹.

De la même façon, les victimes de torture ont souvent beaucoup de mal à raconter ce qu'elles ont subi. Dans de tels cas, les avocats doivent souvent passer beaucoup plus d'heures que dans les cas plus simples seulement pour obtenir du revendicateur les renseignements nécessaires à la préparation de son FRP.

Cet effort supplémentaire devrait normalement ajouter au coût de l'aide juridique. Toutefois, les tarifs d'aide juridique de toutes les administrations canadiennes qui couvrent les procédures de détermination du statut de réfugié limitent le temps de préparation. Ceux de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, qui sont les plus généreux en ce qui concerne le temps de préparation, prévoient respectivement un maximum de 15 heures et de 16 heures. Cela peut être suffisant dans les cas courants, mais les avocats de l'aide juridique chargés de cas qui nécessitent un temps de préparation supplémentaire sont généralement obligés de travailler gratuitement ou de s'en remettre à d'autres pour préparer les clients en vue de leur audience⁷². Par conséquent, le travail supplémentaire requis dans ces cas n'engendre pas, pour le moment, un coût

⁷⁰ Les données sur le taux d'acceptation des revendicateurs et des revendicatrices n'existent pas pour les années antérieures à 1997.

⁷¹ Ce problème a été soulevé comme étant une préoccupation de taille par un certain nombre d'avocats et d'employés d'ONG qui ont été interrogés en rapport avec l'étude connexe intitulée *Representation for Immigrants and Refugee Claimants* (Frecker, Duquette, et al., 2002).

⁷² La plupart des tarifs accordent aux organismes d'aide juridique un pouvoir discrétionnaire quant à l'approbation de paiements dépassant les plafonds du tarif dans des cas d'une complexité exceptionnelle. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire est rarement exercé pour approuver le paiement de temps de préparation additionnel rendu nécessaire à cause du caractère délicat de certaines revendications.

supplémentaire pour l'aide juridique. Toutefois, il pourrait finir par contribuer aux coûts si les tarifs étaient modifiés.

Au-delà des coûts supplémentaires qui peuvent être engagés pour la préparation des cas, les cas des clients grandement traumatisés ne devraient pas, de façon générale, ajouter aux coûts de l'aide juridique. Les victimes de la torture et d'autres traitements terribles n'ont habituellement pas de difficulté à établir qu'elles ont raison de craindre la persécution. Le principal problème consiste alors à faire le lien entre le traumatisme et un des cinq motifs prévus dans la Convention. Le problème sera sans doute moindre aux termes de la *LIPR* puisqu'elle n'exige pas que ce lien soit établi si le revendicateur risque la torture ou des traitements ou des peines cruels et inusités, ou si sa vie est menacée.



5.0 Exigences procédurales pouvant faire augmenter les coûts

5.1 Première détermination du statut

5.1.1 Traitement accéléré des revendications du statut de réfugié

L'alinéa 170f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* accorde à la SPR le pouvoir d'accorder le statut de réfugié sans audience⁷³. Le processus accéléré visant à traiter les revendications bien fondées est prévu dans les *Règles de la SPR* (art. 19)⁷⁴. En moyenne, les entrevues accélérées prennent environ une heure, soit environ le quart ou la moitié de la durée des audiences ordinaires.

La SPR s'efforce de traiter les revendications manifestement bien fondées en passant par le processus accéléré. Si le revendicateur est en mesure de décrire de façon crédible les circonstances qui ont donné lieu à sa demande et si son identité ne pose pas de problème, les cas de traumatismes graves se prêtent généralement bien à une détermination sans audience. Le modèle d'entrevue utilisé pour le traitement accéléré des revendications du statut de réfugié est d'habitude moins stressant pour les revendicateurs ayant subi un traumatisme. En outre, chaque fois que c'est possible, il est plus rentable pour la SPR de déterminer sans audience les revendications bien fondées.

Les coûts de l'aide juridique sont considérablement moins élevés dans les cas qui passent par le processus accéléré que ceux des cas déterminés au cours d'une audience. Macklin (1997 : 1013) a souligné qu'un des facteurs ayant contribué à l'augmentation des dépenses de l'aide juridique aux réfugiés visés par le Régime d'aide juridique de l'Ontario est le fait qu'à cette époque, la SSR de Toronto n'a presque jamais eu recours au processus accéléré pour accueillir les revendications lui étant présentées. Par contre, au bureau de Montréal, environ 40 % des décisions positives ont été prises après une entrevue avec le revendicateur dans le cadre du processus accéléré.

La CISR établit également une distinction entre les audiences courtes et simples, qui devraient se terminer en moins de deux heures, et les audiences ordinaires, qui soulèvent plus d'une question et qui prennent de 3,5 heures à 4 heures. La participation à une entrevue accélérée coûte la moitié moins à l'aide juridique que la participation à une courte audience de la SPR⁷⁵.

⁷³ Ce pouvoir avait d'abord été établi par le paragraphe 69.1(7.1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*.

⁷⁴ Depuis l'entrée en vigueur de la *LIPR*, le 28 juin 2002, la procédure relative au processus accéléré est régie par les *Règles de la Section de la protection des réfugiés*.

⁷⁵ L'actuel tarif de l'aide juridique en Ontario accorde huit heures pour préparer les cas accélérés, par opposition à 16 heures pour la préparation de cas déterminés par audience. Le tarif de la C.-B. alloue 15 heures, qu'il s'agisse d'un cas déterminé par le processus accéléré ou au cours d'une audience. Les deux tarifs prévoient un taux horaire pour le temps réellement consacré à l'entrevue accélérée ou à l'audience devant la SSR. Les tarifs du Québec et du Manitoba prévoient un taux fixe pour chaque cas, peu importe le processus utilisé. Toutefois, celui du Manitoba alloue un montant supplémentaire pour le temps consacré à l'audience si elle dépasse une demi-journée. L'Alberta

Selon le tarif de l'Ontario, le temps alloué à la préparation est également réduit de moitié dans les cas traités grâce au processus accéléré.

La CISR a émis une directive pour encourager les commissaires à utiliser le processus accéléré de détermination dans le cas des revendications bien fondées, lorsque cela était possible (CISR, 2001d). La SPR vise actuellement à faire passer 25 %⁷⁶ de tous les cas par le processus accéléré (Glen Bailey, entrevue, 21 mars 2001). Au cours du trimestre terminé le 31 décembre 2001, 8 % de tous les cas ayant fait l'objet d'un examen initial ont été traités par le processus accéléré, et 20 % de toutes les décisions positives ont été prises sans audience. Environ 60 % des cas qui ont fait l'objet d'entrevues accélérées ont abouti à des décisions positives. Les autres (40 %) ont été entendus pendant une audience. Si la SPR réussit à augmenter le pourcentage de revendications acceptées grâce au processus accéléré, les coûts de l'aide juridique devraient baisser.

La CISR et les organismes d'aide juridique cherchent ensemble à augmenter le pourcentage de décisions positives pouvant être rendues à l'issue d'une entrevue accélérée. Toutefois, des compromis complexes sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Une entrevue accélérée avec le réfugié constitue la première étape essentielle dans la détermination d'une revendication sans audience. Afin de maximiser les chances de repérer les demandes pouvant faire l'objet d'un processus accéléré, la SPR doit interroger le plus grand nombre de revendicateurs possible. Cependant, comme l'examen initial visant à déterminer les cas pouvant se prêter à une entrevue accélérée devient de plus en plus étendu, le pourcentage d'entrevues qui aboutiront à une décision positive aura tendance à diminuer. Comme le processus vise à sélectionner les revendications bien fondées les plus évidentes, il devient de plus en plus difficile de trouver les autres qui pourront être accueillies sans audience.

En se fondant sur ce que l'on sait des revendications du statut de réfugié traitées dans le passé, l'auteur estime qu'environ le quart des revendications bien fondées transmises à la SSR peuvent être traitées sans audience. Étant donné la fragilité de la preuve et les problèmes relatifs à la crédibilité des revendicateurs, il est de plus en plus ardu au-delà de cette étape de trouver d'autres demandes bien fondées qui ne nécessiteront pas d'audience. Le rendement décroissant qui résulte du traitement d'une proportion de plus en plus grande de revendications par entrevue accélérée est illustré dans le Graphique 8 qui est fondé sur une hypothèse de travail rudimentaire selon laquelle, à concurrence de 150 entrevues par groupe de 1 000 cas transmis, 60 % des entrevues accélérées aboutiront à l'acceptation de la revendication sans audience. S'il y a 300 entrevues par groupe de 1 000 cas, le pourcentage tombe à 45, puis à 35 si le nombre d'entrevues atteint 400, et ainsi de suite⁷⁷.

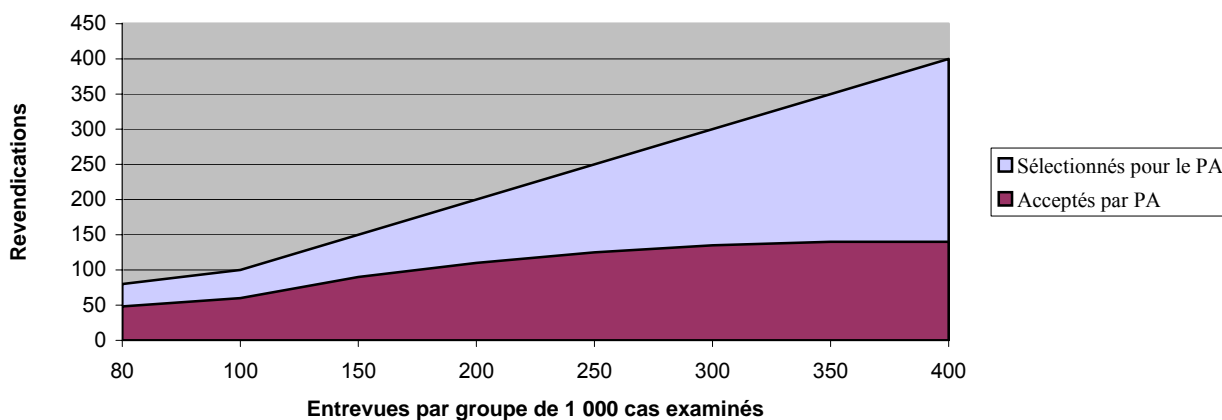
paie un taux horaire normal à concurrence de 25 heures de préparation et de participation, sans faire référence au processus utilisé.

⁷⁶ À Vancouver, le taux visé pour le traitement des revendications par le processus accéléré a été fixé à 15 % en raison de la différente gamme des cas reçus dans cette région. Vancouver reçoit moins de revendicateurs issus de pays généralement reconnus comme étant sources de nombreuses revendications bien fondées. À Toronto, les autorités ont recouru sensiblement plus au processus accéléré au cours des deux dernières années. À Montréal, la SSR a recommencé à traiter de façon accélérée une proportion importante des cas fondés, après une forte diminution en 2000. Le pourcentage des décisions positives rendues dans le cadre du processus accéléré est demeuré élevé à Ottawa et il reste faible à Calgary et à Vancouver.

⁷⁷ Cette hypothèse de travail repose sur ce que l'auteur a observé pendant qu'il était vice-président de la SSR de 1995 à 2001.

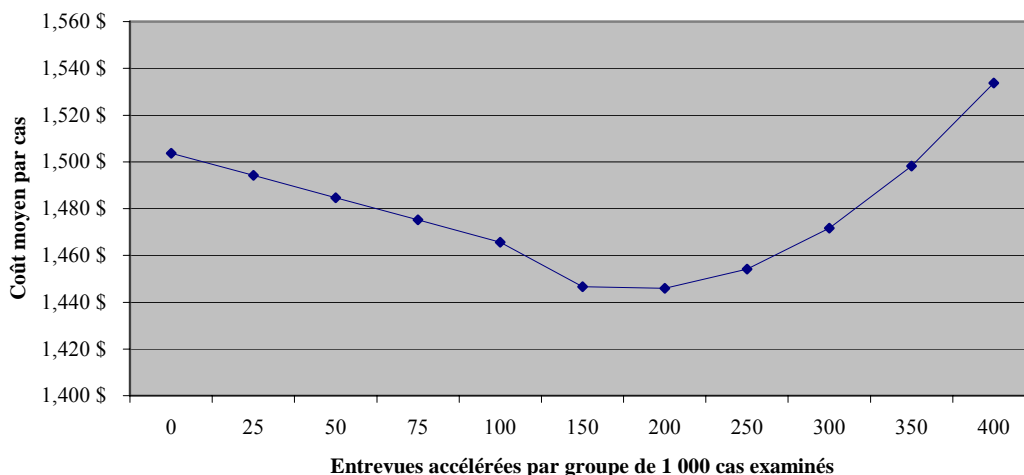


Graphique 8 Effet de l'augmentation du nombre d'entrevues accélérées



S'il y a trop d'entrevues et que de nombreux cas doivent faire l'objet d'une audience après l'entrevue, l'exercice tendra à faire augmenter les coûts. Il entraînera aussi des retards, car les revendications qui seront examinées et refusées dans le cadre du processus accéléré passeront par deux étapes au lieu d'une. À un certain point, cette démarche entraîne une augmentation globale du coût moyen par cas, comme l'illustre le Graphique 9.

Graphique 9 Nombre croissant d'entrevues accélérées – Coût moyen par cas



L'équilibre entre le nombre de cas pouvant être déterminés sans audience et celui des instances pour lesquelles une audience est nécessaire a une incidence directe sur les coûts de l'aide juridique. Dans l'examen des inducteurs du coût de l'aide juridique, il est utile d'examiner les divers facteurs qui influent sur la mesure dans laquelle on recourt au processus accéléré pour traiter les revendications manifestement bien fondées.

L'analyse des répercussions de la demande due au fournisseur (voir le paragraphe 1.5.3 ci-dessus) porte à croire que les avocats acceptant des dossiers de l'aide juridique tentent de maximiser leurs revenus de différentes manières, tout dépendant des incitatifs économiques créés

par les tarifs des divers organismes d'aide juridique. On pourrait croire que les avocats rémunérés pour le temps consacré aux audiences seront moins enclins à accélérer l'examen des revendications du statut de réfugié que leurs collègues touchant un taux fixe et désirant maximiser le nombre de cas qu'ils peuvent régler au cours d'une période donnée. Cette constatation est confirmée, jusqu'à un certain point, dans ce que l'on a observé relativement à l'utilisation du processus accéléré au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Les tarifs de l'aide juridique en Ontario et en Colombie-Britannique prévoient un taux horaire pour le temps passé en audience. Le tarif du Québec accorde un taux fixe par cas. Pendant de nombreuses années, la SSR de Montréal a accéléré le traitement de près de 40 % de ses décisions positives, alors que Toronto et Vancouver n'en traitaient presque aucune par le processus accéléré. Cet écart peut s'expliquer en partie par les différences dans les tarifs d'aide juridique, puisque les avocats du Québec avaient clairement tout à gagner en maximisant le nombre de cas traités, et ceux de Toronto et de Vancouver, en passant le plus de temps possible en audience. Cependant, il faut se garder de tirer trop vite des conclusions en se fondant sur le simple fait qu'un nombre moindre de cas ont été traités de façon accélérée dans les provinces qui rémunèrent les avocats à l'heure pour le temps passé en audience.

D'autres facteurs ont probablement contribué à produire ces différences. Au cours de ces années, le bureau de Montréal a reçu un plus grand nombre de cas par commissaire de la SSR que les bureaux de Vancouver ou de Toronto. La gestion du nombre de cas reçus a été la priorité du bureau de Montréal. En outre, ce bureau disposait d'une équipe bien établie d'agents chargés des revendications (ACR) et affectée à un seul commissaire de la SSR dans une unité qui se spécialisait dans le traitement accéléré des demandes.

Du milieu jusqu'à la fin des années 1990, les ACR et les commissaires de la SSR de Toronto hésitaient grandement à recourir au processus accéléré, car ils estimaient que la crédibilité ne pouvait être établie efficacement que dans le contexte d'une audience. La situation a changé à Toronto lorsque certains des principaux opposants au processus accéléré ont quitté la CISR. Leur départ a coïncidé avec une augmentation spectaculaire du nombre de demandes reçues, ce qui a forcé tous les employés de la région à trouver des moyens d'accroître leur productivité. Par conséquent, la SSR de Toronto dirige maintenant un nombre considérable de revendications du statut de réfugié vers le processus accéléré⁷⁸. Pour la même période, le recours au processus accéléré à Montréal a diminué, passant du niveau élevé où il se situait au milieu des années 1990 à un taux d'utilisation comparable à celui de Toronto.

La récente augmentation spectaculaire du nombre de revendications du statut de réfugié adressées à la SSR, à Toronto, a eu pour effet de créer plus de travail pour les avocats spécialisés dans les cas de réfugiés dans cette ville. La perspective d'un volume de travail accru peut rendre le processus accéléré plus attrayant aux yeux des avocats que quand le travail se fait rare.

Dans les provinces où les avocats sont rémunérés selon un taux horaire, au lieu de toucher des honoraires globaux ou fixes, le taux d'utilisation du processus accéléré a une incidence directe sur les coûts de l'aide juridique. Les observations qui précèdent laissent croire qu'ensemble, les pressions s'exerçant sur la SPR, la volonté des employés de la CISR d'utiliser le processus accéléré et les mesures qui incitent les avocats à favoriser le traitement accéléré des revendications du statut de réfugié influent sur la proportion des revendications qui seront

⁷⁸ À l'heure actuelle, environ 18 % de toutes les décisions positives rendues à Toronto sont prises dans le cadre du processus accéléré (CISR, 2002c).



traitées de façon accélérée. Bien entendu, tous ces facteurs sont assujettis à un facteur qui l'emporte sur tous les autres : la proportion de revendications éventuellement bien fondées par rapport au total des demandes reçues. Cette proportion détermine le pourcentage des revendications dont le traitement peut raisonnablement être accéléré.

5.1.2 Détermination des revendications au moyen d'une audience

Dans les provinces qui rémunèrent les avocats selon un taux horaire pour le temps consacré aux audiences, la durée des audiences contribue évidemment aux coûts de l'aide juridique. Plus les audiences sont longues, plus les organismes d'aide juridique doivent déboursier. La durée des audiences de la SPR dépend d'une gamme complexe de facteurs, dont les suivants : la complexité de chaque cas; les compétences du commissaire de la SPR qui préside l'examen; la durée de l'interrogatoire mené par les ACR; la capacité des témoins de faire une déclaration claire et concise. Les avocats des revendicateurs influent également sur la durée des audiences. Leur façon de présenter l'instance et d'interroger les personnes, les rapports qu'ils ont avec les autres parties et le nombre de témoins qu'ils convoquent sont autant de facteurs qui déterminent la longueur de l'audience.

Bevan (1966) a émis l'hypothèse que des avocats qui sont payés selon un taux horaire sont portés à maximiser le nombre d'heures consacrées à la tâche pour laquelle ils sont payés. Si cette hypothèse est exacte, on pourrait s'attendre à ce que les audiences concernant le statut de réfugié tendent à être plus longues dans les provinces où l'aide juridique paie les avocats selon un taux horaire pour le temps consacré aux audiences que dans celles où les avocats reçoivent un taux fixe par cas. Ce facteur peut expliquer les différences dans la durée moyenne d'une audience concernant le statut de réfugié dans les différents bureaux régionaux de la CISR (voir le Tableau 4).

Tableau 4 Statistiques sur les audiences de la SSR par région : du 1^{er} mars 2001 au 28 février 2002

	Tout le Canada	Montréal	Toronto	Ottawa	Calgary	Vancouver
Une audience : demi-journée (proportion des demandes reçues)	64 %	74 %	54 %	61 %	44 %	43 %
Durée moyenne d'une audience (en heures)	3,5	3,1	3,7	3,5	4,1	4,9
Nombre d'audiences achevées	13 186	4 763	6 204	447	588	1 184

Source : CISR, 2002d

Selon les données de la CISR sur les activités de la SSR au cours de l'exercice 2001-2002, la durée moyenne d'une audience relative au statut de réfugié à Montréal était de 20 % inférieure à celle de Toronto et de 33 % inférieure à celle de Vancouver. Les avocats de Montréal reçoivent un taux fixe pour chaque cas, peu importe le nombre d'heures qu'ils y consacrent, tandis que ceux de Toronto et de Vancouver touchent un taux horaire pour le temps réellement passé en audience. Si l'on se sert de la moyenne nationale de 3,5 heures par audience comme repère, le temps supplémentaire consacré aux audiences à Vancouver ajoutait 112 \$⁷⁹ par cas, ou

⁷⁹ Ce calcul est fondé sur un taux tarifaire de 80 \$ l'heure (soit 80 \$ x 1,4 heure = 112 \$).

environ 132 000 \$ si l'on multiplie ce montant par 1 184 audiences réglées à Vancouver en 2001-2002. La durée moyenne de 3,7 heures d'une audience à Toronto est légèrement plus élevée que la moyenne nationale, mais étant donné le nombre de revendications déterminées par audience dans cette ville, même cette petite différence représente un coût d'environ 98 000 \$ pour Aide juridique Ontario⁸⁰. Si la durée moyenne d'une audience à Toronto était réduite à celle de 3,1 heures enregistrée à Montréal, les coûts de l'aide juridique diminueraient de près de 294 000 \$. Il faut souligner que cette analyse ne tient pas compte des différences dans la composition de l'ensemble des demandes reçues dans chaque région ni d'autres facteurs, comme le style des commissaires de la SPR qui président aux audiences et la manière dont les agents de protection (anciennement les ACR) mènent l'interrogatoire des témoins. Ces facteurs influent aussi considérablement sur la durée des audiences. L'observation vise simplement à signaler qu'il peut y avoir un lien entre les structures tarifaires de l'aide juridique et la durée des audiences.

Au cours des dernières années, la CISR a adopté des mesures pour accroître sa productivité, notamment des moyens pour réduire la durée des audiences concernant le statut de réfugié et augmenter le nombre de cas réglés en une seule audience. Au fur et à mesure que ces mesures seront appliquées, elles aideront peut-être à réduire certains coûts de l'aide juridique. Toutefois, d'autres éléments en jeu risquent de faire augmenter le temps nécessaire aux audiences de la SPR. Ils sont examinés en détail au chapitre 6.

5.2 Contrôle judiciaire

Les décisions de la SPR peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire s'il est autorisé par un juge de la Cour fédérale. En 2001, une demande a été présentée dans environ 63 % des cas où la revendication du statut de réfugié avait été rejetée. Selon la CISR, l'autorisation est accordée dans environ 12 % des cas où elle est demandée, et environ 12 % des décisions examinées sont infirmées (voir le Tableau 5) (Hasan Alam, communication personnelle, 8 avril 2002)⁸¹. Lorsqu'une décision est infirmée par suite d'un contrôle judiciaire, la cause est renvoyée à la Commission pour qu'elle y soit déterminée de nouveau, d'habitude par un tribunal différent.

Tableau 5 Résultats des contrôles judiciaires : 2001

	Nombre	% des demandes précédentes
Décisions défavorables de la SSR	7 115	100 %
Demandes d'autorisation	4 490	63,1 %
Demandes accordées	557	12,4 %
Décisions de la SSR infirmées	69	12,4 %

⁸⁰ Nous faisons le calcul avec un taux horaire moyen de 79 \$ qui est légèrement inférieur au taux de 79,14 \$ accordé aux avocats ayant de quatre à dix d'expérience en droit civil ou en droit pénal. Nous estimons qu'il s'agit d'une moyenne raisonnable pour tous les avocats qui représentent des revendicateurs du statut de réfugié ayant obtenu un certificat d'aide juridique en Ontario.

⁸¹ Par pure coïncidence, le pourcentage des demandes d'autorisation de contrôle judiciaire accueillies (12,4 %) et celui des décisions de la SSR infirmées (12,4 %) par contrôle judiciaire, après obtention de l'autorisation, étaient identiques en 2001.



La procédure de contrôle judiciaire fait augmenter les coûts de l'aide juridique de trois façons. D'abord, des coûts sont directement dus à la procédure – droits de dépôt, honoraires versés aux avocats pour rédiger le mémoire, préparer l'audience, plaider la demande devant la cour, examiner la décision de la cour et communiquer la décision au client. Deuxièmement, des coûts indirects résultent d'exigences procédurales imposées par la cour. Si la procédure était moins complexe, les avocats auraient besoin de moins de temps pour traiter chaque demande. Troisièmement, il faut prévoir des coûts accessoires lorsqu'une décision est infirmée et que la revendication doit être entendue de nouveau. Cette procédure entraîne un dédoublement de dépenses de l'aide juridique dans les cas qui ont déjà été financés au moment de la première audience visant à déterminer le statut de réfugié.

La procédure devant la Cour fédérale est complexe au point que les revendicateurs ne peuvent pas vraiment présenter une demande de contrôle judiciaire sans l'aide d'un avocat. Les revendicateurs peuvent se représenter eux-mêmes s'ils le désirent, mais s'ils veulent être représentés par quelqu'un d'autre, seuls les avocats sont autorisés à plaider devant la Cour fédérale.

Le Tableau 6 donne un aperçu des tarifs applicables aux demandes de contrôle judiciaire dans chacune des cinq provinces qui offrent des services d'aide juridique par l'entremise d'avocats du secteur privé⁸².

⁸² À Terre-Neuve, les demandes adressées à la Cour fédérale sont traitées par des avocats salariés.

Tableau 6 Tarifs de l'aide juridique pour contrôle judiciaire

	Opinion et avis	Préparation de la demande d'autorisation	Préparation de la demande de contrôle judiciaire	Présence devant la Cour fédérale
Colombie-Britannique 80 \$ /heure	>5 heures = 400 \$	>15 heures = 1 200 \$	>10 heures = 800 \$	Temps réel
Alberta 72 \$ / heure	Voir le tarif pour poursuites civiles	>5 heures	>10 heures pour la rédaction, le dépôt et la signification = 720 \$ >10 heures pour séance du mémoire = 720 \$	155 \$ / demi-journée
Manitoba 45 \$ / heure	480 \$		855 \$	
Ontario 70,35 \$-89,74 \$ / heure	>14 heures	>15 heures	>15 heures	Temps réel
	À concurrence de 27 heures de temps de préparation = 1 900 \$ - 2 423 \$			
Québec	345 \$			200 \$ / demi-journée

Sources : *Legal Services Society (1999)*

Legal Aid Society of Alberta (1993)

Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba, Règlement de l'aide juridique, Tarif des honoraires, Partie 4.1

Gerry McNeilly, entrevue, 9 juillet 2002

Aide juridique Ontario (2001a)

Aide juridique Ontario (2002a)

Commission des services juridiques (2000)

Les six provinces qui offrent une aide juridique aux immigrants et aux réfugiés l'accordent pour les demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Le financement est approuvé à titre discrétionnaire après un examen du bien-fondé de chaque demande et une évaluation des chances de réussite. Les tarifs prévoient un certain nombre d'heures pour la préparation des demandes d'autorisation. Si la demande est accueillie, les tarifs prévoient d'autres heures pour la demande de contrôle judiciaire même, y compris du temps pour rédiger le mémoire et plaider la cause devant la Cour fédérale. Les tarifs prescrivent également des montants pour la procédure devant la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada, mais ceux-ci ne s'appliquent que dans de rares cas et ils ne sont donc pas pris en compte dans le Tableau 6. Seuls sont entendus par la Cour d'appel fédérale les cas où le juge de la section de première instance ayant rendu une décision sur une demande de contrôle judiciaire certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci (*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, al. 74d)). Tous les régimes d'aide juridique qui prêtent main-forte aux immigrants et aux réfugiés approuvent ordinairement le financement pour porter l'affaire



devant la Cour d'appel fédérale lorsqu'un certificat est accordé. Toutefois, les cas de ce genre sont si peu nombreux qu'ils contribuent peu aux coûts de l'aide juridique.

Nous ne disposons pour le moment d'aucune ventilation des frais dus à un contrôle judiciaire dans le contexte de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Si l'on se fie aux données fournies par la LSS, environ 680 000 \$ ont été versés en honoraires au titre des demandes de contrôle judiciaire en 2000-2001⁸³. Ce chiffre comprend le contrôle judiciaire de décisions rendues par les trois sections de la CISR et le contrôle judiciaire de certaines décisions prises par des représentants de CIC. Les honoraires versés pour les procédures de contrôle judiciaire représentent environ 17,5 % de tous ceux payés par la LSS pour l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés au cours de cet exercice⁸⁴. Aide juridique Ontario fait savoir qu'au même chapitre, ses dépenses s'élevaient à 654 794 \$ en 2000-2001 et à 690 291 \$ en 2001-2002 (Roderick Strain, note adressée à Mary Marrone, 11 juin 2002)⁸⁵.

Le coût total de ce volet de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés est demeuré bas parce que l'autorisation de contrôle judiciaire n'est accordée que dans une faible proportion des cas. Cette situation pourrait changer grandement si l'application de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* entraîne une augmentation du nombre de cas où une autorisation est accordée parce que la Cour fédérale serait appelée à clarifier l'interprétation du nouveau texte de loi.

5.3 Appels en matière de parrainage

Les appels en matière de parrainage sont rarement couverts par l'aide juridique. Dans tous les cas, à l'exception du parrainage d'un(e) conjoint(e), d'un(e) fiancé(e) et d'enfants à charge, les parrains doivent prouver qu'ils ont des moyens financiers et un revenu qui les rendent effectivement inadmissibles à l'aide juridique. Les personnes qui se trouvent dans cette situation sont représentées dans les procédures d'appel devant la SAI soit par un conseiller juridique soit par un consultant en immigration, dont ils paient directement les services.

Un grand nombre de résidents permanents qui tentent de parrainer un(e) conjoint(e), un(e) fiancé(e) ou un enfant tombent aussi dans une tranche de revenu qui les rend inadmissibles à l'aide juridique. Les clients qui ont le plus de chance d'obtenir une aide juridique dans les cas d'appel en matière de parrainage sont des réfugiés qui ont été admis à titre de résidents permanents et qui essaient de parrainer leur conjoint(e) ou leurs enfants afin de réunir leur

⁸³ On obtient ce montant en additionnant toutes les dépenses codées du tarif des appels en matière d'immigration qui sont clairement attribuables aux procédures de contrôle judiciaire (355 424 \$); ces dépenses équivalent à 72 % des 494 042 \$ payés en honoraires autres que ceux versés pour la préparation en général. En ajoutant une part proportionnelle (72 %) des 452 304 \$ payés pour la préparation générale aux montants accordés expressément pour les procédures de contrôle judiciaire, on obtient un total de 681 083 \$. (Legal Services Society, 2001a)

⁸⁴ Il est impossible de séparer les frais dus aux contrôles judiciaires de ceux-ci qui se rapportent à d'autres affaires visées par le tarif des appels en matière d'immigration, notamment les demandes de la CDNRSR et les appels pour raisons d'ordre humanitaire.

⁸⁵ Vu que la CISR rend environ quatre fois plus de décisions en Ontario qu'en Colombie-Britannique, la similarité des dépenses relatives aux contrôles judiciaires dans les deux provinces est difficile à comprendre. Cela peut s'expliquer par les différences dans la manière dont la LSS et AJO codent les dépenses aux fins des rapports, mais cette explication n'est pas évidente si l'on se base sur les renseignements fournis.

famille (Nancy Goodman, communication personnelle, 20 juin 2002)⁸⁶. Le problème le plus courant dans ces cas consiste à établir le lien de parenté, ce qui risque parfois d'être très difficile. Les membres des familles de réfugiés ont souvent été séparés pendant de nombreuses années. Le parrain et les membres de la famille qu'il parraine sont parfois démunis de papiers d'identité fiables. Pour les enfants dans cette situation, un test d'ADN est parfois la seule manière d'établir un lien de parenté, mais la dépense n'est alors pas couverte par l'aide juridique⁸⁷. Bien que ces cas soient assez complexes, le nombre d'entre eux qui font l'objet d'une demande d'aide juridique est petit. Par exemple, Aide juridique Ontario n'a dépensé que 138 389 \$ au titre de procédures devant la SAI pour l'exercice 2001-2002 (Roderick Strain, note adressée à Mary Marrone, 11 juin 2002). C'est là moins d'un dixième de un pour cent du total des fonds consacrés par AJO aux immigrants et aux réfugiés cette année-là. Par conséquent, les appels en matière de parrainage ne peuvent être considérés comme contribuant beaucoup aux coûts de l'aide juridique.

5.4 Procédure avant le renvoi

Aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, les revendicateurs du statut de réfugié déboutés faisant l'objet d'une mesure de renvoi disposaient de deux autres recours après le contrôle judiciaire. Ils pouvaient présenter une demande d'admission au Canada à titre de membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (CDNRSRC), ou déposer un appel pour motifs d'ordre humanitaire. Le critère de risque permettant à un revendicateur d'obtenir une protection dans le cadre du processus de la CDNRSRC ou d'un appel pour motifs d'ordre humanitaire a été intégré dans la définition d'une « personne à protéger », dans le paragraphe 97(1) de la *LIPR*. Ces changements ont eu pour effet d'élargir la gamme des motifs sur lesquels se fondait la SPR pour accorder la protection aux revendicateurs du statut de réfugié, tout en limitant beaucoup, toutefois, le recours à la révision d'une revendication refusée. Aux termes de la nouvelle loi, les revendicateurs déboutés peuvent demander un examen des risques avant renvoi (ERAR) qui est mené peu de temps avant que la personne soit renvoyée comme prévu dans un autre pays. Cette dernière peut toujours interjeter appel auprès du ministre pour des motifs d'ordre humanitaire, mais ce recours ne vaut que pour des questions relatives à la situation du demandeur au Canada et n'a rien à voir avec les risques auxquels il peut faire face si la mesure de renvoi est exécutée.

Les quelques cas de recours au processus d'ERAR au cours des quelques mois qui se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la *LIPR* sont trop peu nombreux pour que nous puissions évaluer justement l'incidence de ces changements sur les coûts de l'aide juridique. Un examen des demandes de la CDNRSRC et des appels pour motifs d'ordre humanitaire nous fournit toutefois un point de départ utile pour faire une telle évaluation. La CDNRSRC était une

⁸⁶ Les données de la SAI sur les appels en matière de parrainage ne font pas la distinction entre les appelants qui ont obtenu le droit d'établissement au Canada à titre de réfugiés et les autres immigrants admis; il est donc impossible d'estimer avec précision la proportion d'appels en matière de parrainage qui ont été interjetés par des réfugiés. Les autorités provinciales de l'aide juridique ne peuvent nous fournir une ventilation détaillée de leurs dépenses se rapportant aux appels de cette catégorie.

⁸⁷ Le coût de base d'un test d'ADN pouvant être utilisé dans une affaire d'immigration est d'environ 725 \$. Il faut y ajouter les frais de prélèvement et de livraison à un laboratoire (Helix Biotech, communication personnelle, 5 septembre 2002). Il peut s'agir là d'un coût exorbitant pour de nombreux réfugiés démunis qui veulent parrainer des enfants à charge pour les faire venir au Canada.



catégorie prévue dans le règlement aux termes duquel un revendicateur du statut de réfugié débouté pouvait être autorisé à demeurer au Canada si l'on montrait qu'il risquait la mort ou des préjudices graves dans le pays où il devait être renvoyé. Il n'était pas nécessaire que le préjudice éventuel soit lié à un motif en particulier, contrairement à ce qui est le cas pour une revendication du statut de réfugié. Cependant, le risque de préjudice devait peser sur la personne même, et non pas seulement sur elle à titre de membre d'une catégorie de personnes menacées par un risque commun. Les demandes relatives à la CDNRSRC étaient examinées par un organisme administratif et non par un tribunal. Un agent de CIC évaluait les risques en se fondant sur un examen de la demande écrite, sur le dossier de l'audience tenue devant la SSR et sur les renseignements généraux relatifs aux conditions existant dans le pays où le revendicateur débouté risquait d'être renvoyé.

Les revendicateurs qui risquent la déportation peuvent demander de demeurer au Canada pour des motifs d'ordre humanitaires. Les demandes de ce genre portent principalement sur la situation personnelle du demandeur au Canada, plutôt que sur le risque auquel il peut être exposé dans le pays où il doit être retourné. Les révisions pour motifs d'ordre humanitaire tiennent parfois compte des risques auxquels peuvent faire face les demandeurs s'ils retournent dans leur pays d'origine, mais en raison de l'élargissement de la gamme des motifs de protection prévus dans la *LIPR*, la SPR est censée tenir compte de ce genre de risque quand elle prend une décision sur la revendication du statut de réfugié. Les agents d'immigration de CIC examinent les arguments écrits présentés à l'appui des appels pour motifs d'ordre humanitaire et ils font une recommandation au ministre, qui a le pouvoir discrétionnaire de permettre au demandeur de rester au Canada en lui délivrant un permis ministériel⁸⁸.

La Colombie-Britannique et l'Alberta étaient les seules provinces qui offraient une aide juridique aux DNRSRC. Dans les deux provinces, l'aide juridique était accordée seulement quand l'organisme était convaincu que la demande était bien fondée. Le tarif d'aide juridique de la Colombie-Britannique prévoyait un maximum de trois heures (240 \$) pour tout le travail relatif à une demande de la CDNRSRC, et l'Alberta, cinq heures (360 \$) au plus (Pat Bard, courriel envoyé à Austin Lawrence, ministère de la Justice, Canada, 1^{er} mars 2002). La Legal Services Society de la Colombie-Britannique a affecté 66 416 \$ aux demandes de la CDNRSRC en 2000-2001. Ce montant représentait 1,7 % des honoraires totaux versés pour l'aide aux immigrants et aux réfugiés cette année-là (Legal Services Society, 2001a). Les données sur les dépenses de la Legal Aid Society de l'Alberta au même chapitre ne sont pas disponibles.

Comme pour les demandes de la CDNRSR, l'aide juridique à l'égard des appels pour motifs d'ordre humanitaire est discrétionnaire et est approuvée selon le bien-fondé de la demande. Une aide juridique, semblable à celle prévue pour les demandes susmentionnées, est offerte en Colombie-Britannique et en Alberta. Un tel service est aussi fourni au Manitoba et en Ontario (Social Policy and Research Council, 2002) et, dans une certaine mesure, à Terre-Neuve (Nick Summers, entrevue du 25 mai 2002).

Les seules données qui montrent à part le montant versé relativement aux demandes pour motifs d'ordre humanitaire sont celles de la Colombie-Britannique, où la LSS a versé 19 096 \$

⁸⁸ Par exemple, un permis ministériel peut être accordé pour des motifs d'ordre humanitaire à un revendicateur du statut de réfugié débouté qui a trouvé un emploi stable au Canada si lui ou une des personnes à sa charge au Canada risque de subir des préjudices indus s'il est renvoyé dans son pays d'origine. Une personne âgée qui a des parents proches au Canada et n'a plus aucun parent survivant dans son pays d'origine pourrait aussi obtenir le droit d'établissement au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

en honoraires en 2000-2001. Dans les données fournies par Aide juridique Ontario, les demandes pour motifs d'ordre humanitaire sont amalgamées aux examens des motifs de détention et aux présentations relatives aux « avis de danger pour le public » dans la catégorie intitulée « Immigration – Autres », qui représente en tout seulement 2 % de tout le budget d'AJO consacré aux immigrants et aux réfugiés en 2001-2002. Le nombre de demandes approuvées est le principal inducteur des coûts de l'aide juridique en ce qui concerne les demandes de la CDNRSRC et les appels pour motifs d'ordre humanitaire. Dans l'ensemble, toutefois, les dépenses totales engagées pour ces procédures sont trop peu élevées pour que l'on considère qu'elles contribuent sensiblement aux coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Tableau 7 Tarifs de l'aide juridique pour la CDNRSRC et les appels pour motifs d'ordre humanitaire

	Colombie-Britannique	Alberta	Manitoba	Ontario	Québec	Terre-Neuve
CDNRSRC	>3 heures à 80 \$	>3-4 heures pour avis à 72 \$ >5 heures pour audience à 72 \$	S/O	S/O	S/O	S/O
Motifs d'ordre humanitaire	>3 heures à 80 \$	>3-4 heures pour avis à 72 \$ >5 heures pour audience à 72 \$	425 \$	>10 heures	S/O	Avocat salarié dans les cas jugés comme étant bien fondés et ayant de bonnes chances de réussir

Sources : *Legal Services Society (1999)*

Legal Aid Society of Alberta (1993)

Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba, Règlement de l'aide juridique, Tarif des honoraires, partie 4.1

Gerry McNeilly, entrevue du 29 juillet 2002

Aide juridique Ontario (2001a)

Aide juridique Ontario (2002a)

Commission des services juridiques (2000)

Le Tableau 7 résume les données disponibles sur les taux accordés pour les demandes de la CDNRSRC et pour celles fondées sur des motifs d'ordre humanitaire dans les provinces où ces demandes sont couvertes. Le tarif de l'Ontario prévoit un maximum de 10 heures à l'égard des demandes pour motifs d'ordre humanitaire, tandis que celui de la C.-B. accorde trois heures seulement⁸⁹. L'Alberta accorde de trois à quatre heures⁹⁰ pour un avis relatif à l'appel d'un demandeur non reconnu. Une autre période de cinq heures est accordée par le tarif de l'Alberta pour l'audience d'un demandeur non reconnu du statut de réfugié. Nous ne savons pas si cette période vaut pour les demandes de la CDNRSRC et pour celles fondées sur des motifs d'ordre humanitaire, puisqu'elles reposent sur des observations écrites et qu'elles ne font pas l'objet d'une audience comme telle. Le tarif du Manitoba prévoit un honoraire fixe de 425 \$ pour les demandes pour motifs d'ordre humanitaire, ce qui équivaut à un peu moins de neuf heures au taux horaire actuel de 48 \$ pratiqué dans cette province.

⁸⁹ Les tarifs sont décrits au temps présent, même si la CDNRSRC n'existe plus.

⁹⁰ Une période de trois heures si l'avocat a représenté la personne visée dans la procédure faisant l'objet de l'appel; quatre heures, s'il s'agit d'un nouvel avocat.



On ne sait pas au juste si les coûts de l'aide juridique ayant trait aux examens des risques avant renvoi (ERAR) seront aussi limités que dans le cas des demandes de la CDNRSRC et des demandes pour motifs d'ordre humanitaire. D'une part, les ERAR sont assez différents des évaluations concernant les demandes de la CDNRSRC ou celles déposées pour motifs d'ordre humanitaire. Les motifs de protection prévus dans le processus d'ERAR sont les mêmes que ceux appliqués par la SPR, tandis que les motifs de protection appliqués aux demandes susmentionnées sont différents de ceux qui sont appliqués par la SSR dans la décision initiale. D'autre part, l'ERAR se limite à l'examen de nouveaux éléments de preuve qu'il n'était pas raisonnablement possible d'obtenir au moment de la détermination initiale de la revendication.

Les facteurs clés en ce qui a trait aux coûts de l'aide juridique sont la nature et l'étendue de la couverture que les différents régimes accordent et la complexité des procédures pour lesquelles l'aide juridique est fournie. La question de savoir si l'aide juridique accordée pour les ERAR sera plus étendue ou plus limitée que celle accordée auparavant pour les demandes de la CDNRSRC et pour celles fondées sur des motifs d'ordre humanitaire relève des différents organismes d'aide juridique. Quant à savoir quel type d'aide juridique risque d'être nécessaire pour les ERAR, la question est examinée en détail dans la section 6.1.3.1.



6.0 Conséquences de l'évolution des lois et de la jurisprudence

6.1 Incidence de la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sur les coûts

6.1.1 Traitement initial des cas rapidement déferés à la SPR

Le paragraphe 100(1) de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) prévoit que, dans les trois jours ouvrables suivant la réception d'une demande, l'agent de CIC doit décider si elle peut être transmise à la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la CISR⁹¹. Si cette décision n'est pas prise dans les trois jours ouvrables, la revendication est réputée avoir été transmise à la SPR [par.100(4)]. L'article 104 de la LIPR accorde à CIC le pouvoir de déterminer à nouveau la recevabilité d'une revendication en tout temps après que celle-ci a été transmise à la SPR, auquel cas la SPR perd le droit de trancher la revendication⁹². Cette combinaison de mesures donne à la SPR le pouvoir d'entreprendre le processus de détermination du droit d'asile peu après la présentation de la demande. Cette manière de procéder élimine les problèmes qui survenaient auparavant lorsqu'un cas transmis à la SSR était reporté, parfois pendant des mois⁹³. De plus, les revendications qui sont ultérieurement jugées inadmissibles peuvent être facilement retirées du processus de détermination du statut de réfugié.

Ce changement ne devrait pas influencer vraiment sur les coûts de l'aide juridique. Il pourrait y avoir une augmentation de courte durée des coûts si la SPR réussissait à faire augmenter sensiblement le nombre de revendications tranchées dans une période donnée. Mais cette augmentation ne serait pas directement attribuable aux cas rapidement transmis en application du paragraphe 100(1) de la LIPR. Tout dépendant du nombre de cas transmis qui seront finalement retirés, il est possible que des dépenses d'aide juridique soient engagées au nom de revendicateurs qui n'auraient pas pu, autrement, donner suite à leur revendication. Toutefois, comme l'expérience montre que moins de 1 % de toutes les revendications ont été jugées irrecevables, il est peu probable que les cas de ce genre soient fréquents. Même si les

⁹¹ Les dispositions applicables de la LIPR font simplement mention de « l'agent ». L'article 6 de la LIPR énonce que le ministre peut charger une personne ou une catégorie de personnes d'appliquer, à titre d'agents, une disposition quelconque de la Loi. Dans toutes les dispositions de la LIPR traitant des revendicateurs du statut de réfugié, les agents désignés sont des agents employés par CIC.

⁹² Une revendication du statut de réfugié ne peut être transmise à la SPR si le Canada ou un autre pays où le revendicateur risque d'être envoyé a accordé à celui-ci la protection à titre de réfugié, ou si la personne a déjà présenté une revendication du statut de réfugié qui a été jugée irrecevable, qui a été retirée, qui a fait l'objet d'un désistement, ou qui a été rejetée par la CISR. Une demande est également irrecevable si le revendicateur est venu au Canada directement ou en passant par certains pays désignés par règlement (il n'en existe aucun pour le moment), ou s'il n'est pas admissible pour des raisons de sécurité ou de grande criminalité, s'il a des liens avec le crime organisé, ou s'il a porté atteinte aux droits de la personne ou aux droits internationaux.

⁹³ Comme plus de 99 % des revendications étaient finalement jugées admissibles, les reports prolongent inutilement le temps de traitement des cas transmis. De plus, cela crée des difficultés pour les revendicateurs, puisqu'ils sont incapables de toucher les prestations fédérales provisoires pour soins de santé tant que les autorités n'ont pas établi que leur revendication peut être transmise à la SSR.

vérifications de sécurité ont été intensifiées au lendemain des attaques terroristes survenues aux États-Unis en septembre 2001, on n'a enregistré aucune augmentation importante du nombre de revendications jugées irrecevables. Dans le cas des revendications réitérées, l'irrecevabilité est facile à établir. Les autres cas, où les revendications peuvent être jugées irrecevables après qu'un travail considérable a été fait sur elles, seront sans doute si peu nombreux qu'ils auront une incidence négligeable sur les coûts de l'aide juridique.

Les actuels plans de mise en œuvre de la nouvelle loi exigent que les agents d'immigration mettent davantage l'accent sur la sélection initiale des revendicateurs du statut de réfugié qui présentent leur première demande. Au cours des dernières années, les entrevues des revendicateurs du statut de réfugié aux points d'entrée ont été considérablement restreintes par suite de la réduction des ressources à CIC. De plus en plus de décisions sur l'admissibilité ont été prises en fonction des réponses à des questionnaires envoyés par la poste, qui étaient remis aux revendicateurs après une entrevue sommaire au point d'entrée. Des ressources supplémentaires existent maintenant aux points d'entrée, de sorte que les agents d'immigration peuvent mener des entrevues plus approfondies grâce auxquelles ils peuvent décider plus judicieusement si la revendication est admissible, dans les trois jours ouvrables prescrits par la *LIPR*.

Ces entrevues visent principalement à recueillir les renseignements nécessaires pour statuer sur l'admissibilité de la demande. Toutefois, la plupart de ces renseignements servent aussi à établir le bien-fondé des revendications du statut de réfugié. Par exemple, les renseignements fournis au cours des entrevues de recevabilité et d'admissibilité peuvent confirmer ou contredire d'importants éléments des récits que les revendicateurs font dans le Formulaire de renseignements personnels (FRP) et lors de leur audience de détermination du statut. Ces éléments compatibles ou contradictoires peuvent compter beaucoup aux fins de l'évaluation de la crédibilité d'un revendicateur. De plus, des divulgations faites pendant les entrevues de recevabilité et d'admissibilité permettent à la SPR d'évaluer tôt le type de recherche qui peut être nécessaire et de savoir si tel ou tel cas pourra être tranché au moyen du processus accéléré.

Les commissaires de la SPR ont indiqué qu'ils souhaitent ardemment recourir davantage aux notes prises par les agents au cours des entrevues de recevabilité et d'admissibilité, surtout si des mesures appropriées sont prises pour que les notes soient exactes et pertinentes. Par le passé, les représentants de revendicateurs ont exprimé des réserves relativement à la fiabilité des notes, vu les conditions dans lesquelles se font les entrevues⁹⁴. Si les agents d'immigration mènent des entrevues plus approfondies aux points d'entrée et que les commissaires de la SPR se servent davantage des notes qui y sont prises, on assistera à une augmentation des requêtes visant à exclure ces notes de la preuve aux audiences de la SPR. Si ces dernières se prolongent en raison de querelles procédurales relatives à l'admissibilité des notes d'entrevue, cela risque d'entraîner une augmentation des coûts de l'aide juridique, surtout dans les provinces où les avocats sont payés pour le temps réel passé en audience.

⁹⁴ Les défenseurs des réfugiés affirment que les revendicateurs qui sont fatigués et désorientés lorsqu'ils sont interrogés peuvent facilement être intimidés par des agents d'immigration imposants. Les revendicateurs qui fuient un régime oppressif peuvent craindre de dire la vérité à des personnes représentant l'autorité, ou encore, des passeurs les ayant aidés peuvent leur avoir conseillé de raconter une fausse histoire à leur arrivée au Canada. Les défenseurs s'inquiètent aussi du fait que la qualité de l'interprétation aux entrevues d'admissibilité et de recevabilité laisse parfois à désirer.



L'accent accru mis sur l'accélération du traitement initial accéléré et sur la collecte de renseignements importants sur les revendications du statut de réfugié au cours des entrevues de recevabilité et d'admissibilité risque également d'inciter les avocats et les autres défenseurs des réfugiés à réclamer davantage une certaine forme de représentation ou de conseils pour les revendicateurs au cours des entrevues⁹⁵. Dans la décision *Dehghani* ([1993] 1 R.C.S. 1053) – l'arrêt de principe sur cette question –, la Cour suprême du Canada a statué que personne n'a droit à l'assistance d'un avocat pendant les entrevues d'admissibilité et de recevabilité. Toutefois, si cette décision était contestée et infirmée, la prestation de services d'aide juridique pour ces entrevues initiales constituerait un tout nouveau chef de dépenses qui pourrait grandement contribuer aux coûts des programmes d'aide juridique.

6.1.2 Capacité accrue de la SPR de tenir des audiences grâce au passage au tribunal à un seul commissaire

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit que la SPR organise normalement des tribunaux à un seul commissaire. Il s'agit d'un changement important par rapport à l'ancienne *Loi sur l'immigration*, selon laquelle les tribunaux de la SSR devaient compter deux commissaires. L'effet de l'adoption des tribunaux à un seul commissaire est atténué par le fait qu'avant l'application de la *LIPR*, la SSR avait déjà fait des progrès considérables à ce chapitre, car des tribunaux à un commissaire entendaient des affaires avec le consentement des parties. Au cours de l'exercice 2001-2002, 57 % des audiences de la SSR tenues au Canada ont été menées par des tribunaux à un seul commissaire. À Vancouver, cette proportion était de 82 % et à Montréal, de 58 %. Le recours aux tribunaux à un commissaire a été plus faible à Toronto où seulement 48 % des audiences ont été entendues par un tel tribunal (CISR, 2002d). Cependant, on peut prévoir que le passage aux tribunaux à un seul commissaire dans la grande majorité des cas qui seront réglés par la SPR après le 28 juin 2002 fera croître considérablement le nombre total de cas pouvant être conclus chaque année. Cela aura un effet direct et immédiat sur les coûts de l'aide juridique.

Il est difficile d'évaluer l'effet complet du passage aux tribunaux à un commissaire quant au nombre de cas que la SPR pourra régler. La CISR prévoit que 41 000 revendications du statut de réfugié seront tranchées en 2002-2003, ce qui constitue une augmentation de 46 % par rapport à 2001-2002. Cette augmentation ne pourra toutefois pas être attribuée entièrement au passage au tribunal à un commissaire. D'autres mesures, comme le recours accru au processus accéléré et l'augmentation du nombre de commissaires, vont également jouer un rôle de premier plan. Cependant, il est raisonnable de supposer que deux commissaires qui siègent seuls peuvent régler au moins 50 % plus de cas⁹⁶ que s'ils formaient un seul tribunal à eux deux. Au-delà du pourcentage d'audiences qui ont été entendues par un tribunal à un commissaire en 2001-2002, il y aura une augmentation de 35 % à 40 % dans l'utilisation des tribunaux à un commissaire à l'échelle nationale par suite de la mise en œuvre de la *LIPR*. On peut donc prévoir que le passage aux tribunaux à un commissaire entraînera une hausse de 17 % à 20 % du nombre d'audiences

⁹⁵ Voir la section 3.3.4 ci-dessus.

⁹⁶ Il s'agit d'une estimation prudente. Elle tient compte du fait que chaque commissaire qui siège seul a besoin de plus de temps pour préparer les cas et rédiger les décisions que si deux commissaires siègent ensemble et se partagent la responsabilité de ces deux tâches.

que la SPR sera en mesure de terminer⁹⁷. L'incidence de ce changement se fera sentir plus fortement à Toronto, où le recours au tribunal à un seul commissaire augmentera de 45 % à 50 %, ce qui entraînera un accroissement du nombre d'audiences possibles de 22 % à 25 %⁹⁸.

Si cette augmentation occasionne une hausse proportionnelle du nombre de revendications du statut de réfugié pour lesquelles l'aide juridique est nécessaire, l'incidence sur les coûts des organismes d'aide juridique pourrait être considérable. Aide juridique Ontario estime qu'elle a dépensé 15 273 337 \$ pour fournir une aide juridique dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié devant la SSR en 2001-2002 (Roderick Strain, note à Mary Marrone, 11 juin 2002). Une augmentation de 22 % à 25 % du nombre de certificats accordés pour la détermination du statut de réfugié pourrait fort bien entraîner pour AJO des dépenses supplémentaires 3,6 à 3,8 millions de dollars. Vue sous un autre angle, une augmentation de 1 550 audiences de détermination du statut de réfugié⁹⁹ à un coût moyen de 1 700 \$ en honoraires d'avocat¹⁰⁰ coûterait à AJO 2,8 millions de plus, et ce chiffre n'inclut pas les débours. Au Québec, le budget consacré aux procédures devant la SPR pourrait augmenter de 16 % à 18 %. En Colombie-Britannique, l'incidence sur la LSS risque d'être beaucoup moins grande parce que les tribunaux à un commissaire étaient déjà utilisés dans 82 % des audiences devant la SSR à Vancouver, avant la mise en application de la *LIPR* (CISR, 2002d). Dans cette ville, l'augmentation de la capacité de tenir des audiences, par suite du passage au tribunal à un seul commissaire, ne sera que de 5 % à 7 %, soit environ 80 audiences de détermination du statut de réfugié de plus. À un coût moyen de 1 600 \$ l'audience¹⁰¹, ce changement représenterait un coût supplémentaire de 128 000 \$.

L'incidence prévue du passage aux tribunaux à un commissaire en tant qu'inducteur des coûts de l'aide juridique se limite au moment où le coût est engagé. Le véritable inducteur de coûts est le nombre de revendications du statut de réfugié à entendre. Le véritable défi en ce qui concerne les coûts réside dans l'arriéré de revendications qui s'est accumulé au cours des trois dernières années en raison d'une augmentation du nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada. Malgré l'amélioration de la productivité des commissaires d'année en année, la SSR a été incapable de suivre la cadence de cette augmentation. Avant que soit éliminé l'arriéré de 55 000 revendications, les pressions sur les coûts des programmes d'aide juridique vont persister, même si le nombre de nouvelles revendications reçues chaque année diminue. Si tel est

⁹⁷ En estimant l'accroissement de la capacité de tenir des audiences par suite du passage aux tribunaux à un commissaire, nous prévoyons une marge de 3 % à 8 % pour tenir compte du fait qu'une faible proportion des audiences de la SPR auront lieu devant des tribunaux à trois commissaires aux termes de l'art. 163 de la *LIPR*.

⁹⁸ Toute augmentation du nombre de commissaires de la SPR affectés à Toronto pour aider à éliminer l'arriéré des revendications qui se sont accumulées au cours des deux dernières années pourrait entraîner une augmentation à court terme des coûts de l'aide juridique en Ontario.

⁹⁹ Il s'agit d'une augmentation de 25 % par rapport aux quelque 6 200 audiences entendues par la SSR à Toronto en 2001-2002. Cela n'inclut pas l'augmentation du nombre des revendications réglées qui résulterait d'un passage aux tribunaux à un seul commissaire, au bureau d'Ottawa.

¹⁰⁰ Cette moyenne est fondée sur l'hypothèse que les avocats factureraient la totalité des 16 heures de préparation prévues pour les audiences de détermination du statut de réfugié dans le tarif de l'Ontario, et un temps moyen de quatre heures pour assister à une audience, sans compter une demi-heure d'administration. Le taux horaire utilisé est de 79 \$, ce qui se rapproche du montant accordé dans le tarif de l'Ontario pour un avocat ayant de quatre à dix ans d'expérience en droit civil ou en droit criminel (Aide juridique Ontario, 2002e). L'estimation est arrondie au multiple de 100 \$ le plus proche.

¹⁰¹ Cette moyenne est fondée sur l'hypothèse que les avocats factureraient la totalité des 15 heures de préparation prévues pour les audiences de détermination du statut de réfugié dans le tarif de la LSS, et un temps moyen de cinq heures pour assister à une audience. Le taux horaire utilisé est de 80 \$.



le cas, le passage aux tribunaux à un commissaire s'accompagnera tôt ou tard d'une réduction du nombre de commissaires nommés à la CISR. Dans ce cas, le nombre d'audiences entendues par la SPR devrait diminuer en conséquence.

On ne sait pas au juste quelle incidence le passage au tribunal à un seul commissaire aura sur la longueur moyenne des audiences de la SPR. Toutes choses étant égales, les audiences devraient être plus courtes puisqu'il y aura un participant de moins et qu'il ne sera pas nécessaire que deux commissaires s'entendent sur leur compréhension de la preuve. La réduction de la durée moyenne des audiences observée au cours des deux dernières années peut être attribuée en partie au recours accru aux tribunaux à un commissaire. Toutefois, les commissaires de la SPR qui n'ont pas l'habitude de mener seuls des audiences risquent d'avoir du mal à contrôler efficacement les procédures quand ils n'auront plus la possibilité de compter sur un collègue.

Dans la mesure où les avocats sont portés à maximiser le temps qu'ils consacrent aux audiences, certains profiteront sans doute de la transition pour mettre à l'épreuve la capacité des commissaires de contrôler les audiences. La CISR a donné aux commissaires une formation spéciale afin de les préparer à travailler seuls. Reste à savoir si cela suffira pour préparer les commissaires moins expérimentés à assumer leurs nouvelles responsabilités, ou si la durée moyenne des audiences de la SPR risque d'augmenter à court terme, le temps que les commissaires s'adaptent au changement. Toute augmentation de la durée des audiences pourrait se traduire par une hausse des coûts de l'aide juridique, en particulier dans les provinces qui paient le temps réellement passé en audience, sans imposer de plafond.

Les commissaires dirigeant seuls les audiences sans pouvoir consulter un collègue plus expérimenté risquent aussi de commettre plus d'erreurs donnant lieu à révision. Dans la mesure où il en résulterait une augmentation des cas où une autorisation de contrôle judiciaire serait accordée et où les décisions de la SPR seraient annulées, ce qui nécessiterait une nouvelle audience, ce changement pourrait entraîner une augmentation des coûts de l'aide juridique.

6.1.3 Regroupement des motifs de protection

Le regroupement des motifs pour lesquels les demandeurs d'asile peuvent obtenir la protection constitue un autre changement important apporté par la nouvelle loi. L'ancienne *Loi sur l'immigration* accordait à la SSR le pouvoir de décider si un revendicateur était un réfugié au sens de la Convention selon la définition du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, qui reproduisait la définition contenue dans la *Convention*. La catégorie des DNRSRC englobait les revendicateurs déboutés exposés à un risque objectivement identifiable qui mettait leur vie en danger ou ceux risquant des sanctions excessives ou un traitement inhumain dans le pays où ils pouvaient être renvoyés. Les motifs permettant d'accorder la protection aux membres de la CDNRSRC étaient différents de ceux énoncés dans la *Convention sur les réfugiés* et dans le paragraphe 2(1) susmentionné puisqu'il n'était pas nécessaire que le risque ait quelque chose à voir avec un des cinq motifs prévus dans la *Convention*¹⁰².

Aux termes de la *LIPR*, la SPR a le pouvoir d'accorder la protection aux réfugiés au sens de la Convention et aux personnes à protéger. La définition législative d'une « personne à

¹⁰² Selon la définition de la catégorie des DNRSRC, le risque doit exister partout dans le pays et il doit s'agir d'un risque auquel d'autres personnes vivant là ne sont généralement pas exposées. En outre, il ne doit pas s'agir d'un risque causé par l'incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé suffisants [Règlement sur l'immigration, DORS/78-172, par. 2(1)].

protéger » énoncée à l'article 97 de la *LIPR* comprend des éléments clés de la définition d'un « membre de la catégorie des DNRSRC » figurant au paragraphe 2(1) de l'ancien *Règlement sur l'immigration*. Toutefois, elle ne reflète pas exactement la définition de la CDNRSRC puisqu'elle remplace par l'expression « traitements ou peines cruels et inusités », tirée du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, l'expression « traitement inhumain » utilisée dans la définition de la CDNRSRC. La définition de « personne à protéger », trouvée dans le paragraphe 97(1) de la *LIPR*, vise également les personnes risquant la torture, telles que les définit l'article premier de la *Convention contre la torture*, et le paragraphe 97(2) autorise les pays à adopter un règlement pour reconnaître d'autres catégories de personnes à protéger.

Le regroupement des motifs de protection énoncés aux articles 96 et 97 de la *LIPR* s'applique aussi aux éléments de risque qui sous-tendent certaines demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire. Les appels pour motifs d'ordre humanitaire justifiés par l'existence de risques éventuels pour la personne dans un pays où elle pourrait être renvoyée sont maintenant entendus par la SPR au cours d'une audience de détermination du statut de réfugié.

L'amalgame de dispositions de l'ancienne *Loi sur l'immigration* et du *Règlement sur l'immigration* avec celles de conventions internationales relatives aux droits de la personne soulève des défis intéressants quant à l'interprétation définitive de la nouvelle loi. À court terme, il faut s'attendre à ce que la SPR et la Cour fédérale entendent toute une série de nouveaux arguments juridiques sur l'interprétation de la définition étendue. Ce phénomène risque de faire croître les coûts de l'aide juridique de deux manières. D'abord, les audiences de la SPR risquent d'être plus longues qu'en ce moment, du moins jusqu'à ce que la jurisprudence ait confirmé l'interprétation davantage. Ensuite, au cours de la période qui suivra la mise en œuvre de la nouvelle loi, les demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale risquent de soulever des questions juridiques complexes. Les avocats qui travailleront sur ces dossiers devront déployer plus d'efforts que pour des appels normaux. Ils pourraient donc demander aux organismes d'aide juridique de payer ce travail supplémentaire.

Le regroupement des motifs de protection engendrera de l'incertitude au sujet de l'interprétation, mais on ne sait pas au juste quelle incidence il aura sur la préparation des cas et la durée des audiences de la SPR. L'élargissement de la gamme de questions devant être abordées pourrait compliquer la préparation et donner lieu à des audiences plus longues. Si cette situation se concrétise, elle fera croître les coûts de l'aide juridique dans toutes les provinces, surtout dans celles qui paient les avocats pour le temps véritablement passé en audience. D'un autre côté, le regroupement des motifs de protection pourrait réduire le besoin de présenter des arguments alambiqués pour que les revendicateurs à protéger puissent invoquer la définition de réfugié au sens de la Convention. Cet élément pourrait bien simplifier la préparation des cas et par conséquent raccourcir les audiences.

6.1.3.1 Élimination des examens du cas des DNRSRC et modifications des appels pour motifs d'ordre humanitaire

Même si le regroupement des motifs de protection complique la procédure devant la SPR, l'élimination de certains moyens d'appel qui en résulterait devrait permettre de réduire les dépenses d'aide juridique au stade de l'examen des revendications rejetées.

Comme nous l'avons déjà souligné dans la section 5.4, les dépenses d'aide juridique relatives à la CDNRSR et aux demandes pour motifs d'ordre humanitaire ne sont pas élevées.



Cela signifie que toute réduction des coûts qu'entraînerait le regroupement, avec les audiences de détermination du statut de réfugié devant la SPR, des cas de la CDNRSR et des éléments de risque sous-tendant certaines demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire sera elle aussi assez limitée. En ce qui concerne les appels pour motifs d'ordre humanitaire surtout, on ne sait pas au juste quelles économies ce regroupement entraînera. Ces appels continueront d'exister pour traiter de questions d'ordre humanitaire non liées au risque, par exemple le préjudice causé aux personnes à charge au Canada si la personne subvenant à leurs besoins fait l'objet d'une mesure de renvoi.

En outre, un tout nouveau processus d'examen des risques avant renvoi (ERAR) est en voie de mise en œuvre. Bien que ce processus soit limité aux nouveaux éléments de preuve qui n'étaient pas raisonnablement accessibles au moment de la première audience devant la SPR, il risque d'absorber complètement toutes les ressources actuellement consacrées à l'examen des demandes de la CDNRSR. Par conséquent, les chances que l'élimination de ces demandes et des appels pour motifs d'ordre humanitaire fondés sur des risques aux termes de la *LIPR* réduise les coûts des programmes d'aide juridique sont extrêmement faibles. (Voir la section 6.1.5 portant sur l'ERAR.)

6.2 Appel de plein droit devant la nouvelle Section d'appel des réfugiés

Avec l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la SSR a été remplacée par la Section de la protection des réfugiés (SPR). La *LIPR* crée également une nouvelle Section d'appel des réfugiés (SAR), dont le mandat est de statuer sur les appels interjetés au sujet de décisions rendues par la SPR en matière de détermination du statut de réfugié. Toutefois, l'entrée en vigueur des dispositions sur la SAR a été reportée. Les observations qui suivent concernant la création de la SAR sont purement spéculatives et visent surtout à donner au lecteur une idée de l'effet que pourrait avoir la mise sur pied éventuelle de la SAR sur les coûts de l'aide juridique.

Les revendicateurs et le ministre ont le droit d'en appeler devant la SAR de toute décision rendue par la SPR [par. 110(1)]. Ce nouvel appel sera fondé sur l'examen du dossier de la SPR et sur les observations écrites du ministre et de la personne faisant l'objet de l'appel [par. 110(3)]. La SAR peut également tenir compte des observations écrites du représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres intervenants que la SAR accepte de recevoir¹⁰³. La Section ne tiendra pas audience. Les appelants devront démontrer le bien-fondé de leur appel en expliquant pourquoi la décision de la SPR doit être infirmée. Si le bien-fondé n'est pas évident dans les observations écrites de l'appelant, la SAR peut sommairement rejeter l'appel. Dans les cas où le bien-fondé sera établi, la SAR examinera la question plus en profondeur. Celle-ci a le pouvoir de confirmer la décision de la SPR [al. 111(1)(a)] ou de la casser et de rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise [al. 111(1)(b)]. Elle peut aussi renvoyer l'affaire devant la SPR qui doit alors tenir une nouvelle audience [al. 111(1)(c)] et, lorsque la SAR a accueilli un appel du ministre contestant la crédibilité du demandeur, le par. 111(2) de la nouvelle loi instruit la SAR de renvoyer l'affaire devant la SPR pour la tenue d'une nouvelle audience.

¹⁰³ Par. 110(3) et *Règles de la Section d'appel des réfugiés*, art. 37 et 38.

Les principales différences entre ce nouveau droit d'appel et l'actuel processus de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale sont les suivantes :

1. les décisions peuvent être portées en appel de plein droit; l'appelant n'est pas tenu d'obtenir une autorisation, tandis que le contrôle judiciaire des décisions de la SSR n'était accordé que sur autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale;
2. les appels devant la SAR peuvent être fondés sur une question de fait ou une combinaison de questions de fait et de droit, alors que le contrôle judiciaire est essentiellement limité aux présumées erreurs de droit¹⁰⁴;
3. la SAR aura le pouvoir de substituer sa propre décision à celle de la SPR, alors que dans le cas d'un contrôle judiciaire, lorsque la Cour fédérale estime que la décision est viciée, elle ne peut que renvoyer l'affaire devant la SPR pour qu'elle tienne une nouvelle audience;
4. les décisions de la SAR pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale sur autorisation d'un juge de cette cour; en revanche, la décision d'autoriser un contrôle judiciaire rendue par un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale ne peut faire l'objet d'un autre contrôle, à moins que le juge certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et qu'il l'énonce.

Ce nouveau processus d'appel peut avoir d'importantes répercussions sur les coûts de l'aide juridique.

Dans les 45 jours suivant la réception de l'avis relatif à la décision de la SPR, l'appelant doit présenter un mémoire écrit qui établit les faits et les règles de droit sur lesquelles il fonde son appel. Il doit aussi fournir la totalité ou une partie de la transcription de l'audience de la SPR s'il décide de se fonder sur elle au cours de l'appel. Il doit de plus fournir tous les documents que la SPR a refusé d'admettre en preuve, s'ils se rapportent à l'appel [Règles de la SAR, par. 11(1)]. Pour qu'un appel ait véritablement des chances de réussir, l'appelant aura besoin de l'assistance d'un avocat pour préparer ses observations. Sans l'aide d'une personne expérimentée en droit, l'appelant qui ne s'exprime pas assez bien en anglais ou en français et qui ignore tout des exigences techniques du processus de détermination du statut de réfugié risque fort de ne pas réussir à préparer ses observations dans le court délai imparti. Cette situation pourrait entraîner une importante augmentation de la demande d'aide juridique.

Les renseignements nécessaires pour un appel s'apparentent à ceux exigés pour une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. Dans le système actuel, les demandes d'autorisation de contrôle judiciaire qui ne font pas valoir suffisamment le bien-fondé du redressement sollicité risquent d'être rejetées sommairement [*Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*]. De même, la SAR pourra rejeter sommairement les appels lorsque l'argumentation ne mettra pas en lumière les erreurs de fait ou de droit dans la décision contestée. Il existe toutefois une différence primordiale. Alors que le refus de la Cour fédérale d'accorder une autorisation équivaut effectivement à une décision finale en l'espèce, l'appelant pourra demander à la Cour fédérale une autorisation de contrôle judiciaire à l'égard de la décision rendue par la SAR.

¹⁰⁴ Dans le cas d'un contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut accorder réparation à l'égard de questions de fait seulement lorsque la décision contestée est fondée sur une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans que l'on ait tenu compte des éléments dont disposait le décideur, ou lorsque le décideur a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou d'un faux témoignage.



Du point de vue de l'aide juridique, on peut supposer que la quantité de travail nécessaire pour préparer un appel devant la SAR sera semblable à ce qu'il faut actuellement pour préparer une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. Il se pourrait que les arguments des appels interjetés devant la SAR doivent être plus complets que ce que nécessitent actuellement les demandes d'autorisation, mais on ne s'attend pas à ce qu'ils exigent un travail supplémentaire considérable dans la majorité des cas¹⁰⁵. Aux fins de l'analyse qui suit, on prévoit qu'en ce qui concerne les demandes devant la SAR, les avocats qui représenteront des appelants auront besoin d'environ 20 heures pour préparer leurs arguments, ce qui correspond à peu près au temps accordé pour la préparation des demandes d'autorisation dans les tarifs d'aide juridique de l'Ontario et de la Colombie-Britannique¹⁰⁶. Ainsi, le total des honoraires par cas facturés à l'aide juridique pour des appels devant la SAR devrait se comparer à celui des honoraires actuellement facturés pour les demandes d'autorisation de contrôle judiciaire.

Comme le processus de la SAR sera entièrement fondé sur des arguments écrits, il ne sera pas nécessaire que les avocats se présentent devant le tribunal pour faire valoir leurs arguments. Toutefois, si l'appelant choisit de se fonder sur la transcription de l'audience de la SPR, il devra assumer le coût de la transcription à partir d'un enregistrement audio qui sera fourni par la SPR, à moins que la SAR en décide autrement (Règles de la SAR, art. 12). Cela représente une légère différence par rapport à la pratique actuelle. En ce moment, la CISR assume le coût des transcriptions dans tous les cas où une autorisation de contrôle judiciaire est accordée. Quiconque demande un contrôle judiciaire doivent payer la transcription des audiences de la SSR seulement si cela est nécessaire pour préparer la demande d'autorisation. En ce qui concerne l'utilisation des transcriptions d'audience devant la SAR, l'idée est que la SPR fournira, sur demande, aux revendicateurs et à leurs avocats les enregistrements sonores des audiences de la SPR. Quiconque préparera une demande d'appel pourra faire transcrire à ses frais la totalité de l'audience ou seulement les parties de l'enregistrement se rapportant directement à l'appel.

Si l'on suppose que le nombre d'appels devant la SAR sera à peu près le même que celui des demandes d'autorisation de contrôle judiciaire, le coût total de l'aide juridique pour les appels devant la SAR sera plus ou moins le même que le coût actuel des demandes d'autorisation de contrôle judiciaire. Si des transcriptions sont nécessaires dans un nombre considérable de cas et que les régimes d'aide juridique couvrent cette dépense, cela pourrait constituer un nouveau coût pour l'aide juridique. Aux fins de l'analyse qui suit, nous supposons que des transcriptions de 200 \$ chacune seront nécessaires dans 10 % des appels devant la SAR.

Il est difficile d'évaluer les répercussions qu'aura sur les coûts de l'aide juridique l'instauration d'un droit d'appel devant la SAR. On devrait observer une certaine réduction du

¹⁰⁵ La SAR a été créée d'abord et avant tout parce qu'il fallait un mécanisme pour remédier aux erreurs évidentes commises dans les décisions de la SSR, sans que les parties aient à subir tout le processus du contrôle judiciaire. Les commissaires de la SAR doivent connaître à fond les conditions existant dans les pays d'origine et les lois relatives à la détermination du statut de réfugié. Munis d'un tel savoir, ils devraient pouvoir relever facilement les erreurs dans les décisions de la SPR, à condition d'être orientés par les arguments des appelants.

¹⁰⁶ Le tarif de l'Ontario et celui de la C.-B. accordent 15 heures de préparation pour une demande d'autorisation de contrôle judiciaire d'une décision de la SSR. Une période supplémentaire (5 heures en C.-B. et 14 heures en Ontario) est accordée pour la préparation d'un avis relatif à demande d'autorisation et d'une lettre d'opinion sur le bien-fondé de la demande de contrôle par l'organisme d'aide juridique. D'autres heures sont prévues pour préparer le contrôle judiciaire si l'autorisation est accordée. L'estimation de 20 heures pour les appels devant la SAR prend en compte le temps de préparation des avis, des lettres d'opinion et de tout autre document nécessaire.

nombre de cas où l'autorisation de contrôle judiciaire est accordée et du nombre de cas déferés à la SPR pour nouvelle audience. Il est raisonnable de supposer que la SAR pourrait corriger les décisions de la SPR comportant des erreurs évidentes et que, dans la plupart de ces cas, elle pourrait rendre une décision finale sur l'affaire sans renvoyer celle-ci devant la SPR pour réexamen. Par conséquent, l'intervention de la SAR pourrait éliminer la nécessité d'un contrôle judiciaire et d'une nouvelle audience devant la SPR dans ces cas. Le coût total de ce genre de cas pour les programmes d'aide juridique devrait donc diminuer. Un examen sommaire des motifs fournis par les juges de la Cour fédérale au sujet des contrôles judiciaires de décisions rendues par la SSR montre qu'environ le tiers des décisions cassées tombent dans cette catégorie.

Si ce qui se passe actuellement à la Cour fédérale peut servir de guide, la SAR rejettera un nombre considérable d'appels émanant des revendicateurs. En outre, dans le cas des appels interjetés par le ministre, la SAR pourra annuler les décisions rendues par la SPR en faveur de certains demandeurs d'asile. Dans les deux cas, bon nombre des parties contre lesquelles la SAR aura rendu ses décisions vont probablement demander une autorisation de contrôle judiciaire à l'égard de ces dernières, puisqu'il s'agira là de leur seul autre recours disponible. Il est difficile de prédire combien de demandes d'autorisation seront déposées; toutefois, si le nombre est élevé, cela pourrait ajouter beaucoup aux coûts des organismes d'aide juridique¹⁰⁷.

Si la SAR est composée de décideurs hautement qualifiés, ce qui était l'objectif au départ, on pense que les juges de la Cour fédérale traiteront avec plus de déférence les décisions de la SAR qu'ils ne l'ont fait dans le passé au sujet des décisions de la SSR. Si tel est le cas, le nombre de cas où une autorisation de contrôle judiciaire sera accordée diminuera sans doute¹⁰⁸. Toutefois, si pour une raison quelconque, la SAR n'obtient pas plus de déférence, le nombre de cas où une autorisation de contrôle judiciaire sera accordée risque de continuer à contribuer beaucoup aux coûts de l'aide juridique.

On trouvera ci-dessous une projection sommaire des économies et/ou des augmentations de coûts que pourraient entraîner différents scénarios par suite de la mise sur pied de la SAR. Ces projections sont plutôt spéculatives, mais on peut s'en servir pour amorcer l'examen des répercussions éventuelles de la création de la SAR sur la demande de services d'aide juridique. Les calculs sont toujours fondés sur le nombre de cas où une autorisation de contrôle judiciaire a été accordée en 2000-2001 (voir le Tableau 6 ci-dessus). On suppose que le pourcentage de décisions de la SPR portées en appel devant la SAR équivaudra à celui des décisions au sujet desquelles une autorisation de contrôle judiciaire est demandée à l'heure actuelle¹⁰⁹. Le nombre

¹⁰⁷ Il s'agit d'un contexte où les incitatifs économiques offerts aux avocats et découlant de la structure du tarif de l'aide juridique et des différences entre les modes de prestation des services d'aide juridique (avocats salariés et avocats du secteur privé) peuvent avoir une incidence. Les avocats salariés peuvent être davantage portés à laisser tomber une affaire s'il est évident que les chances de réussite en appel sont minces. En revanche, les avocats du secteur privé risquent plus d'être portés à interjeter appel, à condition qu'ils aient une certaine garantie qu'ils seront payés, peu importe le résultat. Les régimes d'aide juridique peuvent limiter ce risque dans une certaine mesure en exigeant confirmation du bien-fondé avant de financer une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. Une telle limite de l'accès à l'aide juridique est raisonnable dans les cas où deux tribunaux distincts se sont déjà prononcés sur la revendication.

¹⁰⁸ En 2000-2001, une autorisation de contrôle judiciaire a été accordée dans un peu plus de 12 % des cas où une demande avait été faite. Environ 12 % des décisions pour lesquelles une autorisation avait été accordée ont été cassées.

¹⁰⁹ Comme il sera possible d'en appeler directement devant la SAR, le taux d'appels pourrait bien dépasser le taux actuel des demandes d'autorisation de contrôle judiciaire. Toutefois, le droit de faire une demande d'autorisation de contrôle judiciaire n'est pas plus restrictif. En 2000-2001, le nombre total de demandes d'autorisation équivalait à



de décisions qui seront véritablement portées en appel devant la SAR lorsqu'elle sera créée pourrait être considérablement plus élevé que les nombres indiqués dans les calculs suivants¹¹⁰, mais la variation du volume de cas est un inducteur de coûts indépendant qui doit être pris en compte séparément.

Le Tableau 8 donne un aperçu des coûts que l'ajout d'un nouvel appel de plein droit pourrait entraîner pour les organismes d'aide juridique. Les calculs sont fondés sur trois différents scénarios concernant le nombre de demandes d'autorisation de contrôle judiciaire qui seraient présentées à l'égard des décisions de la SAR et le niveau de déférence que les juges accorderaient à ces dernières. En ce qui concerne le premier scénario, on suppose que la SAR réglerait toutes les instances actuellement infirmées à la suite d'un contrôle judiciaire et un tiers des affaires pour lesquelles une autorisation de contrôle judiciaire est maintenant accordée. En outre, on suppose que l'accroissement de la déférence judiciaire réduira de moitié le taux des cas où une autorisation de contrôle judiciaire est actuellement accordée.

Dans le deuxième scénario, on suppose que la SAR réglerait 75 % des décisions actuellement infirmées à la suite d'un contrôle judiciaire et un tiers des instances pour lesquelles une autorisation de contrôle judiciaire est maintenant accordée; on suppose aussi que l'accroissement de la déférence judiciaire réduira du quart le taux des cas où une autorisation de contrôle judiciaire est actuellement accordée.

Dans le troisième scénario, on suppose que la SAR réglerait 50 % des affaires actuellement infirmées à la suite d'un contrôle judiciaire et un tiers des instances pour lesquelles une autorisation de contrôle judiciaire est maintenant accordée. On suppose de plus que le taux des cas où une autorisation de contrôle judiciaire est actuellement accordée demeurerait inchangé.

Tableau 8 Prévion des coûts de l'aide juridique liés au nouveau droit d'appel à l'échelle nationale

	Avant la SAR	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Décisions défavorables				
Appels devant la SAR		6,016,600 \$	6,016,600 \$	6,016,600 \$
Demandes d'autorisation à la CF	6,016,600 \$	1,665,285 \$	2,280,380 \$	2,891,888 \$
Autorisation accordée par la CF	522,466 \$	72,305 \$	148,517 \$	198,022 \$
Décision annulée par la CF	36,984 \$	5,118 \$	10,513 \$	14,017 \$
Transcriptions		89,800 \$	89,800 \$	89,800 \$
Coût total	6,576,050 \$	7,759,308 \$	8,456,010 \$	9,120,527 \$

Les chiffres fournis dans le Tableau 8 montrent que les coûts de l'aide juridique liés aux appels devant la SAR et aux demandes de contrôle judiciaire subséquentes pourraient être de 18 % à 39 % plus élevés que les coûts actuels afférents aux demandes de contrôle judiciaire sans appel antérieur. Pour que le coût total net des processus combinés soit moins élevé que le coût actuel du processus de contrôle judiciaire en deux étapes, il faudrait une baisse très prononcée du

63 % du nombre de décisions défavorables de la SSR. Il arrive aussi que le ministre présente une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à l'égard de décisions favorables, mais ces cas sont inclus dans le chiffre de 63 %.

¹¹⁰ Lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur, on s'attend à ce que la SPR fasse plus de déterminations par année que la SSR n'en fait actuellement, par suite de la création des tribunaux à un seul commissaire. Toute augmentation du rendement de la SPR entraînera sans doute une hausse proportionnelle du nombre d'appels.

nombre de demandes d'autorisation de contrôle judiciaire par suite de l'instauration du droit d'appel devant la SAR. Si la fréquence des demandes d'autorisation relatives aux décisions de la SAR se situait entre 10 % et 15 %, au lieu du niveau actuel de 63 %, le coût total net pour l'aide juridique pourrait être moins élevé que maintenant, mais il s'agit d'une éventualité tellement peu probable qu'on peut l'éliminer sans hésitation.

Les chiffres qui précèdent visent simplement à montrer que l'instauration du nouveau droit d'appel risque d'entraîner une augmentation des coûts de l'aide juridique. On ne peut en déduire que les coûts croîtraient réellement, car les hypothèses sur lesquelles ils sont fondés ne s'appliquent pas dans toutes les provinces. Toute différence observée sur les plans suivants influencerait directement sur les coûts nets : taux horaire; temps consacré à la préparation des appels; politiques de sélection discrétionnaires ou reposant sur le bien-fondé des causes; pourcentage des décisions qui peuvent faire l'objet d'un appel ou d'une demande d'autorisation de contrôle judiciaire.

6.3 Examen des risques avant renvoi (ERAR)

La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* crée un processus d'examen des risques avant renvoi (ERAR) pour qu'ait lieu une évaluation efficace des risques avant l'exécution du renvoi. On procède déjà à de tels examens, mais leur existence n'est pas prévue par la loi (CIC, 2001f : 16). Les examens sont menés par des agents désignés de CIC (agents d'ERAR), plutôt que par la CISR. Dans la plupart des cas, ce n'est qu'un simple examen administratif fait à partir d'observations écrites. L'alinéa 113*b*) de la *LIPR* prévoit qu'une audience peut être tenue si le ministre l'estime nécessaire en se fondant sur des facteurs réglementaires. L'article 159 du nouveau projet de *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* énonce les facteurs dont le ministre doit tenir compte pour prendre une décision à cet égard. On peut prévoir qu'une audience sera nécessaire dans les cas où l'existence d'éléments de preuve essentiels à la détermination des risques met sérieusement en doute la crédibilité du demandeur.

Le processus d'ERAR est utilisé dans trois situations différentes. D'abord, on y recourt juste avant le renvoi d'un revendicateur du statut de réfugié débouté afin de savoir si l'évolution éventuelle de la situation dans le pays où le revendicateur doit être renvoyé pourrait modifier la détermination de protection initiale. Au moment du renvoi projeté, si de nouveaux éléments de preuve, qui n'étaient pas accessibles au moment de la première détermination, permettent d'établir que le revendicateur peut invoquer l'un des motifs de protection de l'art. 96 ou 97 de la *Loi*, la personne obtient la même protection que celle qu'aurait pu lui accorder la SPR. En pratique, cette situation risque fort de se produire lorsque beaucoup de temps s'est écoulé entre la première détermination et le renvoi.

Deuxièmement, l'ERAR est utilisé pour traiter toutes les revendications réitérées. Les personnes qui ont déjà présenté une revendication du statut de réfugié au Canada ne peuvent en déposer une autre auprès de la SPR. Tout revendicateur débouté qui présente une nouvelle demande après avoir quitté le Canada pendant plus de six mois après la prise d'effet de la mesure de renvoi fait l'objet d'un ERAR, au lieu d'être entendu à nouveau par la SPR¹¹¹. Seuls les

¹¹¹ Un revendicateur débouté qui revient au Canada moins de six mois après avoir reçu de la SPR un avis de rejet de sa revendication ne peut faire une demande d'examen des risques avant renvoi (*LIPR*, al. 112(2)*d*)).



éléments de preuve qui n'étaient pas accessibles au moment de la première détermination de la SPR sont pris en compte dans le cadre de l'ERAR [*LIPR*, al. 113a)].

Enfin, les demandeurs d'asile dont la demande est irrecevable devant la SPR, y compris ceux qui se sont désistés ou qui ont retiré une demande antérieure devant la SPR [*LIPR*, al. 101(1)c)], font l'objet d'un ERAR¹¹². Si l'irrecevabilité de la demande devant la SPR est fondée sur des raisons de sécurité ou de grande criminalité, la détermination du besoin de protection de la personne, par suite de l'ERAR, ne peut donner lieu qu'à un report de l'exécution de la mesure de renvoi. Les autres personnes dont on pense qu'elles ont raison de craindre la persécution ou qui ont besoin de protection pour d'autres motifs peuvent obtenir le droit d'établissement au Canada de la même manière que si la détermination avait été faite par la SPR.

Le processus de l'ERAR constitue une officialisation des examens de risques qui étaient autrefois menés immédiatement avant le renvoi. Bon nombre des personnes qui réclament un ERAR vont probablement faire une demande d'aide juridique. Les demandes d'ERAR devraient nécessiter une quantité de travail semblable à celle qui était requise auparavant à l'égard des demandes de la CDNRSRC. Cependant, lorsqu'une audience s'impose, le travail nécessaire pour préparer et présenter les demandes d'ERAR s'apparentera à celui qu'exigent les cas traités au moyen de l'habituel processus de détermination de la SPR.

Dans l'évaluation des répercussions éventuelles de l'ERAR sur les coûts de l'aide juridique, il faut tenir compte des facteurs suivants. En ce qui concerne les revendicateurs déboutés qui n'ont jamais quitté le Canada, il faut principalement établir dans quelle mesure, le cas échéant, les conditions existant dans le pays où la personne serait renvoyée ont changé depuis la première détermination. Si le renvoi a lieu peu après la détermination par la SPR, il est peu probable qu'il existe des éléments de preuve valables pour appuyer une demande d'ERAR. Dans ces conditions, le processus d'ERAR risque d'être plutôt sommaire, et les demandes d'aide juridique, de ne pas satisfaire aux critères à respecter pour avoir droit à celle-ci. Cependant, lorsque beaucoup de temps passe après la détermination initiale de la SPR, les éléments de preuve à l'appui d'une demande d'ERAR peuvent être assez considérables. Si les nouveaux éléments de preuve ont trait à des circonstances propres au revendicateur, plutôt qu'à des changements de conditions bien documentés dans le pays où la personne doit être renvoyée, ils peuvent soulever des questions de crédibilité qui nécessiteront une audience. Dans de tels cas, l'ERAR pourrait être d'une complexité semblable à celle du processus initial de détermination du statut de réfugié devant la SPR.

Des facteurs semblables s'appliquent aux revendications réitérées. Plus une revendication réitérée est présentée dans un court délai après la détermination initiale de la SPR, plus il y a de chances qu'elle soit traitée sommairement au moyen d'un ERAR. Mais lorsqu'une période de temps considérable s'écoule et que les conditions dans le pays d'origine du revendicateur changent, une audience peut être nécessaire. Toutefois, le fait que l'enquête de l'ERAR se limite aux nouveaux éléments de preuve devrait simplifier grandement les choses. Dans presque tous les cas, l'utilisation de l'ERAR pour traiter les revendications réitérées coûtera sans doute moins cher à l'aide juridique que le processus par lequel une nouvelle audience devant la SSR peut s'imposer.

¹¹² Une personne ne peut demander un examen des risques avant renvoi si elle est visée par le par. 115(1) de la *LIPR* (« ... la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée... ») ou si elle est visée par un arrêté introductif d'instance au titre de l'art. 15 de la *Loi sur l'extradition* [*LIPR*, par. 112 (1) et (2)].

Comme de sérieuses questions sur la crédibilité du revendicateur sont presque toujours soulevées quand il invoque un motif de protection, les personnes dont la demande n'a jamais été tranchée par la SPR devront probablement faire l'objet d'une audience. Les coûts de l'aide juridique liés à ces affaires risquent d'être très semblables à ceux des affaires entendues par la SPR. À l'heure actuelle, on juge que plus de 99 % des personnes qui revendiquent le statut de réfugié au Canada ont le droit de présenter leur cas à la SPR. La *LIPR* élargit la gamme des motifs d'irrecevabilité; il est donc possible que certaines instances qui étaient autrefois déférées à la SSR soient dorénavant traitées au moyen d'un ERAR. Toutefois, comme ces affaires auraient autrement été confiées à la SPR, ce changement ne devrait avoir aucune incidence sur les coûts de l'aide juridique.

Lorsqu'on évalue les répercussions de l'ERAR sur les coûts de l'aide juridique, il est important de se rappeler que les demandes de la CDNRSRC ne donnaient à l'aide juridique auparavant que dans deux provinces, soit en Colombie-Britannique et en Alberta. Les dépenses relatives à ces demandes dans ces provinces représentaient une très faible proportion de l'ensemble du budget de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés¹¹³. Si d'autres provinces, surtout l'Ontario et le Québec, qui reçoivent ensemble près de 80 % de toutes les revendications du statut de réfugié déterminées au Canada fournissent une aide juridique pour les ERAR, le coût total de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés dans l'ensemble du pays augmentera. Reste à savoir si l'impact se maintiendra entre 2 % et 2,5 % du budget d'aide aux immigrants et aux réfugiés, soit le pourcentage que la LSS de la C.-B. affecte actuellement aux demandes de la CDNRSRC. Tout dépendra en grande partie de la manière dont les organismes d'aide juridique exerceront leur pouvoir discrétionnaire quant à l'attribution des certificats pour les ERAR.

6.4 Modifications apportées aux critères de recevabilité

Le paragraphe 100(1) de la *LIPR* prévoit qu'une revendication du statut de réfugié est jugée irrecevable par la SPR si le revendicateur a déjà obtenu le statut de réfugié au Canada ou dans un autre pays, ou s'il a antérieurement présenté une demande qui a été jugée irrecevable, qui a fait l'objet d'un désistement ou qui a été retirée. Les revendications sont également irrecevables par la SPR si le revendicateur est arrivé au Canada en passant par un pays désigné « tiers pays sûr », ou s'il est interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits de la personne ou aux droits internationaux, pour grande criminalité ou pour avoir appartenu au monde du crime organisé. La plupart de ces critères de recevabilité correspondent aux critères énoncés au paragraphe 46.01(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*. Il y a toutefois deux différences dignes de mention.

Aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, une personne dont la revendication du statut de réfugié avait été rejetée par la SSR ne pouvait présenter une nouvelle revendication si, depuis sa dernière venue au Canada, elle s'était vue refuser par la SSR le statut de réfugié au sens de la Convention, ou s'il avait été établi qu'elle s'était désistée [*Loi sur l'immigration*, sous-alinéa 46.01(1)c(i)]. Toutefois, cette personne pouvait faire une revendication réitérée après être sortie du Canada pendant au moins 90 jours après l'avis de désistement ou la décision

¹¹³ Au cours de l'exercice 2000-2001, la LSS de la Colombie-Britannique a consacré aux demandes de la CDNRSRC moins de 2,5 % de son budget réservé à l'aide aux immigrants et aux réfugiés (Legal Services Society, 2001a).



défavorable [*Loi sur l'immigration*, par. 46.01(5)]. Les personnes qui avaient retiré leur revendication avant qu'une décision fût rendue pouvaient présenter une nouvelle demande n'importe quand. Sous le régime de la *LIPR*, une revendication n'est pas recevable par la SPR si une revendication antérieure a été rejetée par la CISR, ou si la SPR a établi qu'elle a fait l'objet d'un retrait ou d'un désistement. Toute revendication réitérée faite plus de six mois après le rejet de la revendication précédente est traitée au moyen d'un ERAR. Autrement, le revendicateur ne peut présenter aucune demande de protection au Canada.

On ne sait pas au juste combien de revendications seront éliminées du processus de détermination du statut de réfugié par suite de ces changements. On estime qu'entre 2 % et 3 % des revendications déférées à la SSR aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration* étaient des revendications réitérées¹¹⁴. Les revendications réitérées déférées à la SSR avant l'entrée en vigueur de la *LIPR* feront l'objet d'une audience normale devant la SPR. Mais celles faites après le 28 juin 2002 feront l'objet d'un ERAR, à condition que les revendicateurs soient sortis du Canada et qu'au moins six mois aient passé depuis le rejet de leur dernière revendication, ou depuis qu'elle aura fait l'objet d'un retrait ou d'un désistement.

Les répercussions de ce changement sur les coûts de l'aide juridique seront sans doute minimales. Les questions devant être traitées dans le cadre d'un ERAR sont différentes de celles qui le sont au moment de la décision initiale, puisque la seule preuve admissible dans un ERAR est celle qui n'a pas déjà été examinée lors de la décision initiale. Les revendications réitérées ne soulevant pas de nouvelles questions importantes seront traitées sommairement, et la personne n'aura probablement pas droit à l'aide juridique. Mais même avant la mise en œuvre de la *LIPR*, c'était déjà le sort qu'on réservait aux revendications réitérées qui ne soulevaient pas de nouvelles questions. Les revendications ayant déjà fait l'objet d'un retrait ou d'un désistement mais n'ayant jamais été entendues en audience risquent d'exiger, dans le cadre du processus de l'ERAR, une audience qui ressemblera beaucoup à celle qui aurait eu lieu si l'affaire avait été déférée à la SPR. Si les revendications traitées au moyen d'un ERAR semblent fondées, il est probable qu'elles donnent droit à l'aide juridique comme si elles avaient été déférées à la SPR. Le travail requis pour représenter les revendicateurs aux audiences tenues dans le cadre de l'ERAR s'apparente à celui que nécessitent les revendications déférées à la SPR. Compte tenu de tous ces facteurs, toute réduction des coûts de l'aide juridique qui résultera des dispositions de recevabilité plus strictes prévues dans la *LIPR* sera probablement limitée.

On pourrait observer une réduction des coûts de l'aide juridique si les critères d'approbation des demandes d'aide juridique pour les ERAR sont plus restrictifs que ceux propres aux procédures devant la SSR aux termes de l'ancienne *Loi sur l'immigration*. Toutefois, l'évolution des coûts de l'aide juridique qui résulterait de changements dans les services couverts par les organismes d'aide juridique est indépendante des changements apportés aux lois fédérales sur l'immigration.

¹¹⁴ Cette estimation est fondée sur un dénombrement des revendications réitérées réalisé par la CISR en prévision de la mise en application de la *LIPR*. Environ 1 200 des 51 521 revendications du statut de réfugié en attente d'une audience à la fin de juin 2002 étaient des revendications réitérées (Hasan Alam, communication personnelle, 10 septembre 2002).

6.5 Récentes modifications apportées aux lois sur la sécurité nationale

Au lendemain des attaques terroristes survenues le 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a déposé quatre projets de loi visant à faire face au terrorisme. Une lecture détaillée des divers projets de loi composant ce train de mesures législatives révèle qu'aucune disposition n'influe sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés.

Le projet de loi C-35 porte sur les missions étrangères, les organisations internationales et les conférences intergouvernementales. Le projet de loi C-44 contient une seule disposition qui modifie la *Loi sur l'aéronautique* de manière à permettre aux compagnies aériennes du Canada de communiquer le manifeste des passagers à un État étranger.

Le projet de loi C-36 (la *Loi antiterroriste*) est une loi omnibus qui modifie seize lois fédérales, y compris la *Loi sur l'immigration* et la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Toutefois, aucune des modifications n'influe sur les coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Les dispositions du projet de loi C-36 qui accordent à la police le pouvoir de détenir les personnes qu'elle soupçonne de posséder des renseignements sur une infraction de terrorisme, ou de planifier l'exécution d'un acte terroriste pourraient être appliquées à des immigrants et à des réfugiés. Mais les coûts de l'aide juridique associés à de telles détentions relèvent plus de l'aide juridique en matière pénale que de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Les modifications apportées à l'ancienne *Loi sur l'immigration* et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* par l'article 46 du projet de loi C-36 sont de nature technique; elles harmonisent les dispositions de ces lois avec celles d'autres lois, et elles n'ont aucune portée sur les coûts de l'aide juridique.

Le projet de loi C-42, que le gouvernement a retiré par la suite, comportait un certain nombre de dispositions qui auraient pu toucher les coûts de l'aide juridique. La plus importante aurait permis de détenir au Canada des ressortissants étrangers qui ne pouvaient pas prouver leur identité. À l'heure actuelle, ces ressortissants peuvent être détenus à un point d'entrée, mais non après leur entrée au Canada. Si elle était adoptée, cette disposition pourrait faire augmenter le nombre d'enquêtes de l'immigration, ce qui pourrait influencer sur les coûts de l'aide juridique. Cependant, toutes les dispositions relatives à la *Loi sur l'immigration* et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ont été éliminées du nouveau projet de loi C-55, qui est censé remplacer le projet de loi C-42. Le projet de loi C-55 n'a pas encore été sanctionné.

7.0 Incidence des retards dans la procédure

7.1 Les retards comme facteur de « charge » ajoutant au travail

Les retards accusés dans les processus juridiques risquent de faire augmenter les coûts de l'aide juridique de deux façons. D'abord, ils ont tendance à ajouter au travail qui doit être fait dans chaque cas. Ensuite, et surtout dans le contexte de l'immigration et des affaires de réfugiés, les retards dans la prise des décisions finales sur les demandes d'asile et dans l'application des mesures de renvoi visant les revendicateurs déboutés favorisent l'abus du processus de détermination du droit d'asile comme moyen de contourner les mécanismes normaux de l'immigration.

Les retards de procédure (par exemple, les longs ajournements et les reports répétés) font croître le volume de travail des avocats. Lorsque les audiences sont ajournées pour une période prolongée, les avocats qui représentent les clients de l'aide juridique concernés doivent consacrer du temps ensuite pour réviser le dossier en vue de se préparer à la reprise de l'audience. Il faut également du temps pour entretenir les rapports avec les clients et les témoins et pour s'occuper des problèmes des clients risquant de survenir dans l'intervalle. Des reports répétés et le besoin qu'ils créent de fixer de nouvelles dates d'audience exigent du temps de la part des avocats, mais ils ne contribuent nullement à régler les questions de fond pour lesquelles les services de l'avocat ont été retenus.

Ce genre de retard pourrait constituer un inducteur de coûts de l'aide juridique si les avocats pouvaient facturer tout le temps consacré à chaque affaire. Mais dans le contexte de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés, l'incidence sur les coûts est réduite puisque tous les tarifs limitent le montant qui peut être facturé pour la préparation de l'audience. Le temps accordé ne suffit pas à bien préparer l'affaire dans bien des cas (Social Policy and Research Council, 2002 : 9). Par conséquent, les avocats peuvent rarement facturer le travail supplémentaire qu'ils ont dû faire à cause des retards de procédure. Toutefois, dans les provinces où les avocats peuvent facturer tout le temps consacré aux audiences, des coûts supplémentaires sont engagés par l'aide juridique lorsque les audiences n'ont pas lieu dans un délai raisonnable. Quand les tarifs accordent des frais supplémentaires pour les ajournements, les retards qui entraînent ces ajournements ajoutent aussi aux coûts de l'aide juridique.

7.2 Retards dans le règlement des cas et dans le renvoi des revendicateurs déboutés

L'effet que les retards dans la prise de décisions et dans le renvoi des revendicateurs déboutés ont sur le nombre de demandes d'asile accueillies au Canada constitue un aspect distinct qui pourrait contribuer davantage aux coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Aucune estimation détaillée n'a été faite au sujet des répercussions des retards sur les demandes reçues mais, au fil des années, l'accumulation d'arriérés de cas, indice de l'augmentation du temps de traitement, a souvent été suivie d'un accroissement du nombre de demandes accueillies.

L'exemple le plus évident de ce phénomène a été observé entre 1985 et 1988, tout juste avant la création de la CISR. En 1985, la Cour suprême du Canada a statué que toute revendication du statut de réfugié devait faire l'objet d'une audience (*Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*). Immédiatement après cette décision, le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au Canada s'est mis à grimper rapidement. L'ancienne Commission d'appel de l'immigration (CAI), qui comptait seulement 18 commissaires à l'époque, lesquels siégeaient en groupes de trois, a rapidement été submergée sous l'afflux des demandes. D'autres commissaires ont été nommés, mais ils n'ont pu endiguer la marée des demandes. Dans la deuxième moitié de 1986, lorsqu'il est devenu évident que le système ne pourrait faire face à l'arriéré grandissant, le barrage a cédé.

Le nombre moyen de revendications du statut de réfugié reçues entre 1981 et le milieu de 1986 a été évalué à environ 769 par mois ou à 9 228 par année. Du milieu de 1986, quand on a créé le Programme d'examen administratif pour faire face à l'arriéré de revendications du statut de réfugié, à la fin de 1988, année où la responsabilité de la détermination des revendications a été transférée à la CISR, le nombre moyen de demandes reçues a été établi à 3 425 par mois, soit 41 100 par année (CIC, 1994). Cependant, cette moyenne ne dit pas tout. De 1986 à 1988, le nombre de demandes reçues a augmenté de façon constante, atteignant environ 50 000 en 1988 seulement. Plus de 23 % des revendications reçues entre 1986 et 1988 provenaient du Portugal et de Trinité-et-Tobago. L'afflux de nombreux revendicateurs issus de ces pays, qui ne sont pas sources de réfugiés, montre bien que bon nombre recourait au système de demandes d'asile comme moyen détourné d'immigrer au Canada. L'intérêt soudain pour le Canada comme destination semble avoir été directement lié aux chances que les revendicateurs avaient d'y demeurer pendant au moins quelques années avant que leur affaire soit entendue. Comme la crise s'amplifiait, on s'attendait un peu partout à ce que le gouvernement amnistie les personnes déjà au pays; les immigrants éventuels ont donc utilisé ce moyen d'« entrer de justesse », sans passer par les mécanismes normaux de l'immigration.

Le gouvernement d'alors a réagi en remplaçant la CAI par la CISR. Plus de 220 commissaires ont été nommés à la SSR dès sa création. Certains ont été affectés à un programme spécial d'« élimination de l'arriéré » : les revendicateurs déjà au pays étaient autorisés à rester s'ils pouvaient établir que leur revendication avait un fondement crédible. Les autres commissaires ont été affectés aux audiences régulières pour traiter les nouvelles revendications. Le nombre des demandes reçues entre 1989 et 1992 a oscillé entre un peu plus de 20 000 en 1989 et 37 729 en 1992. En 1993, lorsque le travail de la SSR a permis de rattraper le retard, le nombre des demandes a chuté à 21 192.

L'augmentation enregistrée à la fin des années 1980 s'est répétée au cours des deux dernières années. Une hausse subite du nombre des demandes reçues, passé de 25 396 en 1998 à plus de 44 000 en 2001, a entraîné l'accumulation d'un arriéré de plus de 50 000 revendications. Cette situation a forcé la CISR à réviser ses estimations sur le temps nécessaire, en moyenne, pour trancher une revendication du statut de réfugié après qu'elle a été déferée à la SPR. Dans son Rapport sur les plans et les priorités de 1999 (RPP), la Commission prévoyait que le temps de traitement serait ramené à huit mois au cours de l'exercice 1999-2000 (CISR, 1999b)¹¹⁵. Dans

¹¹⁵ Ces hausses marquées du nombre des demandes ont également coïncidé avec des changements importants apportés à la *Loi sur l'immigration*, comme le projet de loi C-55 en 1988, le projet de loi C-86 en 1992 et le projet de loi C-31 en 2000; ce dernier a ultérieurement été déposé de nouveau sous le titre de projet de loi C-11 et a abouti à l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Dans ce cas, la relation de cause à effet est



son plus récent RPP, déposé en mars 2002, elle estimait qu'en 2002-2003, ce délai moyen serait de 16 à 18 mois (CISR, 2002b : 11).

Les retards se produisant entre le renvoi des revendications et les décisions de la SPR ne sont qu'une partie du problème. À ceux-ci s'ajoutent tous les retards postérieurs à la détermination. Les revendicateurs déboutés disposent de 45 jours après réception de l'avis de décision de la SPR pour déposer une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. La Cour fédérale met en moyenne quatre mois à statuer sur les demandes de ce genre et 12 autres mois avant de trancher les cas où l'autorisation de contrôle judiciaire est accordée. L'examen des risques avant renvoi et la prise des dispositions nécessaires avant que la personne visée soit retournée dans son pays d'origine entraînent d'autres retards dans le renvoi des revendicateurs déboutés.

La véritable question que se posent les personnes susceptibles d'abuser du système de demandes d'asile pour entrer au Canada concerne la période où ils peuvent compter rester et travailler au Canada avant de faire l'objet d'un renvoi. Si elles risquent d'être renvoyés rapidement, le coût du voyage – y compris les paiements faits à des agents de migration pour de faux documents de voyage et les autres dépenses qui s'ajoutent aux frais de voyage normaux – rend l'exercice peu rentable. Mais si elles ont une bonne chance de rester au Canada pendant plusieurs années, même si leur demande d'asile est rejetée, la présentation d'une telle demande devient beaucoup plus attrayante. Plus il s'écoule de temps avant le renvoi des revendicateurs du statut de réfugié déboutés, plus le processus de demande d'asile devient une solution intéressante. Le fait que la revendication du statut de réfugié offre d'excellentes chances de demeurer au Canada pendant un certain nombre d'années, même si la revendication est rejetée ensuite, peut inciter des migrants éventuels à présenter une telle revendication ici, ce qui, en bout de ligne, fait augmenter les coûts de l'aide juridique.

Cette situation semble être un des facteurs qui expliquent un grand nombre de demandes d'asile reçues dans les pays des CIG. Elle a forcé bon nombre de ces pays à imposer des mesures strictes afin de décourager les demandeurs d'asile. Adoptant une position très controversée, l'Australie a ainsi commencé à détenir tous les revendicateurs du statut de réfugié dans des installations éloignées pour les empêcher de trouver du travail en attendant leur audience de détermination de statut. Depuis 1996, les États-Unis détiennent également beaucoup de revendicateurs du statut de réfugié. Bon nombre de pays d'Europe ont mis à l'essai des procédures accélérées pour traiter les demandes manifestement non fondées et ont désigné de présumés « pays d'origine sûrs » afin de permettre le renvoi rapide des revendicateurs déboutés. Ces aspects nouveaux ne sont pas passés inaperçus au Canada, qui envisage sérieusement d'adopter des mesures semblables afin de réduire les cas d'abus du processus de demande d'asile.

Il s'agit cependant d'une arme à deux tranchants en ce qui a trait aux coûts de l'aide juridique. D'une part, le retard dans les renvois semble contribuer à la croissance du nombre de revendications du statut de réfugié et, par le fait même, à celle de la demande de services d'aide juridique. D'autre part, les efforts visant à décourager la demande risquent de faire augmenter les coûts de l'aide juridique d'autres façons. Par exemple, l'augmentation du nombre de personnes

difficile à cerner. Bon nombre de ces modifications législatives ont été adoptées pour régler des problèmes relevés dans le système, y compris la longueur excessive du temps de traitement et l'accumulation d'un important arriéré de revendications. Toutefois, l'annonce de modifications législatives peut aussi avoir stimulé la demande et incité des revendicateurs à présenter leur demande avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

détenues entraînerait plus d'examins des motifs de détention, lesquels nécessiteraient des services d'aide juridique. Par ailleurs, toute mesure visant à instaurer des procédures de renvoi accélérées du genre de celles qui sont mises à l'essai dans certains pays d'Europe pourrait faire l'objet d'une contestation concertée en vertu de la *Charte*, contestation pour laquelle les requérants demanderaient fort probablement le soutien de l'aide juridique. Une solution plus attrayante du point de vue de l'aide juridique consisterait à réduire les retards en rationalisant les processus décisionnels actuels, sans adopter de nouvelles mesures qui risqueraient à leur tour d'engendrer une demande d'autres services d'aide juridique.



8.0 Conclusion

La disponibilité de l'aide juridique pour les immigrants et les réfugiés est une question très importante, surtout en ce qui concerne la détermination des revendications du statut de réfugié. Les décisions rendues dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié ont une incidence fondamentale sur la vie, la liberté et la sécurité des personnes visées. La plupart des revendicateurs du statut de réfugié n'ont pas la moindre idée de la façon dont fonctionne le système juridique canadien. Bon nombre d'entre eux sont incapables d'utiliser l'anglais ou le français lorsqu'ils demandent l'asile au Canada. Les revendicateurs ont un besoin urgent d'aide pour présenter leur demande de manière efficace. De plus, bon nombre d'entre eux dépendent largement de l'aide juridique parce qu'ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour payer eux-mêmes les services d'un avocat.

Ce qui contribue le plus aux coûts de l'aide juridique offerte aux immigrants et aux réfugiés, c'est le nombre de revendications du statut de réfugié présentées au Canada. D'autres facteurs influent aussi sur les coûts de l'aide juridique, mais ils sont tous secondaires si on les compare au poids accablant de la demande de services d'aide juridique pour les revendicateurs du statut de réfugié. Les différentes structures des tarifs d'aide juridique créent pour les avocats des incitatifs économiques qui les poussent à exercer leur profession d'une manière qui a une incidence sur les coûts de l'aide juridique. Les exigences procédurales imposées par la législation et par les règles de fonctionnement de la CISR influent sur les coûts en déterminant l'effort qui doit être fourni dans chaque cas. Toutefois, ces facteurs ne pèsent pas lourd par rapport au principal facteur : la demande de services.

Très peu d'éléments prouvent l'existence d'une corrélation entre les politiques et les pratiques d'autres pays concernant l'admission des demandeurs d'asile et le nombre de revendications du statut de réfugié faites au Canada. On a observé de brèves fluctuations du nombre de revendications reçues au Canada par suite de l'imposition de restrictions par d'autres pays, notamment les États-Unis, mais un tel effet semble avoir été provisoire, et aucune tendance particulière ne s'est dégagée à cet égard. De même, le caractère censément généreux des politiques canadiennes sur l'admission des réfugiés ne semble pas contribuer vraiment à faire du Canada une destination de choix pour les revendicateurs du statut de réfugié, puisque la part canadienne de toutes les revendications présentées dans les principaux pays industrialisés accueillant des réfugiés est demeurée plutôt stable au cours des 14 dernières années.

Il est très difficile de cerner de façon systématique les facteurs qui peuvent faire croître le nombre de demandes d'asile. Certains faits empiriques portent à croire que la présence au Canada d'une importante population de réfugiés venus de certains pays peut attirer d'autres demandeurs d'asile de ces pays. Le processus de détermination du droit d'asile peut constituer un moyen détourné d'entrer au Canada pour quiconque, ayant un lien avec d'autres personnes résidant déjà au Canada, a de la difficulté à obtenir la résidence permanente au Canada en passant par les mécanismes normaux de l'immigration.

Il semble y avoir une relation entre le nombre de revendications du statut de réfugié reçues et les dates où la législation canadienne en matière d'immigration a subi d'importantes modifications. Il pourrait également y avoir un lien entre le nombre de demandes reçues et la

période moyenne qui s'écoule entre l'arrivée et le renvoi des revendicateurs du statut de réfugié déboutés. L'incertitude créée par la possibilité que les lois soient modifiées peut encourager des immigrants éventuels à tenter de se glisser au Canada en présentant une demande d'asile avant l'entrée en vigueur des modifications. La longue période qui passe avant le renvoi des revendicateurs du statut de réfugié déboutés peut encourager des migrants illégaux à recourir au processus de détermination du statut de réfugié pour être admis temporairement au Canada.

Outre que le volume même de la demande de services contribue aux coûts de l'aide juridique, des caractéristiques des mécanismes juridiques existants qui visent les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié semblent faire augmenter les coûts en question. Par exemple, les pratiques de gestion des cas adoptées par la CISR, surtout en ce qui concerne la mise au rôle et le recours au processus accéléré pour accorder le statut de réfugié dans les cas bien fondés, influent directement sur le temps que les avocats doivent consacrer à chaque cas. Les exigences relatives à la traduction des documents, le recours à la détention de certains immigrants et revendicateurs du statut de réfugié et le choix du lieu de détention sont aussi des facteurs qui contribuent directement aux coûts de l'aide juridique.

On s'attend à ce que les changements législatifs apportés en vertu de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* exerceront brièvement des pressions sur les coûts des programmes d'aide juridique. Pendant la période de transition, les éléments de la nouvelle loi qui s'écartent de la pratique établie risquent de susciter des contestations judiciaires. Avant que l'interprétation des nouvelles dispositions soit bien claire, il faudra probablement un certain nombre de causes types. D'autre part, la nouvelle loi simplifie certains éléments de l'actuel processus de détermination du statut de réfugié, plus particulièrement en énumérant tous les motifs pour lesquels la protection peut être accordée au cours d'une seule audience et en prévoyant que les audiences pour la détermination du statut de réfugié doivent être menées par des tribunaux composés d'un décideur, au lieu de deux.

La création d'un nouveau droit d'appel relatif aux demandes d'asile risque d'engendrer, pour les programmes d'aide juridique, de nouveaux coûts qui ne seront pas entièrement compensés par la réduction prévue du nombre de demandes de contrôle judiciaire. Le report de la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés offre l'occasion d'analyser les répercussions éventuelles de ce changement plus systématiquement que nous avons pu le faire dans le cadre limité du présent rapport.

On ne peut dire avec certitude si la modification profonde de la manière d'offrir les services d'aide juridique aux immigrants et aux revendicateurs du statut de réfugié permettra de réduire les coûts de l'aide juridique. Le coût le plus important en ce qui concerne l'aide juridique fournie aux revendicateurs se rapporte au temps que les avocats doivent passer avec eux pour obtenir des détails sur leur revendication et pour les préparer en vue de l'audience. En théorie, il devrait être possible de réduire les coûts de l'aide juridique si une partie du travail préparatoire était fait par des techniciens juridiques, payés moins cher que les avocats.

Les faits observés récemment au Manitoba apportent des éléments de preuve à l'appui de cette hypothèse. Dans cette province, l'essentiel du travail préparatoire est confié à deux techniciens juridiques salariés qui travaillent pour le Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants au Manitoba. Le tarif d'aide juridique de cette province prévoit beaucoup moins d'heures de travail pour les revendications du statut de réfugié que ceux de la



Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Alberta¹¹⁶. Le salaire total versé aux techniciens juridiques sera sans doute beaucoup moins élevé que ce que coûteraient les cinq à six heures supplémentaires que des avocats mettraient à préparer chaque revendication. Cependant, des circonstances particulières rendent cet arrangement possible à Winnipeg, mais elles n'existent peut-être pas dans les plus grands centres où le nombre de cas est beaucoup plus élevé. D'abord, le technicien juridique principal du Conseil multiconfessionnel d'aide à l'établissement des immigrants à Winnipeg possède une très grande expérience. Deuxièmement, le nombre d'avocats qui y représentent des revendicateurs du statut de réfugié est très faible, de sorte que les techniciens juridiques peuvent établir sans trop de mal avec eux tous une bonne relation de travail. Troisièmement, le nombre de revendications reçues à Winnipeg est suffisamment petit pour que deux techniciens puissent se charger de presque tout le travail. Par conséquent, le besoin de soutien administratif, de coordination et de supervision est minime, et les frais généraux sont donc très limités, mis à part le salaire des techniciens juridiques. Pour pouvoir offrir le même service à Toronto ou à Montréal, où le nombre de revendications du statut de réfugié reçues chaque année est, respectivement, presque 100 fois et 40 fois plus élevé qu'à Winnipeg, il faudrait une structure administrative beaucoup plus complexe, et le coût par cas serait par conséquent sensiblement plus grand.

La Legal Services Society de Colombie-Britannique et Aide juridique Ontario fournissent toutes deux des services aux revendicateurs du statut de réfugié par l'intermédiaire de cliniques où travaillent des avocats et des techniciens juridiques salariés. En général, on s'accorde à dire que la qualité des services offerts dans ces cliniques a été bonne. Toutefois, le coût de la prestation de services par l'entremise de ces cliniques n'a pas été moins élevé que celui des services d'aide juridique plus courants offerts par des avocats du secteur privé. Le principal facteur expliquant cet état de choses est que les avocats et les techniciens juridiques travaillant dans les cliniques consacrent en tout à chaque cas plus d'heures en moyenne que les avocats du secteur privé acceptant des mandats de l'aide juridique. Les avocats du secteur privé se plaignent que les limites de temps prescrites par les tarifs de l'aide juridique sont irréalistes et qu'ils sont forcés de fournir des services gratuitement. Cela porte à croire que, si les techniciens juridiques sont payés pour tout le temps qu'ils consacrent à chaque dossier et si les avocats sont payés pour le temps de préparation minimal requis lorsqu'ils représentent des revendicateurs au cours d'une audience, le coût net sera semblable à ce qui est actuellement payé aux termes des mandats de l'aide juridique.

Il serait réellement possible de recourir à des techniciens juridiques et à des agents de soutien dûment formés dans les ONG pour fournir certains des services dont ont besoin les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié, mais le principal avantage d'une telle formule résidera dans un accroissement de la qualité, et non dans une réduction des coûts.

Reste à savoir quelle serait la meilleure façon de modifier les programmes d'aide juridique pour intégrer davantage les techniciens juridiques et les agents de soutien dûment formés. Il conviendrait sans doute d'examiner plus à fond les ententes de franchisage qui

¹¹⁶ Les tarifs d'aide juridique de l'Ontario accordent 16 heures de préparation pour les revendications du statut de réfugié, et la durée moyenne d'une audience pour de telles revendications au cours des dernières années a été inférieure à quatre heures. Le tarif de la Colombie-Britannique prévoit 15 heures de préparation pour les audiences qui exigent généralement moins de cinq heures. Le tarif de l'Alberta accorde pour chaque cas un total de 25 heures qui sont surtout consacrées à la préparation de l'audience. Le tarif du Manitoba prévoit seulement 10 heures pour la préparation et paie la première demi-journée d'audience.

favorisent la collaboration entre les avocats du secteur privé et les organismes non gouvernementaux d'aide à l'établissement qui fournissent déjà des services aux immigrants et aux réfugiés, car ce pourrait être là une solution de rechange au recours aux cliniques d'aide juridique avec employés salariés. De telles ententes permettraient aux avocats du secteur privé de se partager les services de techniciens juridiques compétents qui travaillent dans un milieu structuré et bien géré et qui sont disponibles pour aider les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié ayant besoin de services juridiques. En outre, les avocats n'auraient pas à employer directement ces techniciens, mais ils pourraient travailler avec eux au besoin dans certains dossiers. Puisque les organismes d'aide à l'établissement possèdent déjà l'infrastructure nécessaire, les programmes d'aide juridique ne seraient pas tenus de subir des frais pour créer des cliniques spécialisées d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Un arrangement de ce genre favoriserait l'innovation, car des groupes d'avocats et des ONG concevraient diverses façons d'assurer les services d'aide juridique. Dans ce contexte également, les clients auraient plus de latitude pour se choisir un représentant qu'ils n'en ont dans les cliniques exploitées directement par les organismes d'aide juridique.



Annexe A - Feuille 1
Revendications du statut de réfugié déposées en Europe,
en Amérique du Nord et en Australie : de 1989 à 2001

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	Moyenne annuelle
Australie	1260	12130	16740	6090	7215	6376	7677	9770	9704	7992	9496	12608	12366	119424	9600
Autriche	21880	22790	27310	16240	4750	5080	5920	6991	6719	13805	20129	18284	30135	200033	16000
Belgique ¹	8110	12960	15170	17398	26281	14456	11648	12412	11639	21965	35778	42677	24527	255021	20400
Canada	20056	36691	32313	37729	21192	22059	25945	25743	24333	25396	30887	37792	44502	384638	30800
Danemark ²	4590	5290	4610	13884	14347	6651	5104	5891	5100	5699	6467	10077	12403	100113	8000
Finlande	180	2740	2130	3634	2023	836	854	711	977	1272	3106	3170	1650	23283	1900
France ¹	61420	54810	47380	28872	27564	25791	20329	17283	21256	22375	30832	38747	47260	443919	35500
Allemagne ³	121316	193063	256112	438191	322599	127210	166951	149193	151700	143429	138319	117648	118306	2444037	195500
Irlande	-	-	30	39	91	362	424	1179	3882	4626	7724	10920	10325	39602	3200
Italie	2250	4830	26470	2589	1571	1844	1752	681	1712	9513	33000	15564	9620	111396	8900
Pays-Bas	13900	21210	21620	20346	35399	52576	29258	22857	34443	45217	39299	43895	32579	412599	33000
Norvège	4430	3960	4570	5238	12876	3379	1460	1778	2277	8543	10160	10843	14782	84296	6700
Espagne	4080	8650	8140	11710	12620	11901	5678	4730	4975	6639	8405	7235	9219	103982	8300
Suède	30340	29420	27350	84020	37580	18638	9047	5774	9619	12844	11231	16283	23499	315645	25300
Suisse	24430	35840	41630	17960	24739	16134	17021	18001	23982	41302	46068	17611	20633	345351	27600
R.-U. ⁴	11640	26210	44840	34539	28000	42201	54988	29642	41500	58000	71158	98866	64024	605608	48400
É.-U. ⁵	101680	73640	56310	103964	160495	155038	147686	124112	79454	79454	43677	52414	67141	1245065	99600
Total CIG	431562	544234	632725	842443	739342	510532	511742	436748	433272	508071	545736	554634	542971	7234012	578700

Notes :

¹ Belgique et France - les chiffres ne comprennent pas les mineurs qui accompagnent un revendicateur adulte.

² Danemark - les revendications de 2001 correspondent à celles des autres états membres de l'UE. Les données comprennent maintenant les rajustements pour les « tiers pays sûrs » et les transferts vers d'autres états de l'UE.

³ Allemagne - les chiffres comprennent les nouvelles revendications et les revendications réitérées.

⁴ Royaume-Uni - les chiffres sont rajustés par rapport aux CIG pour rapprocher le nombre total de revendicateurs, y compris les personnes à charge.

⁵ États-Unis - les chiffres comprennent seulement les revendicateurs principaux ayant un dossier à l'INS, et non les personnes à charge ni les revendications déposées ou rouvertes à l'EOIR.

Sources:

Canada - Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)

Allemagne - Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees (BAFL)

Chiffres ombragés - Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

Tous les autres - Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrants (CIG)

Commission de l'immigration et du statut de réfugié
 Policy, Planning & Research Branch
 February 2002
 Based on January 29, 2002 IGC Statistics

Annexe A - Feuille 2
Revendications du statut de réfugié déposées en Europe, en Amérique du Nord et en Australie
Pourcentage, par pays, du total des revendications déposées

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	Taux minimal annuel
Australie	0%	2%	3%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
Autriche	5%	4%	4%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	3%	6%	3%	1%
Belgique ¹	2%	2%	2%	2%	4%	3%	2%	3%	3%	4%	7%	8%	5%	4%	2%
Canada	5%	7%	5%	4%	3%	4%	5%	6%	6%	5%	6%	7%	8%	5%	3%
Danemark ²	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%
Finlande	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%
France ¹	14%	10%	7%	3%	4%	5%	4%	4%	5%	4%	6%	7%	9%	6%	3%
Allemagne ³	28%	35%	40%	52%	44%	25%	33%	34%	35%	28%	25%	21%	22%	34%	21%
Irlande	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	0%
Italie	1%	1%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	6%	3%	2%	2%	0%
Pays-Bas	3%	4%	3%	2%	5%	10%	6%	5%	8%	9%	7%	8%	6%	6%	2%
Norvège	1%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	0%	1%	2%	2%	2%	3%	1%	0%
Espagne	1%	2%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	1%
Suède	7%	5%	4%	10%	5%	4%	2%	1%	2%	3%	2%	3%	4%	4%	1%
Suisse	6%	7%	7%	2%	3%	3%	3%	4%	6%	8%	8%	3%	4%	5%	2%
R.-U. ⁴	3%	5%	7%	4%	4%	8%	11%	7%	10%	11%	13%	18%	12%	8%	3%
É.U. ⁵	24%	14%	9%	12%	22%	30%	29%	28%	18%	16%	8%	9%	12%	17%	8%
Total CIG	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	8%

Notes :

¹ Belgique et France - les chiffres ne comprennent pas les revendicateurs mineurs qui accompagnent un revendicateur adulte.

² Danemark - Les revendications de 2001 correspondent à celles des autres états membres de l'UE. Les données incluent maintenant les ajustements pour les «tiers pays sûrs» et les transferts vers d'autres états de l'UE.

³ Allemagne - les chiffres comprennent les nouvelles revendications et les revendications réitérées.

⁴ Royaume-Uni- les chiffres sont rajustés par rapport aux CIG pour rapprocher le nombre total de revendicateurs, y compris les personnes à charge.

⁵ États-Unis - les chiffres comprennent seulement les revendicateurs principaux ayant un dossier à l'INS, et non les personnes à charges ni les revendications déposées ou rouvertes à l'EOIR.

Sources :

Canada - Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)

Allemagne - Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees (BAFL)

Chiffres ombragés - Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Tous les autres - Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrants (CIG)

Commission de l'immigration et du statut de réfugié
 Policy, Planning & Research Branch, February 2002
 Based on January 29, 2002 IGC Statistics



Ouvrages de référence

- Aide juridique Ontario, (2001a). *Guide sur les maximums autorisés : Certificats délivrés pour des causes de droit de l'immigration et d'aide aux réfugiés*. Toronto : Aide juridique Ontario. Version anglaise trouvée le 24 mars 2002 à l'adresse suivante : http://www.legalaid.on.ca/en/info/pdf/guide_immigration.pdf
- Aide juridique Ontario, (2001b). *Access to justice for low-income people: 2001-2002 Business Plan*. Toronto : Aide juridique Ontario.
- Aide juridique Ontario, (2001c). *Legal aid tariff reform business case*. Toronto : Aide juridique Ontario. Document trouvé le 22 avril 2002 à l'adresse suivante : http://www.legalaid.on.ca/en/info/pdf/Tariff_Business_Case_full_document.pdf
- Aide juridique Ontario, (2002). *Avis aux avocats et aux avocates – Amélioration du tarif : Un grand pas dans la bonne direction*. Toronto : Aide juridique Ontario. Version anglaise trouvée le 2 août 2002 à l'adresse suivante : http://www.legalaid.on.ca/en/info/tariff_reform.asp?pm=1.
- Association du Barreau canadien, Comité national de liaison de l'aide juridique, (1987). *Legal aid delivery models: A discussion paper*. Ottawa : Association du Barreau canadien.
- Barreau du Haut-Canada, (2001). *Code de déontologie – Règle 5*. Toronto : Barreau du Haut-Canada. Version anglaise trouvée le 15 août 2002 à l'adresse suivante : <http://www.lsuc.on.ca/services/contents/rule5.jsp>
- Barsky, Robert F., (1997). *The motives for departure and the choice of host country*. Contemporary International Issues, 1: 1. Document trouvé le 22 avril 2002 à l'adresse suivante : http://www.yorku.ca/research/cii/journal/issues/vol1no1/article_6.html
- Bevan, Gwyn, (1996). Has there been supplier-induced-demand for legal aid?, *Civil Justice Quarterly*, 15, 98-114.
- Brantingham, P. L., (1981). *Évaluation du projet-pilote du défenseur public de Burnaby (Colombie-Britannique)*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada.
- Brantingham, P., Brantingham, P., et Easton, S., (1993). *Predicting legal aid costs*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada.
- Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, (2001a). *Maintenir l'engagement du Canada en matière d'immigration : Le Plan d'immigration pour 2002*. Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Version anglaise trouvée le 23 mars 2002 à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep02.html>.
- Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, (2002f). *Ce qu'il y a de nouveau dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés proposée*. Version anglaise trouvée le 12 juin 2002 à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/english/LIPR/c11-new.html>

- Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, (2002g). *Faits et chiffres 2001 : Aperçu de l'immigration*. Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada. Version anglaise trouvée le 12 juin 2002 à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2001.pdf>.
- Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, (2002h). « Le ministre Coderre demande l'approbation du gouvernement relativement à l'entente sur les tiers pays sûrs », *Communiqué 2002-26*. Version anglaise trouvée le 12 septembre 2002 à l'adresse suivante : <http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0226-pre.html>
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (1996). *Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe : Directives données par la présidente conformément au paragraphe 65(3) de la Loi sur l'immigration*. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Version anglaise trouvée le 17 mai 2002 à l'adresse suivante : http://www.CISR.gc.ca/en/about/legal/guidline/women/index_e.htm
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2001). *Politique sur le processus accéléré, Politique n° 2001-01*. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Version anglaise trouvée le 23 mars 2002 à l'adresse suivante : http://www.CISR.gc.ca/en/about/divisions/SPR/ep/ep_e.pdf
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002a). *International protection rates*, note d'information interne du 16 mai 2002. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002b). *Budget des dépenses 2002-2003, Partie III – Rapport sur les plans et les priorités*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor. Version anglaise trouvée le 6 août 2002 à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimate/20022003/rCISR_e.pdf
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002c). *CRDD Projected Output April, 2002 to March, 2003*, rapport préparé par la Direction des normes, de l'analyse et du suivi de la CISR pour usage interne, daté du 1^{er} février 2002. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002d). *CRDD Key Indicators as of 28 February 2002*, rapport de gestion interne. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002e). *Country Report, January-December, 2001*. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié. (Voir aussi les *Country Reports* des années antérieures.)
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002f). *Adjudication Division Key Indicators to Q4/01-02*, rapport de gestion interne. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.



- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (2002g). *Gender-related claims finalized*, résumé de données préparé par la Direction des normes, de l'analyse et du suivi de la Direction générale des politiques, de la planification et des recherches de la CISR pour usage interne. Non daté. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (1999a). *Hongrie : La situation des Roms selon plusieurs spécialistes*. Ottawa : Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Version anglaise trouvée en juin 2002 à l'adresse suivante : http://www.CISR.gc.ca/en/researchpub/research/publications/Hun02_e.htm
- Canada, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, (1999). *Rapport sur les plans et les priorités : Budget des dépenses 1999-2000*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor. Version anglaise trouvée le 23 mars 2002 à l'adresse suivante : <http://www.CISR.gc.ca/en/researchpub/pub/reg-99/rpp-1999/#IIIB1>
- Canada, Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, (1994). *Refugee claims in Canada and resettlement from abroad: Statistical digest*. Ottawa : Direction de la politique et des migrations des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada.
- Canada, Ministère de la Justice, (1995). *Tendances en matière d'aide juridique II*. Ottawa : ministère de la Justice.
- Canada, Vérificateur général du Canada, (1997). Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié : Le traitement des revendications du statut de réfugié, *Rapport du vérificateur général du Canada, 1997 – Chapitre 25*. Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada. Version anglaise trouvée le 20 mars 2002 à l'adresse suivante : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/ch9725e.html>
- Canada, Vérificateur général du Canada, (2001). Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs, *Rapport du vérificateur général du Canada, 1997 – Chapitre 12*. Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada. Version anglaise trouvée le 15 mai 2002 à l'adresse suivante : [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0112ce.html/\\$file/0112ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0112ce.html/$file/0112ce.pdf)
- Commission des services juridiques, (2000). *Tarif des honoraires – 14 décembre 2000*. Québec : Commission des services juridiques. Version anglaise trouvée le 14 avril 2002 à l'adresse suivante : http://www.csj.qc.ca/english/aide_juridique/tarif2001.asp
- Conseil national du bien-être social, (2000). *La justice et les pauvres*. Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- Cramsie, M.N., (1997). *A broad overview of legal aid in 1997 – Challenges and choices, the Australian experience*. Document présenté à la Conférence internationale sur l'aide juridique, Edinburgh, 1997.
- Currie, A. et McEown, (1998). *Assisted self-representation in criminal legal aid: An experiment in limited service delivery*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada.
- Currie, A., (1996). *The Legal Aid Manitoba Expanded Duty Counsel Project*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada.

- Currie, A., (2000). Modèles de prestation de l'aide juridique au Canada : Expériences passées et orientations futures. *University of British-Columbia Law Review*, 33(2), p. 285-317.
- Danish Refugee Council, (2001). *The Dublin Convention – Study on its implementation in the 15 States of the European Union*. Copenhagen: Danish Refugee Council. Document trouvé le 4 mai 2002 à l'adresse suivante : <http://www.flygtning.dk/publikationer/rapporter/dublin/dublin.pdf>
- Europa, (2001). *Acquis de Schengen et son intégration dans l'Union*. Version anglaise trouvée le 15 mai 2002 à l'adresse suivante : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>
- Fineblit, A., (1997). Legal Aid: Doing more with less. In F.H. Zemans, P.J. Monahan et A. Thomas (sous la dir. de), *Report on legal aid in Ontario: Background papers* (p. 69-90). North York (Ontario) : Osgoode Hall Law School, York University Centre for Public Law & Policy.
- Frecker, J., Duquette, P., Galloway, D., Gauthier, F., Jackson, W. et James, G., (2002). *Representation for Immigrants and Refugee Claimants*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada (à venir).
- Frecker, J., (1995). *Refugee family reunification: Report of the Canadian Council for Refugees Task Force on Family Reunification*. Montréal : Conseil canadien pour les réfugiés.
- Goriely, T., (1997a). *Legal aid delivery systems: Which offer the best value for money in mass casework?: A summary of international experience*. Londres (R.-U.) : The Lords Chancellor's Department. Document trouvé le 4 mai 2002 de l'adresse suivante : <http://www.lcd.gov.uk/research/1997/1097es.htm>
- Goriely, T., (1997b). Revisiting the debate over criminal legal aid delivery models: a view from Britain. Dans F.H. Zemans, P.J. Monahan et A. Thomas (sous la dir. de), *Report on legal aid in Ontario: Background papers* (p. 187-211). North York (Ontario) : Osgoode Hall Law School, York University Centre for Public Law & Policy.
- HCR, (2000). *The state of the world's refugees: Fifty years of humanitarian action*. Genève : HCR.
- HCR, (2001), *Asylum applications in industrialized countries, 1980-1999*. Genève, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf>
- HCR, (2002a). *Refugees by numbers 2002*. Genève : HCR. Document trouvé le 10 septembre 2002 à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=3c149b007&tbl=VISITORS&page=basics>
- HCR, (2002b). *Guidelines on international protection: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the status of refugees*. Genève : HCR. Document trouvé le 17 septembre 2002 à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+6wwBmeU+Di8wwwwwwwwwwwwmFqhT0yfEhFqhT0yfEtFqnp1xcAFqhT0yfEcFqcRGwhhoqAoDtMzmwwwwwwwwwDzmxwwwwww/openssl.pdf>
- Henry, A. et Fleming, A., (1998). *A literature review of public defender or staff lawyer schemes*. Édinburgh : The Scottish Office Home Department, Central Research Unit.



- Houlden, P. et Balkin, S., (1985). Quality and cost comparisons of private bar indigent defense systems: Contract vs. ordered assigned counsel. *Journal of Criminal Law & Criminology*, 79, 176-199.
- Legal Aid Board, (2000). *Legal Aid Board Annual Report 1999-00*. Londres (R.-U.) : Chambre des Communes.
- Legal Aid Office (Queensland), (non daté). *Duty lawyer tendering evaluation: Information paper*. Brisbane : Legal Aid Office (Queensland) (d'après le contenu du document, il semble avoir été rédigé en 1995).
- Legal Aid Society of Alberta, (1993). *Tariff of fees – 1993*. Edmonton: Legal Aid Society of Alberta. Document trouvé le 20 avril 2002 à l'adresse suivante : <http://www.legalaid.ab.ca/Legalaid/lah/tariff.html>
- Legal Services Society, (2001a). *Immigration tariff fees: CMSEIS data as at May 23, 2001*, rapport de gestion interne. Vancouver, BC: Legal Services Society.
- Legal Services Society, (2001b). *Annual Report 2000-2001*. Vancouver, BC: Legal Services Society. Document trouvé le 20 avril 2002 à l'adresse suivante : <http://www.vcn.bc.ca/lssbc/lss-aboutlss/annualreport-pdf/AR00-01.pdf>
- Legal Services Society, (1999). *Immigration tariff, January 1999*. Vancouver (C.-B.) : Legal Services Society. Document trouvé le 15 mai 2002 à l'adresse suivante : <http://www.vcn.bc.ca/lssbc/lss-lawyerinfo/lss-tariffguide/immigration.pdf>.
- Lippert, O. et Easton, S., (1997). *Past and future: Legal aid in Ontario*. Dans F.H. Zemans, P.J. Monahan et A. Thomas (sous la dir. de), *Report on legal aid in Ontario: Background Papers* (p. 215-243). North York (Ontario) : Osgoode Hall Law School, York University Centre for Public Law & Policy.
- MacDonald, G., (2001). *Refugee Law Office evaluation: Supplemental report – Cost efficiency*. Toronto : Aide juridique Ontario. Document trouvé le 9 juillet 2002, à l'adresse suivante : http://www.legalaid.on.ca/en/publications/pdf/Supplemental_April_2301.pdf.
- Macklin, A., (1997). Report on Immigration and Refugee Law. Dans *Report of the Ontario Legal Aid Review: A blueprint for publicly funded legal services, v.3* (p. 969 à 1016). Toronto : Ontario Legal Aid Review.
- McCamus, J.D., Brenner, S.J., Lax, J.L, Phillips, S. Wilson, J.B., Richardson, D.I. et coll., (1997). *Report of the Ontario Legal Aid Review: A blueprint for publicly funded legal services, v.1*. Toronto : Ontario Legal Aid Review.
- Meredith, C., (1991). *Comprehensive review and evaluation of the certificate component of the Ontario Legal Aid Plan*, préparée par Abt Associates of Canada pour le compte du ministère du Procureur général de l'Ontario et du ministère de la Justice du Canada : Ottawa : ministère de la Justice du Canada.
- Meredith, C., (1994). *Response to 'An Evaluation of Patterns of Aide juridique (2nd edition) and Predicting Legal Aid Costs' by Professor Teri (Pristupa) Prince*. Ottawa : Abt Associates.
- Milgrom, P. et Roberts, J., (1992). *The economics, organization and management*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.

- Morrison, J. et Crosland, B., (2001). *The trafficking and smuggling of refugees: The end game in European asylum policy*. Working Paper no. 39, Evaluation and Policy Analysis Unit. Genève : HCR. Document trouvé le 17 mars 2002 à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+JwwBmeFjT89wwwwwwwwwwwmFqo2010E2glnFqwhFqo2010E2gltFqoGn5nwGqrAFqo2010E2glcFq7RrnaRGwhhoqAoDtawDma5M1ttcoDtadhaGnh1tnn5MzmwwwwwwDzmxwwwwww1FqmRbZVFqhRfRP0iFqw/opendoc.pdf>
- Mosten, F. et Borden, L., (2000). *Unbundled legal services*. Document présenté à l'Academy of Family Mediators 2000. Sherman Oaks, CA : Mosten Mediation Centres. Document trouvé le 27 août 2002 à l'adresse suivante : http://www.mostenmediation.com/mmc/Mosten_Borden.htm
- Prince (Pristupa), T., (1994a). *An Evaluation of Patterns in Legal Aid (2nd edition) and Predicting Legal Aid Costs*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et des Services.
- Prince (Pristupa), T., (1994b). *Review of and response to the Abt Report (April 1994)*. Toronto : Ryerson Polytechnic University.
- Prince, T.M., (1991). *Critical Assessment of Legal Aid in Manitoba: An Evaluation Report*. Toronto : Barreau du Haut-Canada.
- Schmolka, V., (2002). *Le droit à une représentation juridique rémunérée par l'État au Canada : Une cause justifiée*. Ottawa : Association du Barreau canadien.
- Sloan, R., (1987). *Legal Aid in Manitoba: An Evaluation Report*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et des Services.
- Smith, (1997). *You are not alone: Legal aid in England and Wales*. Dans F.H. Zemans, P.J. Monahan et A. Thomas (sous la dir. de), *Report on legal aid in Ontario: Background papers* (p. 141 à 185). North York (Ontario) : Osgoode Hall Law School, York University Centre for Public Law & Policy.
- Social Policy and Research Council, (2002). *Immigration and refugee law services in Canada: Part one – Provincial analysis of immigration and refugee law legal aid coverage (Draft)*. Vancouver : Social Policy and Research Council of BC.
- Spangenberg, R., (1990). *Statement to the U.S. House of Representatives Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations*. Washington, D.C.: 9 mai 1990.
- Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, (1996). *L'aide juridique au Canada : Ressources et nombre de cas – 1994-1995*. Ottawa : Statistique Canada.
- Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, (2001). *L'aide juridique au Canada : Ressources et nombre de cas – 1999-2000*. Ottawa : Statistique Canada.
- Stewart, H., (1997). *An Economic Analysis of Legal Aid Delivery Mechanisms*. Dans *Report of the Ontario Legal Aid Review: A blueprint for publicly funded legal services*, v.3. p. 585-607. Toronto : Ontario Legal Aid Review.



- Widgren, J., (1994). *Multinational Co-operation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organisations*. Discussion paper presented to the Eleventh IOM Seminar: International response to trafficking in migrants and the safeguarding of migrant rights. Genève, 26-28 octobre 1994. Document trouvé le 4 août 2002 à l'adresse suivante : <http://www.oefm.org/documents/TraffickingUndok.pdf>
- Wong- Rieger, D., (1996). *Refugee Law Office Pilot Project Evaluation (Interim Report, May 22, 1996)*. Toronto : Régime d'aide juridique de l'Ontario.
- Wong-Rieger, (2000). *Refugee Law Office: Mandate and Role with a Mixed Environment of Refugee Legal Aid*. Toronto : Aide juridique Ontario. Document trouvé le 4 août 2002 à l'adresse suivante : http://www.legalaid.on.ca/en/publications/pdf/RLO_Review.pdf
- Wong-Rieger, D., (1998). *Evaluation of the Refugee Law Office – Final Report*. Toronto : Régime d'aide juridique de l'Ontario.

Lois

- Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960, chap. 44.
- Loi constitutionnelle de 1867*, R.-U., Victoria 30 et 31, chap. 3.
- Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, R.-U., 1982, chap. 11.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, chap. 12.
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, chap. 27.
- Loi sur les procureurs*, L.R.O. 1990, chap. S-15.

Règlements

- Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227.
- Règles sur la section de l'immigration*, DORS/2002-229.
- Règles sur la section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228.
- Règles sur la section d'appel de l'immigration*, DORS/2002-230.
- Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba, Règlement de l'aide juridique, Tarif des honoraires, Partie 4.1. L105 – R.M 225/91 tel que modifié*. Trouvé le 20 avril 2002 du site <http://www.legalaid.mb.ca/>.

Accords internationaux

- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Community – Convention de Dublin*, Official Journal C254, 19008/1997 p. -12.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entré en vigueur le 23 mars 1976.

Protocole relatif au statut des réfugiés, 606 U.N.T.S. 267, entré en vigueur le 4 octobre 1967.

Projet révisé du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 23 novembre, Assemblée générale des Nations Unies, [AC/254/4/Add.3/Rev.4].

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 189 U.N.T.S. 150, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Jurisprudence

Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 487, (1990), 47 Admin. L.R. 317, 109 N.R. 239 (C.A.F.).

Canada (P.G.) c. Ward [1993] 2 R.C.S. 689, 103.

Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) [1993] 1 R.C.S. 1053.

Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration [1985] 1 R.C.S. 177.

Communications personnelles et entrevues

Alam, Hasam, agent de recherche, Normes, analyse et suivi, Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Bailey, Glen, directeur général, Politiques, planification et recherches, Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Deitch, James, gestionnaire, Tariff Services, Legal Services Society, Colombie-Britannique.

Fisk, Thomas, gestionnaire, Corporate Research Services, Legal Services Society, Colombie-Britannique.

Gerlitz, Don, chef, Normes, analyse et suivi, Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Hargreaves, Claude, directeur général, Centre communautaire juridique de Montréal.

Jackson, Richard, vice-président adjoint – Bureau régional de Vancouver, Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Long, Andrea, chercheur, Social Policy and Research Council of British-Columbia.

Marrone, Mary, analyste des politiques, Aide juridique Ontario.

McNeilly, Gerry, directeur administratif, Société d'aide juridique du Manitoba.

Strain, Roderick, analyste en gestion, Aide juridique Ontario.