



Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
Immigration and Refugee Board of Canada

Plan d'innovation à la Section d'appel de l'immigration

Mars 2006

Canada



TABLE DES MATIÈRES

Message du président	3
Sommaire	5
Introduction	9
1. Ce qu'est le projet Innovation à la SAI et pourquoi il a été entrepris	9
2. Bref historique	9
3. Groupe de travail	9
4. Contexte actuel de la SAI	10
Les défis	12
1. Renseignements obtenus rapidement au début du processus	12
2. Ressources, mécanismes et processus à l'appui d'un règlement rapide	12
3. État de préparation à l'audience et gestion à l'audience et après l'audience	13
Cadre de transformation	14
1. Stratégie décisionnelle	14
2. Stratégie de gestion des cas	15
i) Création d'un système national de gestion des dossiers	
ii) Formation d'équipes à multiples niveaux	
3. Cadre de transformation	16
i) Étapes I et II – Collecte rapide de renseignements et Règlement rapide	
ii) Étape III – Questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences	
Plan d'innovation de la SAI	19



MESSAGE DU PRÉSIDENT

Je suis heureux de présenter le Rapport sur le projet Innovation à la Section d'appel de l'immigration (Innovation à la SAI).

Ce rapport représente la vision de la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié du Canada (CISR) quant à l'avenir de la SAI. Il trace la voie pour transformer la SAI en un tribunal moins formaliste et plus souple, en mesure de rendre une justice administrative plus simplement et rapidement, tout en respectant la même norme élevée d'équité. Ce cadre est le fruit de discussions menées par le Groupe de travail sur l'innovation à la SAI (Groupe de travail) et de réunions de consultation avec des commissaires et du personnel de la SAI, des intervenants, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et des conseils des appelants. D'entrée de jeu, ce fut un exercice inclusif qui le demeurera tout au long de sa mise en oeuvre.

Ces dernières années, la CISR a adhéré au programme gouvernemental de transformation et d'innovation. En tant que tribunal administratif ayant des responsabilités uniques au sein du système d'immigration et de protection des réfugiés du Canada, la CISR s'est engagée à améliorer de façon soutenue toutes les facettes de son travail. Les responsabilités qui nous sont conférées n'en exigent pas moins. Les hommes et les femmes de la CISR sont très conscients de l'ampleur du mandat de la CISR et des conséquences de leur travail sur la vie des gens, tant au Canada qu'à l'étranger. Les personnes qui comparaissent devant la CISR comptent sur nous pour rendre rapidement des décisions de qualité sur des questions qui changeront leur vie.

C'est dans ce contexte, et aux prises avec une croissance sans précédent du nombre de cas en instance à la SAI, que j'ai lancé le projet Innovation à la SAI, lequel fait partie d'une série continue de mesures que la CISR a adoptées ces dernières années afin d'être plus dynamique et de répondre aux besoins des personnes à qui elle assure des services. Plus particulièrement, il y a un coût humain à l'augmentation du délai de traitement des cas ressenti par les personnes qui attendent d'être réunies avec les membres de leur famille qui sont à l'étranger ainsi que par les appelants et le public canadien en général dans le cas des appels de mesures de renvoi.

Le Plan d'action du président pour la Section de la protection des réfugiés (SPR), le Plan de renouvellement de la Section de l'immigration (SI) et le projet Innovation à la SAI reflètent l'engagement de la CISR envers l'amélioration constante grâce à l'innovation. Nous reconnaissons que le statut de tribunal administratif de la CISR nous permet de



chercher des moyens novateurs de rendre la justice. Je suis heureux d'affirmer que la CISR et toutes les personnes associées au projet Innovation à la SAI ont relevé ce défi, et que les résultats du rapport témoignent des efforts qu'elles ont déployés.

La réussite du projet Innovation à la SAI nécessitera l'engagement et la collaboration soutenus de toutes les parties, y compris la nomination et le renouvellement (en temps opportun) des mandats des commissaires nommés par décret (commissaires). En bout de ligne, toutefois, son succès reposera sur le sentiment d'une cause commune qui fut si manifeste lors des réunions et des consultations. C'est dans cet esprit que les prochaines étapes de cette initiative comporteront des discussions constantes avec les commissaires et le personnel de la SAI, les partenaires de portefeuille et les intervenants. Bien que cela n'ait pas toujours été facile, les discussions très constructives et les échanges respectueux d'idées nous ont permis de faire déjà de grands pas vers la transformation de la SAI. Il reste toutefois encore beaucoup à faire et je sais que je peux compter sur tous les participants en cause pour demeurer engagés afin d'atteindre notre objectif ultime d'être une SAI plus souple et novatrice.

Je tiens à remercier le Groupe de travail et toutes les personnes qui ont pris part aux réunions et aux consultations. En particulier, je souhaite souligner le travail de Sherry D. Wiebe, consultante du projet Innovation à la SAI; Sharon M. Silberstein, conseillère spéciale du projet Innovation à la SAI; Greg Kipling et Iris Kohler, gestionnaires du projet; Carl Baar, consultant du projet Innovation à la SAI; Keith Hanash, conseiller principal en communications; de même que le leadership de Daniele D'Ignazio, chef du projet. J'aimerais aussi reconnaître la contribution du personnel de la CISR, des intervenants et des autres parties intéressées qui ont participé aux réunions et aux consultations sur le projet Innovation à la SAI. C'est grâce à leurs efforts que ce rapport a été rendu possible.



SOMMAIRE

Aux prises avec une croissance considérable du nombre de cas en instance et des délais moyens de traitement à la Section d'appel de l'immigration (SAI), le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) a créé, en octobre 2005, un Groupe de travail chargé de réexaminer et de repenser le mode de fonctionnement de la SAI à titre de tribunal administratif.

Ce réexamen a permis de circonscrire trois principaux thèmes à l'origine de l'arriéré croissant de la SAI et de l'augmentation des délais de traitement des cas : le besoin d'obtenir des renseignements rapidement, en début de processus, pour décider judicieusement de la catégorisation des cas; le besoin de se doter de ressources, de mécanismes et de processus favorisant le règlement rapide des cas hors de la salle d'audience; enfin, le besoin d'exercer une gestion efficace des cas tout au long du processus d'appel.

Pour pouvoir relever les défis auxquels elle fait face, la SAI doit transformer son mode de fonctionnement. La transformation doit être orientée par les principes fondamentaux suivants :

- les commissaires devraient élaborer et mettre en œuvre une stratégie décisionnelle de nature proactive, qui façonnerait la jurisprudence de la SAI et qui, dans les audiences individuelles, leur permettrait d'exercer plus de contrôle sur les procédures;
- un haut fonctionnaire dirigera le travail intégré d'équipes spécialisées de gestion des cas dans les régions;
- chaque fois que c'est possible, les appels devraient être réglés hors de la salle d'audience, le plus rapidement possible et de préférence par consensus;
- les efforts devraient être recentrés sur le début de l'appel.

Le présent rapport expose la ligne de conduite suivie par la CISR pour incarner ses valeurs fondamentales de tribunal administratif « simple, rapide et équitable ». Le rapport est divisé en fonction des trois étapes du cycle de vie d'un appel (collecte rapide de renseignements; règlement rapide et questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences).



GÉNÉRALITÉS

1. Le vice-président de la SAI et la secrétaire générale de la CISR présenteront au président de la Commission un rapport écrit sur le rendement annuel qui rendra compte du rendement de la SAI relativement à sa stratégie décisionnelle et à ses objectifs de gestion des cas. Le rendement de la SAI sera mesuré au moyen d'indicateurs clés et de critères de référence. Un résumé du rapport sera affiché sur le site Web de la CISR.
2. Le directeur régional s'assurera qu'un haut fonctionnaire dirigera le travail de toutes les équipes de spécialistes en gestion des cas dans chaque région, dont le nombre dépendra de la taille de la région. Le haut fonctionnaire aura la responsabilité de soutenir le vice-président adjoint/commissaire coordonnateur régional et de travailler en étroite collaboration avec lui, et surveillera le rendement en matière de gestion des cas de la SAI dans les régions à l'appui du processus décisionnel.

ÉTAPE I – COLLECTE RAPIDE DE RENSEIGNEMENTS

3. CIC devrait émettre une seule lettre de refus, accompagnée des notes du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI).
4. Les appelants devront déposer un avis d'appel détaillé, qui comprendra les motifs de l'appel et les éléments de preuve qui seront invoqués à l'appui de ces motifs d'appel.
5. Associer à l'avis d'appel détaillé un délai de communication des renseignements.
6. CIC devrait fournir une copie du dossier d'appel envoyé par le bureau des visas à l'étranger dans un délai de 60 jours. La surveillance des délais par la SAI aux fins du traitement des cas commencera au moment du dépôt de l'avis d'appel, plutôt qu'à la réception du dossier, comme c'est actuellement le cas.
7. Établir des équipes de fonctionnaires spécialisés dans la catégorisation, dans chaque région.
8. Orienter les dossiers vers l'examen en début de processus, le règlement rapide ou l'audience.

ÉTAPE II – RÈGLEMENT RAPIDE

9. Des mécanismes efficaces et efficients seront mis en place pour traiter les demandes de renseignements des appelants.
10. Donner aux équipes le mandat de rechercher un règlement rapide.



11. Conserver et élargir le recours au mode alternatif de règlement des litiges (MARL), lequel devrait être mené par des fonctionnaires et d'autres membres du personnel de la CISR plus tôt dans le processus de gestion des dossiers.
12. Faire l'essai d'un modèle de médiation ou d'arbitrage (M/A) adapté aux besoins de la SAI en vue de créer une autre catégorie de règlement des litiges.

ÉTAPE III – QUESTIONS LIÉES À L'ÉTAT DE PRÉPARATION AUX AUDIENCES, AUX AUDIENCES ET APRÈS LES AUDIENCES

13. Établir dans chaque région une équipe de fonctionnaires chargée de préparer les appels afin de s'assurer que tous les appels mis au rôle sont prêts pour l'audience.
14. Les commissaires seront plus proactifs à l'audience, qui devra être plus circonscrite et dirigée par le commissaire.
15. Les audiences seront dirigées d'une manière qui fait ressortir le sérieux de la procédure, sans être excessivement formalistes. La structure physique de la salle d'audience sera modifiée afin de permettre une procédure plus informelle et plus accessible.
16. CIC/l'ASFC devrait produire et communiquer régulièrement certaines formes de preuve. Il conviendrait ensuite d'afficher sur le site Web de la CISR les preuves génériques qui conviennent.
17. Afin d'assurer à la fois l'équité et l'efficacité des appels relatifs à un mariage de mauvaise foi, la SAI devrait adopter une approche institutionnelle qui n'encourage pas le témoignage par téléphone du conjoint du demandeur se trouvant à l'étranger, sauf dans certaines circonstances limitées et précisées. Dans cet objectif, on pourrait encourager les commissaires à ne pas tirer de conclusion négative lorsque l'appelant ne demande pas au demandeur qui se trouve à l'étranger de témoigner par téléphone, sauf dans certaines circonstances limitées et précisées.
18. Les auditions des cas simples seront mises au rôle pour deux heures, à compter de 8 h 30.
19. La SAI mettra ses audiences au rôle en fonction de sa capacité et de ses ressources. Les audiences devraient avoir lieu comme prévu, y compris celles tenues en l'absence du conseil du ministre, à moins que les circonstances ne justifient clairement un changement.
20. L'objectif actuel de la Section qui consiste à prononcer de vive voix entre 50 % et 70 % des motifs sera augmenté. Seuls les motifs donnés de vive voix aux parties immédiatement après la conclusion de l'audience seront considérés comme des motifs donnés de vive voix.



21. La CISR élaborera un processus afin de transmettre la transcription des motifs de la décision rendue de vive voix directement du système d'enregistrement audionumérique aux parties dans un délai de 48 heures. Un haut fonctionnaire sera chargé de s'assurer que la livraison de la version écrite des motifs donnés de vive voix est conforme aux critères convenus en matière de délai et de qualité.
22. Mettre en oeuvre une pratique qui consiste à aviser le bureau des visas approprié, par courrier électronique, des décisions et des motifs prononcés dans les appels en matière de parrainage afin d'accélérer le traitement des demandes de parrainage lorsque les appels ont été accueillis.
23. Les motifs des décisions mises en délibéré devront être terminés dans un délai de 60 jours.
24. Rationaliser les processus de la SI et de la SAI dans le cas des appels de mesures de renvoi où la criminalité est en cause et éliminer la nécessité de la transcription des procédures de la SI dans le cas des audiences non contestées.
25. Dans le cadre de la stratégie décisionnelle de la SAI, établir des directives du président ou d'autres outils juridiques pour orienter l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la SAI dans les appels de mesures de renvoi afin de :
 - a. guider les commissaires dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans les appels de mesures de renvoi;
 - b. guider les commissaires lorsqu'ils envisagent de surseoir à une mesure de renvoi, y compris en ce qui a trait à la durée du sursis;
 - c. guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'imposer des conditions non obligatoires et des conditions liées à la nécessité de se rapporter dans les mesures de renvoi en sursis; et
 - d. adopter des pratiques exemplaires pour réduire ou limiter les examens des sursis provisoires aux situations où il y a des motifs sérieux et valides de les imposer.
26. Retirer les personnes atteintes de troubles mentaux du processus de mesures de renvoi.



INTRODUCTION

1. CE QU'EST LE PROJET INNOVATION À LA SAI ET POURQUOI IL A ÉTÉ ENTREPRIS

En octobre 2005, le président de la CISR a lancé une initiative visant à repenser et à revoir le mode de fonctionnement de la SAI en tant que tribunal administratif. À cette époque, la SAI était aux prises avec une croissance importante de sa charge de travail et une hausse du délai moyen de traitement des cas. Face à cette augmentation et à la perspective d'une hausse plus élevée dans l'avenir, le président a créé le Groupe de travail pour examiner la SAI et formuler des recommandations à l'appui de cette initiative.

Le Groupe de travail a reçu le mandat de proposer un plan de changement à la SAI à court, moyen et long terme. Bien que la nécessité de trouver une solution à l'arriéré croissant des cas d'appel de l'immigration justifiait au départ cet examen, il s'agissait aussi d'une occasion d'investir dans la capacité de la SAI de rendre la justice administrative de manière cohérente et équitable, à long terme, malgré la fluctuation et le caractère imprévisible de la charge de travail.

2. BREF HISTORIQUE

Le projet Innovation à la SAI fait partie d'une série d'initiatives en cours à la CISR, où le tribunal administratif examine ses processus pour accroître l'efficacité, l'efficience et la qualité de ses méthodes de gestion des cas et de ses processus décisionnels. C'est ce sens de l'engagement envers l'amélioration constante qui a permis à la SAI de réaliser des gains considérables en 1996-1997 en simplifiant et en normalisant ses processus de gestion des cas, et de transformer la nature du processus d'appel en 1998 par le lancement du mode alternatif de règlement des litiges (MARL). Ces deux mesures ont aidé la SAI à gérer sa charge de travail. Nous avons maintenant l'occasion de mettre à profit ces changements et d'améliorer la qualité et l'efficacité de la SAI en faisant une large place à une SAI proactive qui dirige la recherche du règlement rapide et équitable de tous les appels.

3. GROUPE DE TRAVAIL

Le Groupe de travail qui a dirigé l'examen était composé de commissaires et de fonctionnaires de la CISR provenant de toutes les régions et possédant une connaissance approfondie de la SAI et de ses défis. Ils se sont réunis pendant 12 jours au total, à Toronto et à Ottawa, en novembre et décembre 2005. Le Groupe de travail a également fait participer du personnel de la SAI et des intervenants de la SAI à cette initiative.



Une série de réunions de consultations régionales ont eu lieu en décembre 2005 et en janvier 2006 dans toutes les régions, auprès de commissaires et de fonctionnaires de la SAI ainsi qu'auprès de représentants de l'ASFC et des conseils des appelants. En outre, les 8 et 9 décembre, une réunion de consultation nationale d'une durée de deux jours a eu lieu à Ottawa avec CIC et l'ASFC.

4. CONTEXTE ACTUEL DE LA SAI

Les décideurs de la SAI tranchent des appels interjetés principalement par des citoyens canadiens et des résidents permanents dont la demande de parrainage au titre du regroupement familial a été refusée. La SAI entend également les appels interjetés par des résidents permanents (ainsi que par des personnes protégées et par des détenteurs d'un visa de résident permanent) frappés d'une mesure de renvoi du Canada, de même que les appels interjetés par des résidents permanents ayant fait l'objet d'un constat de manquement à l'obligation de résidence. Le ministre responsable de l'ASFC peut également interjeter appel devant la SAI contre les décisions rendues par la SI à l'issue des enquêtes.

Le pouvoir conféré par la loi à la SAI est défini dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR). Les *Règles de la Section d'appel de l'immigration* (Règles) régissent les procédures et les processus de la SAI.

La SAI est divisée en trois régions sur le plan fonctionnel : le bureau régional de l'Est, situé à Montréal, le bureau régional du Centre, situé à Toronto, et le bureau régional de l'Ouest, situé à Vancouver. La SAI compte 34 commissaires et environ 58 fonctionnaires. À l'instar de la CISR en général, la SAI a une double structure de responsabilisation, où les commissaires rendent compte au président par l'intermédiaire de leur commissaire gestionnaire régional et du vice-président de la SAI, tandis que les fonctionnaires relèvent, par l'intermédiaire de leur directeur régional respectif, du directeur général des Opérations et de la secrétaire générale, qui, à son tour, rend compte au président. Les directeurs régionaux sont également responsables de tous les biens matériels et du ressourcement des bureaux administratifs et des salles d'audience de leur région.

Plus de 60 000 appels ont été interjetés à la SAI depuis sa création en 1989, année où moins de 1 000 appels avaient été interjetés. Des augmentations sans précédent en 2002-2003 et en 2003-2004 ont porté à 6 400 le nombre total des appels interjetés annuellement. On prévoit que ce nombre augmentera de nouveau en 2006-2007 pour atteindre environ 6 700.

Une productivité accrue a permis à la SAI de finaliser environ 30 % plus d'appels en 2003-2004 et en 2004-2005 qu'en 2002-2003. Cependant, malgré le maintien de ce taux élevé pendant les trois premiers trimestres de 2005-2006, le nombre d'appels interjetés a continué de dépasser celui des appels finalisés.



Résultat : au cours de chacune des trois dernières années, il y a eu plus d'appels interjetés que d'appels finalisés à la SAI, ce qui a entraîné un nombre élevé et croissant d'appels en instance, lequel a atteint 9 000 en mars 2006. Cette situation est particulièrement préoccupante compte tenu du fait que le nombre de cas en instance continue de croître, malgré les importants gains de productivité de la SAI et une augmentation moins importante que prévu des appels interjetés en 2005. De plus, cette situation montre que le nombre d'appels en instance à la SAI n'est pas un problème qui se résoudra de lui-même. C'est plutôt par un effort concerté et appuyé par la CISR que la SAI sera en mesure d'apporter les changements fondamentaux nécessaires pour relever les défis auxquels elle fait face.

Le nombre de cas en instance et le nombre croissant d'appels interjetés ont tous deux contribué à une augmentation du délai moyen de traitement des cas de la SAI. Un sommet de 10,7 mois a été atteint en août 2005, ce qui est considérablement plus élevé que le délai habituel de six à huit mois des bureaux régionaux entre 1999 et le début de 2004.

Enfin, les niveaux des ressources de l'ASFC/CIC influent sur la capacité de la SAI de finaliser les appels. La période d'attente précédant l'envoi, par l'ASFC/CIC, du dossier d'appel en matière de parrainage à la SAI a progressivement augmenté au cours des trois dernières années. De même, l'ASFC éprouve des difficultés à assurer la disponibilité d'un nombre suffisant de conseils du ministre chevronnés pour appuyer toutes les audiences mises au rôle par la SAI.

De plus, le nombre croissant d'appels en instance et l'augmentation du délai de traitement influent directement et défavorablement sur les parties qui comparaissent devant la SAI. Par exemple, les retards dans la finalisation des appels en matière de parrainage laissent à la fois les appelants et les demandeurs dans une situation d'attente. Ils sont incapables de continuer leur vie parce qu'ils attendent le règlement de leur cas. Par ailleurs, l'intégrité du programme d'immigration et la sécurité publique, deux préoccupations clés de l'autre plaideur institutionnel de la SAI, l'ASFC/CIC, sont menacées si la SAI est incapable de traiter rapidement, simplement et équitablement les appels soulevant un abus possible du système de parrainage ou le renvoi de personnes reconnues coupables de grande criminalité.



LES DÉFIS

Le Groupe de travail a identifié un certain nombre de facteurs qui ont contribué à l'arriéré croissant de la SAI et à l'augmentation du délai de traitement des cas. Toutefois, parmi ces facteurs, trois grands thèmes se sont dégagés : l'absence de renseignements obtenus rapidement au début du processus pour décider judicieusement de la catégorisation des cas; un manque de ressources, de mécanismes et de processus à l'appui du règlement rapide des cas hors de la salle d'audience; et l'absence d'une gestion efficace à l'audience et après l'audience.

1. RENSEIGNEMENTS OBTENUS RAPIDEMENT AU DÉBUT DU PROCESSUS

À l'heure actuelle, pour déposer un avis d'appel en matière de parrainage, l'appelant n'est tenu de présenter que les renseignements fournis par le bureau des visas de CIC, conformément à la lettre de refus. Aucun autre renseignement ni aucune intervention relativement à l'appel ne sont requis. Sans information supplémentaire pour évaluer le bien-fondé du cas de l'appelant, la SAI peut difficilement acheminer l'appel à la catégorie appropriée en vue de le régler.

Actuellement, le dépôt d'un avis d'appel ne déclenche que deux actions possibles. La première est l'envoi d'un avis au bureau des visas à l'étranger afin qu'il fasse parvenir le dossier du demandeur au bureau des audiences pertinent de l'ASFC au Canada. Il en résulte une période de quatre mois pendant laquelle l'appel ne peut progresser. Il faut attendre la réception du dossier avant de pouvoir examiner les nouveaux éléments de preuve, lesquels auraient pu aider à orienter l'appel s'ils avaient été disponibles au début du processus. La seconde action possible est l'examen, mené par la SAI, pour déterminer s'il s'agit d'un cas qui fait partie des 10 % qui semblent manifestement non fondés et qui sont susceptibles d'être réglés par écrit.

Non seulement l'intérêt public et le service à la clientèle exigent-ils que l'on réduise au minimum le délai qui s'écoule entre le dépôt d'un avis d'appel et le règlement final du cas, mais il est aussi présumé que l'appelant dépose son avis d'appel avec l'intention que l'appel se règle dès que les considérations pratiques et d'équité le permettent. L'intérêt public exige également que le ministre s'efforce de régler les cas le plus rapidement possible. Par conséquent, il est essentiel et à l'avantage de toutes les parties et du grand public que la SAI obtienne rapidement les renseignements au début du processus.

2. RESSOURCES, MÉCANISMES ET PROCESSUS À L'APPUI D'UN RÈGLEMENT RAPIDE

Bien que certains cas ne puissent se régler que dans le cadre d'une audition complète orale, il s'agit de la méthode la plus coûteuse, stressante et chronophage de régler un différend. Par conséquent, la SAI a le devoir de s'efforcer de régler le plus grand nombre possible d'appels sans avoir recours à une audition complète.



L'examen en début de processus et le MARL sont les mécanismes officiels actuellement utilisés pour assurer un règlement rapide. Ils se sont tous deux révélés fort utiles, mais ont atteint leurs limites en terme de ce qu'ils peuvent accomplir dans leur forme actuelle. Par conséquent, de nombreux appels se prêteraient à un règlement rapide, mais font néanmoins l'objet d'une audience de nombreux mois après la réception du dossier d'appel. Voilà qui retarde la finalisation des appels accueillis sur consentement et maintient le traitement d'appels qui semblent être non fondés.

Les ressources limitées influent également sur la gestion des cas en général, ce qui réduit la possibilité d'un règlement rapide. Le nombre croissant de cas exerce des pressions inévitables et accrues sur tous les aspects du travail à la SAI, qu'il s'agisse de répondre aux appels téléphoniques provenant de personnes demandant de l'aide, de l'information et des conseils ou à ceux provenant de personnes désirant des renseignements à jour sur la mise au rôle de leur appel ou sur l'état d'avancement des motifs. Les ressources requises pour répondre à ces demandes sont recrutées parmi celles qui sont supposées se consacrer à la gestion des cas et au règlement rapide.

3. ÉTAT DE PRÉPARATION À L'AUDIENCE ET GESTION À L'AUDIENCE ET APRÈS L'AUDIENCE

Une application plus rigoureuse des Règles régissant les remises d'audience, les ajournements et la communication tardive de même qu'une attention portée à la ponctualité de toutes les personnes participant à l'audience ont été identifiées comme facteurs qui pourraient accélérer le règlement. Au nombre des autres facteurs liés à l'état de préparation à l'audience figurent les questions liées à l'identification des pièces, à la vérification des numéros de téléphone des témoins, à la modification des listes de témoins, à la confirmation que l'interprète et le témoin se comprennent et, en général, à la nécessité de s'assurer que l'appel est prêt à être entendu.

Un élément important pour assurer un règlement efficace est la capacité des commissaires d'être plus proactifs et d'orienter les procédures en salle d'audience. Voilà qui influencerait sur le temps et la manière dont l'appelant et le conseil du ministre présentent leurs positions respectives et mènent les contre-interrogatoires.

Souvent, les commissaires ne disposent pas des éléments de preuve les plus utiles pour trancher l'appel. De plus, on constate souvent une inégalité dans les aptitudes des parties, surtout lorsque l'une d'elles n'est pas représentée. Dans le cas des appels concernant un mariage de mauvaise foi, les problèmes associés à l'obtention du témoignage par téléphone du demandeur à l'étranger se traduisent souvent par des audiences plus longues et moins efficaces, sans avantages mesurables.

Un recours accru au prononcé de vive voix des décisions et des motifs de même que le fait de s'assurer que les motifs écrits sont toujours donnés rapidement bénéficieraient aussi considérablement aux parties et contribueraient à l'intégrité du processus de la SAI.



Enfin, le nombre croissant de cas à la SAI nécessite la tenue d'un plus grand nombre d'audiences par jour. L'un des défis actuels est qu'il n'est pas possible de mettre au rôle un plus grand nombre d'audiences à moins d'augmenter l'effectif des conseils du ministre ou que le conseil du ministre commence à faire des choix stratégiques quant à sa façon de participer au processus de la SAI.

CADRE DE TRANSFORMATION

Au cours de ses délibérations, le Groupe de travail a déposé une série de propositions qui, alliées à d'autres propositions reçues par le chef du projet Innovation à la SAI et les facilitateurs, représentent une transformation importante du mode de fonctionnement de la SAI. Quoique bon nombre des recommandations soient de nature assez précise, elles reposent toutes sur les principes fondamentaux suivants :

- les commissaires devraient élaborer et mettre en oeuvre une stratégie décisionnelle de nature proactive, qui façonnerait la jurisprudence de la SAI et qui, dans les audiences individuelles, leur permettrait d'exercer plus de contrôle sur les procédures;
- un haut fonctionnaire dirigera le travail intégré des équipes spécialisées de gestion des cas dans les régions;
- chaque fois que c'est possible, les appels devraient être réglés hors de la salle d'audience, le plus rapidement possible et de préférence par consensus;
- les efforts devraient être recentrés sur le début de l'appel.

Les défis auxquels fait face la SAI exigent une approche reposant sur deux stratégies distinctes, mais complémentaires : l'une axée sur le processus décisionnel, et l'autre sur la gestion des cas.

1. STRATÉGIE DÉCISIONNELLE

Une stratégie décisionnelle mise sur le principe des délibérations institutionnelles en identifiant les nouveaux enjeux ou les questions non résolues de la jurisprudence d'un tribunal et en les traitant de façon systématique. Le principe qui sous-tend ces stratégies, dans le cas des tribunaux administratifs, a reçu l'aval de la Cour suprême du Canada dans *Consolidated-Bathurst*. Cet arrêt incite les tribunaux à accroître la cohérence dans le processus décisionnel en discutant de questions dans le cadre de séances plénières regroupant des décideurs, tout en respectant l'indépendance décisionnelle du tribunal qui entend le cas faisant l'objet des discussions. En plus de favoriser une stratégie décisionnelle reposant sur les décisions de tribunaux individuels, le tribunal peut élaborer des



instruments de politique conçus pour améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité du processus décisionnel. Dans le cas de la SAI, le pouvoir du président de donner des directives et d'élaborer des guides jurisprudentiels ainsi que le pouvoir du vice-président de désigner des décisions à caractère persuasif reflètent un éventail d'options pour établir des instruments juridiques. De nombreux autres outils sont aussi disponibles pour promouvoir une stratégie décisionnelle, tels qu'un appui efficace et soutenu de la part des Services juridiques, la formation, la distribution des motifs et les communications internes et externes.

La nécessité d'une stratégie décisionnelle est manifeste. La composition et le volume de la charge de travail d'un tribunal changent fréquemment, et de nouvelles questions surgissent à la suite de modifications à des pratiques gouvernementales ou de nouvelles décisions rendues par les cours supérieures. La jurisprudence d'un tribunal est en constante évolution, et l'articulation de son approche envers les questions qu'il doit trancher est souvent avantagée par une démarche coordonnée, plutôt que ponctuelle.

Pour la SAI, l'élaboration d'une démarche sélective et stratégique à l'égard des questions à trancher est importante, non seulement comme moyen pour relever des défis précis, mais également pour réduire de façon systématique le nombre de cas en instance et pour promouvoir la cohérence dans les méthodes de traitement des cas des parties qui comparaissent devant le tribunal, peu importe la région où l'appel est entendu.

Pour assurer la réussite de toute stratégie décisionnelle de la SAI, il est essentiel que les commissaires s'engagent activement. Leur rôle unique en tant que décideurs de la SAI leur confère, de même qu'aux commissaires gestionnaires, le pouvoir exclusif d'articuler et de mettre en œuvre une telle stratégie.

2. STRATÉGIE DE GESTION DES CAS

Deux éléments clés constituent la stratégie de gestion des cas de la SAI : la création d'un système national de gestion des dossiers afin de superviser la charge de travail de la SAI, et la formation d'équipes à plusieurs niveaux responsables de faire progresser les dossiers au cours du processus d'appel. Les fonctionnaires dirigeront la stratégie de gestion des cas.

i) Création d'un système national de gestion des dossiers

La SAI créera et tiendra à jour un répertoire détaillé de tous les dossiers à l'échelle nationale. Ainsi, on s'assurerait que les tâches sont exécutées de façon uniforme et dans le même délai pour chaque région dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources et d'assurer un processus de règlement des appels uniforme partout. La SAI disposerait d'une plus grande marge de manœuvre en pouvant répartir la charge de travail, en comprenant mieux ses méthodes de travail et en ayant en tout temps une idée claire des tâches à accomplir.

ii) Formation d'équipes à multiples niveaux

Il incomberait aux équipes à multiples niveaux créées dans chaque région de traiter les dossiers. Leurs fonctions principales comprendraient la catégorisation améliorée, la



recherche d'un règlement rapide et la gestion des cas. Bien que les équipes seraient principalement composées de fonctionnaires de divers niveaux, elles comprendraient également au moins un commissaire, désigné comme ressource par le vice-président adjoint ou le commissaire coordonnateur. On intégrerait des commissaires parce qu'ils sont non seulement les seuls à pouvoir trancher les appels, mais également à pouvoir établir la stratégie décisionnelle générale de la SAI. Ainsi, il serait improductif de donner aux fonctionnaires des responsabilités liées aux processus de règlement des cas et aux processus décisionnels si les mesures qu'ils prennent ne sont pas constamment éclairées par les conseils judiciaires des commissaires à titre de décideurs. Pour cette raison, les commissaires désignés agiraient à titre de ressources faisant autorité sur les questions de fond et joueraient également un rôle pour finaliser les décisions hors de la salle d'audience.

3. CADRE DE TRANSFORMATION

Les grands paramètres des modifications proposées étant établis, examinons maintenant le plan d'ensemble plus détaillé du cadre pour mieux comprendre et relever les défis de la SAI. Essentiellement, ce cadre peut être associé aux trois étapes distinctes du cycle de vie d'un appel :

- ▶ étape I – la collecte rapide de renseignements;
- ▶ étape II – le règlement rapide; et
- ▶ étape III – les questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences.

La collecte rapide de renseignements – ou l'étape I – commence par le refus de la demande de parrainage, par la décision de CIC sur l'obligation de résidence ou par la prise de la mesure de renvoi. Cette étape se prolonge au-delà de la réception de l'avis d'appel et de la communication de l'information. Elle se caractérise par les efforts de la SAI et des parties pour rechercher et rendre disponibles tous les renseignements pertinents qui peuvent contribuer à la catégorisation des cas et à un règlement rapide, deuxième étape du processus de gestion des cas d'appel. Le règlement rapide – ou l'étape II – comprend toutes les activités en matière de règlement, en tout ou en partie, identifiées et exécutées par une équipe de spécialistes en catégorisation et règlement rapide. Les questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences – ou l'étape III – exigent une équipe de fonctionnaires dont le rôle est d'assurer les préparatifs de tous les appels faisant l'objet d'une audition orale. L'audience elle-même devrait être moins formaliste, présidée par un commissaire proactif et les parties recevraient rapidement la décision rendue.

i) Étapes I et II – Collecte rapide de renseignements et règlement rapide

La transformation de la SAI repose sur la nécessité de disposer de renseignements plus pertinents au dossier, le plus tôt possible au cours du processus d'appel. De cette façon, un plus grand nombre d'appels peuvent être réglés plus rapidement, sans la tenue d'une audience, par le biais d'observations écrites ou d'une médiation formelle ou informelle. Même sans un règlement complet, la SAI peut inciter les parties à s'entendre sur les



faits ou sur les questions à trancher. Par ailleurs, les appels qui ne se prêtent pas à un règlement rapide pourraient être orientés plus tôt vers une audience.

En ce qui a trait à la collecte rapide de renseignements au début du processus, on a identifié un certain nombre de documents essentiels qui sont requis par la SAI, qu'elle ait reçu ou non le dossier d'appel. Il est également essentiel que l'appel soit évalué au début du processus par un fonctionnaire hautement qualifié, possédant une connaissance spécialisée des lois, des règlements, des règles et de la jurisprudence touchant la SAI. Cette personne ferait partie d'une équipe intégrée de spécialistes compétents en catégorisation et en règlement, incluant des fonctionnaires et des commissaires, dont la responsabilité consisterait, de façon plus générale, à orienter les dossiers reçus vers la catégorie susceptible d'assurer le règlement de l'appel dans les meilleurs délais et de la manière la plus informelle possible.

Parallèlement, il importe que la méthode de catégorisation soit souple et ne crée pas de cloisonnement des processus. L'équipe devrait se conformer aux objectifs de productivité et aux pratiques exemplaires, ce qui favorisera le travail d'équipe, une progression transparente de chaque appel et la productivité. Les équipes identifieraient aussi les cas où aucun fait n'est contesté, y compris les appels qui peuvent être réglés sur le fondement d'arguments juridiques, et demanderaient des observations écrites. Les demandes écrites présentées par les parties (questions en cabinet) relèveraient aussi du mandat des équipes de catégorisation et de règlement rapide, et il incomberait aux commissaires désignés de décider du traitement et de trancher. Enfin, de hauts fonctionnaires recevraient de la formation et pourraient tenir des séances de médiation dans le cadre du MARL.

Le succès des efforts déployés par la SAI pour faire la collecte rapide de renseignements et régler rapidement les appels dépendra intimement de la mesure dans laquelle les appelants et les conseils du ministre seront tenus responsables de faire progresser l'appel. Cela ne servirait pas les intérêts de la SAI ni des parties en général de ne pas appliquer les Règles dans certains cas, mais de le faire dans d'autres cas de non-conformité, ce qui exigerait du temps et des efforts supplémentaires pour la SAI. C'est pourquoi il faut absolument que la SAI avise clairement les parties de ses attentes en ce qui a trait aux délais, à la présentation des observations et aux autres attentes liées au règlement de l'appel. Les fonctionnaires et les commissaires de la SAI doivent s'assurer que ces attentes sont respectées.

ii) Étape III – Questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences

Il est essentiel de s'assurer très rapidement que les appels qui doivent faire l'objet d'une audience soient prêts pour l'audience. Par conséquent, une équipe du greffe aurait la responsabilité de prendre toutes les mesures nécessaires afin de préparer l'appel pour l'audience et s'assurerait que tous les appels mis au rôle sont prêts à être entendus au moment prévu. La réussite de cette équipe pourrait se mesurer par la diminution du taux de remise des audiences et, à cette fin, il est essentiel que les fonctionnaires du greffe et les commissaires collaborent afin de veiller à ce que les audiences aient lieu au moment prévu.



À l'heure actuelle, la salle d'audience et ses processus sont inutilement formalistes, judiciarisés et à caractère accusatoire. Les audiences sont menées d'une manière qui diffère radicalement du MARL, lequel se tient dans un contexte informel, moins accusatoire, plus accessible et compréhensible pour les appelants, et qui facilite l'évaluation de la crédibilité. Reconnaissant le fait que la SAI est un tribunal administratif et non une cour de justice, la SAI entend adopter un processus d'audience et une structure moins formaliste qui s'apparentent moins à ceux d'une cour de justice.

De plus, pour pouvoir s'acquitter de sa mission, la SAI doit réexaminer la pertinence du modèle décisionnel actuel utilisé dans le cadre de ses procédures.

Compte tenu de ce qui précède, les commissaires de la SAI devront devenir plus proactifs afin de s'assurer :

- que la question de l'intérêt public d'un appel soit prise en compte;
- qu'ils exercent les fonctions associées au mandat de décideur dans un tribunal spécialisé;
- qu'ils corrigent les déséquilibres entre les parties, tout en maintenant leur impartialité, surtout lorsque l'une d'elles n'est pas représentée; et
- qu'ils assurent une plus grande cohérence dans le processus décisionnel.

Les commissaires de la SAI prennent déjà un certain nombre de mesures qui pourraient être décrites comme proactives : ils posent souvent des questions en vue d'obtenir des précisions, dirigent les appelants non représentés, limitent le nombre de témoins, circonscrivent les questions et orientent les conseils afin d'accélérer les procédures. De plus, tous les commissaires n'hésitent pas à exercer leur compétence discrétionnaire et, si nécessaire, à vérifier les observations des parties pour tirer leurs conclusions.

Toutefois, bien que les commissaires formulent en général les questions à trancher, bon nombre d'entre eux peuvent simplement permettre aux parties de diriger les témoignages et d'interroger les témoins sans une orientation minimale. On mettra donc l'accent sur une plus grande proactivité de la part des commissaires grâce à la formation et à la recherche d'un changement culturel dans ce domaine. Les parties seront également tenues d'ajuster leurs approches envers les procédures. Aussi, un changement dans la culture juridique locale sera nécessaire dans le but de rendre les pratiques de la SAI plus uniformes et de tenir des audiences plus efficaces, équitables et proactives.

La section qui suit expose les mesures que la SAI entend prendre pour incarner ses valeurs fondamentales de tribunal qui tranche les cas avec simplicité, rapidité et équité. On y indique que la SAI doit renouveler ses pratiques exemplaires actuelles au moyen d'une utilisation efficace, cohérente et disciplinée des processus déjà en place et on y expose un plan de transformation détaillé en faisant référence aux trois étapes du processus d'appel.



PLAN D'INNOVATION À LA SAI

Le présent document présente le cadre détaillé du projet Innovation à la SAI, qui s'applique aux trois phases du cycle de traitement des appels : l'étape I – Collecte rapide de renseignements; l'étape II – Règlement rapide; et l'étape III – Questions liées à l'état de préparation aux audiences, aux audiences et après les audiences.

GÉNÉRALITÉS

1

Le vice-président de la SAI et la secrétaire générale de la CISR fourniront un rapport écrit sur le rendement annuel qui rendra compte du rendement de la SAI relativement à sa stratégie décisionnelle et à ses objectifs de gestion des cas. Le rendement de la SAI sera mesuré au moyen d'indicateurs clés et de critères de référence. Le rapport sera présenté au président de la CISR. Un résumé du rapport sera affiché sur le site Web de la CISR.

Le vice-président de la SAI suivra l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie décisionnelle de la SAI et sa conformité aux normes nationales et régionales, et s'assurera en outre que les pratiques exemplaires sont suivies uniformément à l'échelle de la SAI. La secrétaire générale de la CISR fournira des renseignements importants sur le suivi des outils qui soutiennent la stratégie décisionnelle et la gestion des cas. Dans le souci de rendre des comptes au public et d'être transparents, le rapport combiné sera présenté au président et un résumé sera affiché sur le site Web de la CISR.

2

Le directeur régional s'assurera qu'un haut fonctionnaire dirigera le travail de toutes les équipes de spécialistes en gestion des cas dans chaque région, dont le nombre dépendra de la taille de la région. Le haut fonctionnaire aura la responsabilité de soutenir le vice-président adjoint/commissaire coordonnateur régional et de travailler en étroite collaboration avec lui, et surveillera le rendement en matière de gestion des cas de la SAI dans les régions à l'appui du processus décisionnel.

Ces hauts fonctionnaires, qui relèveront des directeurs régionaux, assumeront la responsabilité du suivi du rendement de leurs équipes, accroîtront la responsabilisation régionale, évalueront l'efficacité procédurale et motiveront les membres de leurs équipes.



ÉTAPE I – COLLECTE RAPIDE DE RENSEIGNEMENTS

- # 3** CIC devrait émettre une seule lettre de refus, accompagnée des notes du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI).

Dans les appels en matière de parrainage, l'envoi d'une seule lettre de refus au demandeur qui est à l'étranger et à l'appelant, accompagnée des notes du STIDI, prêterait moins à confusion pour l'appelant et le demandeur, qui en outre sauront ainsi rapidement quels points ils devront faire valoir pour établir le bien-fondé de leur cas. Ils pourront alors présenter leur réponse détaillée dès le dépôt de l'avis d'appel détaillé.

- # 4** Les appelants devront déposer un avis d'appel détaillé, qui comprendra les motifs de l'appel et les éléments de preuve qui seront invoqués à l'appui de ces motifs d'appel.

Ce processus en une étape pour interjeter appel et en même temps obtenir des renseignements et la communication de documents de la part de l'appelant, permettra aux équipes de catégorisation et de règlement rapide de la SAI d'orienter rapidement le dossier et de favoriser un règlement rapide. Les appelants seront tenus de fournir des renseignements détaillés concernant leur appel, et en particulier de préciser les éléments de preuve et les faits devant servir à établir le bien-fondé de leur cas. Ce processus pourra être mis en œuvre à condition que l'appelant reçoive les notes du STIDI avec la lettre de refus.

- # 5** Associer à l'avis d'appel détaillé un délai de communication des renseignements.

La communication rapide des renseignements est essentielle à un règlement rapide. La communication des documents coïncidera avec le dépôt de l'avis d'appel détaillé. En ayant ces renseignements à leur disposition, les équipes de catégorisation et de règlement de la SAI pourront effectuer un examen plus exhaustif de l'appel et une évaluation efficace du bien-fondé du cas. Cela permettra d'établir en connaissance de cause la meilleure façon de procéder, et peut-être d'obtenir un règlement rapide. S'il y a audition de l'appel, les parties pourront avoir une autre possibilité de produire des éléments de preuve, possibilité qui n'existait pas antérieurement ou qui ne pouvait raisonnablement être possible au moment du dépôt de l'appel.

- # 6** CIC devrait fournir une copie du dossier d'appel envoyé par le bureau des visas à l'étranger dans un délai de 60 jours. La surveillance des délais par la SAI aux fins du traitement des cas commencera au moment du dépôt de l'avis d'appel, plutôt qu'à la réception du dossier, comme c'est actuellement le cas.

Le règlement rapide de tous les appels dépend, en grande partie, de la communication des renseignements au début du processus. En obtenant le dossier plus tôt, et directement ►



des bureaux des visas de CIC par l'entremise de l'ASFC, on pourra à la fois gagner du temps et faire économiser des ressources à l'ASFC, quoique le fardeau de la préparation du dossier d'appel serait ainsi transféré aux bureaux des visas de CIC.

En recentrant les efforts déployés dans le traitement au début du processus d'appel, la SAI devrait tenir compte du temps qui s'écoule entre le dépôt de l'appel et la réception du dossier. Le fait que la SAI tienne compte du délai écoulé à partir de la date du dépôt de l'avis d'appel correspond davantage au mandat de la CISR, soit d'agir « avec rapidité, simplicité et équité ». Il est de l'intérêt public et de la responsabilité de la SAI de prendre des mesures pour donner suite aux préoccupations exprimées par les appelants quant aux attentes avant de connaître l'issue de leur appel.

7 Établir des équipes de fonctionnaires spécialisés dans la catégorisation, dans chaque région.

Pour mettre en œuvre la collecte de renseignements au début du processus et amorcer la catégorisation et le règlement rapide, il est essentiel que la SAI emploie du personnel spécialement formé, en nombre suffisant, pour soutenir le concept d'équipes. Au moins un commissaire sera affecté à chaque équipe par le vice-président adjoint/commissaire coordonnateur pour agir en tant que ressource faisant autorité sur les questions de fond.

8 Orienter les dossiers vers l'examen en début de processus, le règlement rapide ou l'audience.

La catégorisation des appels a pour objectif d'orienter chaque appel vers le processus de règlement ou processus décisionnel qui convient le mieux aux exigences particulières du cas en question. L'examen en début de processus est déjà en vigueur, et il sera maintenu, accru et appliqué de manière uniforme pour permettre l'instruction sur dossier du plus grand nombre d'appels possible. Des fonctionnaires hautement qualifiés et proactifs analyseront les appels au début du processus, même avant la réception du dossier, afin d'assurer le règlement d'une majorité d'appels sans la tenue d'une audition complète orale. Certains appels peuvent se régler au moyen d'observations écrites uniquement et seront donc catégorisés en conséquence. Certains appels peuvent donner lieu à un règlement complet ou à une entente sur les questions en litige et les faits à l'issue du MARL. D'autres appels seront immédiatement jugés trop complexes pour être tranchés autrement que dans le cadre d'une audition orale. Ces dossiers seront identifiés par l'équipe de catégorisation et directement orientés vers la préparation et la mise au rôle de l'audition de l'appel.



ÉTAPE II – RÈGLEMENT RAPIDE

9

Établir des mécanismes efficaces et efficients pour traiter les demandes de renseignements des appelants.

La CISR établira des services téléphoniques spéciaux dans les bureaux régionaux à court terme, et à l'échelle nationale à plus long terme, pour répondre aux appelants qui veulent savoir où en est le traitement de leur appel. De même, des séances d'information régulières pourraient permettre aux appelants de communiquer en personne avec le personnel de la SAI qui, à son tour, pourrait évaluer immédiatement toute exigence requise pour accélérer le processus d'appel. À long terme et avec la mise en œuvre du Système de gestion des cas intégré (SGCI), un service téléphonique centralisé pourrait devenir une responsabilité nationale et être associé au nouveau système national de gestion des dossiers.

10

Donner aux équipes le mandat de rechercher un règlement rapide.

Les appels peuvent être réglés au moyen d'un éventail de processus de règlement rapide. Ceux-ci comprennent un règlement par téléphone ou en personne, sans dossier, où l'on demande généralement aux parties de donner leur position finale, notamment leur consentement à ce que l'appel soit accueilli, retiré ou rejeté. Ils peuvent également comprendre la tenue d'une courte audition, de procédures de désistement ou d'audiences en cabinet, ou encore une médiation formelle. Ce contact avec les parties au début du processus pourrait aussi donner lieu à des ententes liant chacune d'elles relativement à certains faits ou aux questions qui sont pertinentes.

11

Conserver et élargir le recours au mode alternatif de règlement des litiges (MARL), lequel devrait être mené par des fonctionnaires et d'autres membres du personnel de la CISR plus tôt dans le processus de gestion des dossiers.

Le MARL est un programme de longue date de la SAI qui fonctionne bien actuellement dans les trois régions. Une conférence du MARL prend moins de temps qu'une audition régulière et le délai moyen de traitement d'un cas orienté vers le MARL est considérablement plus court que dans le cas des appels qui font l'objet d'une audience. Le MARL est une procédure moins accusatoire et qui s'apparente moins à celui d'une cour judiciaire. On pourrait également gagner en efficacité en élargissant le programme MARL à d'autres types d'appel; en tenant des conférences du MARL plus tôt, possiblement avant même la réception du dossier, et en le confiant la plupart du temps à des fonctionnaires. Les appels qui ne seront pas réglés à la conférence du MARL seraient rapidement mis au rôle à des périodes réservées à cette fin, afin que les parties qui n'ont pas réussi à obtenir un règlement par la médiation ne soient pas pénalisés par un retard dans le règlement éventuel de leur appel.



12 Faire l'essai d'un modèle de médiation ou d'arbitrage (M/A) adapté aux besoins de la SAI en vue de créer une autre catégorie de règlement des litiges.

À la SAI, il pourrait être viable d'introduire un modèle M/A pour régler rapidement certains appels. Ce modèle pourrait être une catégorie de rechange au MARL/à l'audience (deux étapes). Le modèle M/A est une approche hybride du MARL, où les parties et un tiers impartial tentent d'en arriver à une entente volontaire par la médiation, laquelle, si elle échoue, est automatiquement confiée à un arbitrage qui lie les parties et qui est exercé par le même tiers impartial. Son principal avantage est qu'il s'agit d'un processus en une étape qui permet un règlement rapide de tous les cas orientés vers cette catégorie. Comme la SAI n'a pas encore fait l'essai de cette variante de mode de règlement des litiges, un projet pilote sera entrepris pour déterminer sa viabilité.

ÉTAPE III – QUESTIONS LIÉES À L'ÉTAT DE PRÉPARATION AUX AUDIENCES, AUX AUDIENCES ET APRÈS LES AUDIENCES

13 Établir dans chaque région une équipe de fonctionnaires chargée de préparer les appels afin de s'assurer que tous les appels mis au rôle sont prêts pour l'audience.

Il arrive que des appels ne soient pas instruits ou ne soient pas complétés parce que le dossier n'est pas prêt pour l'audience. L'examen du dossier doit se faire beaucoup plus tôt afin de confirmer que l'appel est prêt à être entendu et qu'une audience est effectivement nécessaire. Le dossier devra être examiné à l'avance afin de vérifier qu'il contient tous les renseignements nécessaires, que la communication des renseignements est conforme aux Règles et que les questions de fond préliminaires ont été résolues. L'équipe de fonctionnaires devrait en outre confirmer la présence de l'interprète approprié, vérifier la réception des cartes et des numéros de téléphone, et examiner tous les autres facteurs qui pourraient empêcher le traitement de l'appel ou son règlement comme prévu. Dans la mesure du possible, l'équipe devrait aussi tenter d'obtenir un consensus de la part des parties quant aux faits et aux questions à trancher.

14 Les commissaires seront plus proactifs à l'audience, qui devra être plus circonscrite et dirigée par le commissaire.

Il est largement reconnu que les commissaires devraient être plus proactifs. Ce type d'approche est déjà utilisée dans le cas des appelants non représentés et son application à l'échelle de la Section fera faire d'importants progrès dans l'atteinte de cet objectif. Une audience où le commissaire joue un rôle plus proactif serait plus efficace et ferait gagner du temps car trop souvent, les parties passent une grande partie du temps de l'audience à obtenir des éléments de preuve qui ne sont pas particulièrement utiles au décideur. Le fait que le commissaire circoncrive les questions à trancher et oriente les parties quant aux éléments de preuve nécessaires corrigerait le déséquilibre que l'on constate souvent entre les parties, surtout lorsque l'une d'elles n'est pas représentée. ▶



Le commissaire qui jouera un rôle plus proactif tiendra compte de l'intérêt public et cet objectif pourra alors être atteint même dans les cas où le ministre choisit de ne pas être représenté par la présence de son conseil à l'audience.

L'audience sera dirigée par le commissaire, mais l'on s'entend sur le fait qu'il faudra donner aux parties la possibilité raisonnable de présenter le cas d'appel intégralement et équitablement.

- # 15** Les audiences seront dirigées d'une manière qui fait ressortir le sérieux de la procédure, sans être excessivement formalistes. La structure physique de la salle d'audience sera modifiée afin de permettre une procédure plus informelle et plus accessible.

L'expérience du MARL a démontré qu'un processus moins formaliste, incluant le décor, est plus propice à une explication des éléments de preuve. À l'instar du MARL actuel, une conduite et un décorum respectueux devraient être maintenus dans la salle d'audience. Cette structure physique plus petite et informelle ne conviendra pas dans le cas des appels soulevant des questions de criminalité ou d'autres questions de sécurité.

- # 16** CIC/l'ASFC devrait produire et communiquer régulièrement certaines formes de preuve. Il conviendrait ensuite d'afficher sur le site Web de la CISR les preuves génériques qui conviennent.

Souvent, les commissaires de la SAI ont eu à trancher des appels sans que la preuve du ministre leur ait été communiquée, alors qu'ils savaient qu'elle était disponible. Par exemple, dans le cas des appels contre des refus pour motifs sanitaires, il arrive souvent que les éléments de preuve liés aux coûts et aux services sociaux et de santé (offre/demande) ne soient pas produits. En tant que plaideur institutionnel, le ministre peut être en mesure de communiquer une preuve générique dans certains cas appropriés. L'équité, la transparence et la cohérence seraient respectées si une preuve cohérente était produite dans tous les appels où cette preuve est pertinente et facilement accessible à l'appelant. Les parties seraient libres de produire d'autres éléments de preuve ou de contester les éléments de preuve affichés. Les éléments de preuve affichés seraient considérés comme étant ceux communiqués par le ministre. Le ministre pourrait épargner du temps et des efforts en renvoyant simplement les parties et la SAI à la preuve affichée, au lieu de la produire manuellement et de la communiquer au cas par cas.

- # 17** Afin d'assurer à la fois l'équité et l'efficacité des appels relatifs à un mariage de mauvaise foi, la SAI devrait adopter une approche institutionnelle qui n'encourage pas le témoignage par téléphone du conjoint du demandeur se trouvant à l'étranger, sauf dans certaines circonstances limitées et précisées. Dans cet objectif, on pourrait encourager les commissaires à ne pas tirer de conclusion négative lorsque l'appelant ne demande pas au demandeur qui se trouve à l'étranger de témoigner par téléphone, sauf dans certaines circonstances limitées et précisées.

Étant donné que les appels relatifs à un mariage constituent la majeure partie de la charge de travail de la SAI, il est essentiel d'assurer l'efficacité et l'équité de ces appels, ce qui ►



exige une approche institutionnelle qui n'encourage pas le témoignage par téléphone du demandeur. Pour l'instant, les appelants peuvent se sentir obligés de faire témoigner leur conjoint qui est à l'étranger, car ils craignent que s'ils ne le font pas, le commissaire pourra tirer une conclusion négative du fait que ce dernier n'a pas témoigné. Le témoignage par téléphone du demandeur pose des difficultés administratives et allonge la durée de l'audience, sans pour autant contribuer à fournir des éléments de preuve fiables et pertinents pour l'appel dans bon nombre de cas.

18 Les auditions des cas simples seront mises au rôle pour deux heures, à compter de 8 h 30.

Une nouvelle audition informelle et proactive aura l'avantage d'être plus rapide. Si l'on tient compte de la recommandation de ne pas encourager le témoignage par téléphone du demandeur dans les appels relatifs à un mariage, l'audition d'un cas simple devrait en général durer deux heures, tandis que les cas complexes continueront à être mis au rôle pour des périodes plus longues. De plus, en commençant plus tôt dans la journée, il sera possible d'atteindre l'objectif visant à tenir trois audiences par jour. La SAI établira un horaire standard pour les journées d'audience, de 8 h 30 à 16 h 30, sous réserve des ajustements que pourraient exiger les commissaires qui président les audiences.

19 La SAI mettra ses audiences au rôle en fonction de sa capacité et de ses ressources. Les audiences devraient avoir lieu comme prévu, y compris celles tenues en l'absence du conseil du ministre, à moins que les circonstances ne justifient clairement un changement.

La SAI a l'obligation envers les parties et le public de traiter efficacement et rapidement les appels dont elle est saisie. Les audiences seront mises au rôle suffisamment à l'avance afin que les parties puissent se préparer comme il faut. Le principe directeur sera le suivant : les audiences devraient être mises au rôle comme il faut, une fois, et avoir lieu comme prévu. La SAI appliquera ses règles de manière uniforme et avec équité, afin de traiter les deux parties équitablement. La mise au rôle s'effectuera en fonction des ressources de la SAI. Si le représentant d'une partie ne peut pas y assister, bien qu'il ait reçu un préavis suffisant, l'audience devra avoir lieu en son absence, sauf lorsque les circonstances justifient clairement un changement. Cette règle sera appliquée de la même façon aux deux parties. Dans le cas où l'une des parties demanderait un changement de date et d'heure (remise) en raison de circonstances appropriées, cette demande sera examinée en fonction de son bien-fondé.

20 L'objectif actuel de la Section qui consiste à prononcer de vive entre 50 % et 70 % des motifs sera augmenté. Seuls les motifs donnés de vive voix aux parties immédiatement après la conclusion de l'audience seront considérés comme des motifs donnés de vive voix.

L'équité exige que les parties soient informées de la décision rendue et des motifs à l'appui dans les meilleurs délais. La *Politique sur le prononcé de vive voix des décisions et des motifs* précise que le prononcé de vive voix des motifs devrait être la norme dans



tous les cas. La vaste majorité des appels sont des cas simples qui se prêtent à une décision rendue de vive voix. Des motifs brefs et concis devraient donc être communiqués à la conclusion de l'audience.

21

La CISR élaborera un processus afin de transmettre la transcription des motifs de la décision rendue de vive voix directement du système d'enregistrement audionumérique aux parties dans un délai de 48 heures. Un haut fonctionnaire sera chargé de s'assurer que la livraison de la version écrite des motifs donnés de vive voix est conforme aux critères convenus en matière de délai et de qualité.

Entre le prononcé de vive voix des motifs, à la conclusion de l'audience, et la transmission de la version écrite des motifs aux parties, la CISR consacre des ressources importantes et accuse des retards. Pendant ce temps, le traitement ultérieur du cas par CIC/l'ASFC est en attente. Un mécanisme visant à produire la transcription écrite pour les parties dans les 48 heures qui suivent la conclusion de l'audience se traduirait par des gains énormes en efficacité pour tous les intervenants en cause.

22

Mettre en oeuvre une pratique qui consiste à aviser le bureau des visas approprié, par courrier électronique, des décisions et des motifs prononcés dans les appels en matière de parrainage afin d'accélérer le traitement des demandes de parrainage lorsque les appels ont été accueillis.

En faisant parvenir directement par voie électronique au bureau des visas à l'étranger les décisions rendues dans des appels en matière de parrainage, la SAI permettra aux bureaux des visas de reprendre le traitement des demandes de parrainage (lorsque l'appel a été accueilli) beaucoup plus rapidement, car pour l'instant, ils ne peuvent reprendre le processus que lorsqu'ils reçoivent une copie imprimée de la décision de l'ASFC. En outre, cette communication directe entre la SAI et le bureau des visas contribuera à réduire la charge de travail de l'ASFC, puisqu'elle n'aura plus besoin d'envoyer une copie de la décision au bureau des visas.

23

Les motifs des décisions mises en délibéré devront être terminés dans un délai de 60 jours.

Il importe que les parties à une procédure reçoivent leurs décisions en temps opportun. Si les motifs prononcés de vive voix deviennent la norme, les commissaires mettront moins de décisions en délibéré et seront en mesure de les terminer en temps opportun. Une politique sera établie indiquant que l'on s'attend à ce que les motifs des décisions mises en délibéré soient normalement rendus dans les 60 jours qui suivent la mise en délibéré.



24

Rationaliser les processus de la SI et de la SAI dans le cas des appels de mesures de renvoi où la criminalité est en cause et éliminer la nécessité de la transcription des procédures de la SI dans le cas des audiences non contestées.

La CISR cherchera des moyens de rationaliser les processus actuels de la SI et de la SAI tout en préservant l'intégrité des fonctions distinctes des deux sections. Elle devrait notamment convertir l'enquête de la SI en examen sur dossier lorsque le consentement est donné par l'intéressé, tenir une entrevue d'examen en début de processus immédiatement après l'audience de la SI et mettre au rôle l'audition de l'appel de la SAI immédiatement après l'audience de la SI.

On pourrait épargner beaucoup de temps et de ressources si l'on fournissait uniquement les pièces et si la transcription de l'audience de la SI était éliminée. Dans les appels où la mesure de renvoi est contestée pour des motifs de droit ou lorsque les questions à trancher sont litigieuses pour d'autres raisons, la transcription pourrait être exigée par la SI ou la SAI.

25

Dans le cadre de la stratégie décisionnelle de la SAI, établir des directives du président ou d'autres outils juridiques pour orienter l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la SAI dans les appels de mesures de renvoi afin de :

- a. guider les commissaires dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans les appels de mesures de renvoi;
- b. guider les commissaires lorsqu'ils envisagent de surseoir à une mesure de renvoi, y compris en ce qui a trait à la durée du sursis;
- c. guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'imposer des conditions non obligatoires et des conditions liées à la nécessité de se rapporter dans les mesures de renvoi en sursis;
- d. adopter des pratiques exemplaires pour réduire ou limiter les examens des sursis provisoires aux situations où il y a des motifs sérieux et valides de les imposer.

a. Guider les commissaires dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans les appels de mesures de renvoi.

Des directives du président ou d'autres outils juridiques pourraient fournir un moyen efficace d'accroître la cohérence dans les décisions rendues dans les appels de mesures de renvoi, ainsi que l'efficacité du traitement de ces appels.

b. Guider les commissaires lorsqu'ils envisagent de surseoir à une mesure de renvoi, y compris en ce qui a trait à la durée du sursis.

À l'heure actuelle, les sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi sont généralement accordés pour des périodes d'un an à cinq ans et de nombreux types de conditions peuvent être imposés. La durée des sursis n'est pas fondée sur des principes ou des facteurs cohérents. Il semblerait en outre que dans la plupart des cas, il n'est pas justifié ►



qu'un appelant bénéficie d'un sursis de plus de trois ans. Des directives du président ou d'autres outils juridiques préciseraient les attentes de la SAI lorsque des sursis à l'exécution de mesures de renvoi sont accordés, notamment en ce qui a trait à la durée des sursis, et permettraient surtout d'assurer une plus grande cohérence dans les décisions rendues dans les appels et une plus grande transparence envers les parties, mais également d'accroître l'efficacité dans le processus décisionnel.

c. Guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'imposer des conditions non obligatoires et des conditions liées à la nécessité de se rapporter dans les mesures de renvoi en sursis.

L'objectif des directives du président ou d'autres outils juridiques serait de réduire les conditions non obligatoires, qui ont démontré qu'elles étaient peu utiles pour ce qui est des mesures de renvoi en sursis. Cette mesure pourrait être prise de concert avec l'adoption de pratiques exemplaires et la formation des commissaires, où l'on discuterait de l'utilité d'imposer des conditions non obligatoires.

d. Adopter des pratiques exemplaires pour réduire ou limiter les examens des sursis provisoires aux situations où il y a des motifs sérieux et valides de les imposer.

L'imposition et l'exécution d'examens des sursis provisoires alourdissent la charge de travail de la SAI, sans aucun avantage apparent. Qui plus est, on ne sait pas bien si la SAI, en tant qu'organisme décisionnel, devrait en fait participer à la surveillance de l'application de ces ordonnances dans les cas d'appels réguliers. En outre, si des mesures sont prises pour réduire la durée des sursis, l'ordonnance d'examen des sursis provisoires sera encore moins justifiée. Les directives du président ou d'autres instruments appropriés constituent le meilleur moyen pour limiter ou réduire les examens des sursis provisoires. Puisque la loi ne prévoit aucun mandat ni obligation précis relativement à la tenue de ce type d'examen, les directives ou d'autres outils juridiques devraient refléter l'approche privilégiée de ne pas ordonner d'examens des sursis provisoires. À l'inverse, les directives ou d'autres outils juridiques pourraient recommander qu'aucun sursis provisoire ne soit ordonné, à moins de raisons appropriées que le commissaire serait tenu de préciser.

26

Retirer les personnes atteintes de troubles mentaux du processus de mesures de renvoi.

Des personnes atteintes de troubles mentaux comparaissent devant la SAI, la plupart du temps parce qu'elles sont frappées d'une mesure de renvoi pour criminalité. Bien que ce type d'appelants soit relativement rare, la SAI considère que le traitement des cas des appelants atteints de troubles mentaux qui comparaissent devant elle constitue une question fondamentale d'accès à la justice. En outre, la SPR doit également traiter les personnes vulnérables d'une manière différente des autres demandeurs d'asile. S'inspirant de l'expérience des cours criminelles, la SAI propose de jeter les bases d'une approche différente à la gestion des personnes atteintes de troubles mentaux qui interjettent appel devant la SAI contre une mesure de renvoi pour criminalité. Selon cette approche, la SAI adopterait un modèle décisionnel par diagnostic, en vertu duquel les appelants atteints de troubles mentaux seraient dirigés vers un processus de déjudiciarisation prévoyant le recours à des procédures spéciales. Ceci serait coordonné avec les directives du président sur le traitement des personnes vulnérables actuellement en cours d'élaboration.