

Attitudes des commissaires et décisions rendues

Janet Cleveland et Delphine Nakache¹

La Commission sur l'immigration et le statut de réfugié (CISR) a été mise sur pied en 1989 afin de pallier aux faiblesses alors identifiées dans l'évaluation des demandes présentées par les revendicateurs du statut de réfugiés au Canada. En 2003-2004, une équipe de chercheurs universitaires² a réalisé une étude sur le processus de détermination du statut de réfugié au Canada visant à mieux en comprendre les forces et les faiblesses afin de proposer des pistes d'amélioration.

Dans le cadre de la recherche réalisée, nous avons interrogé 16 anciens commissaires de la CISR, ainsi qu'une cinquantaine d'intervenants du milieu des réfugiés (avocats, professionnels de la santé, interprètes, membres d'ONG) à Montréal, Toronto et Vancouver. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un échantillon représentatif au sens strict, nous avons cherché à rencontrer des personnes de multiples horizons afin de refléter le plus fidèlement possible une diversité de perspectives. Faute d'espace, nous ne pouvons, ici, présenter l'ensemble de nos résultats. Nous nous arrêterons qu'à un seul des aspects de l'étude : l'effet des attitudes des commissaires sur leurs décisions et l'influence, sur ces attitudes, de facteurs rattachés au système de fonctionnement de la CISR.

Une des plus grandes forces du système canadien est le droit pour un demandeur d'asile d'être entendu devant un tribunal indépendant. Les participants ont souligné l'importance de maintenir et d'améliorer cet aspect du

système existant, notamment, par la mise sur pied d'un tribunal d'appel habilité à réviser les décisions de la CISR. Cependant, les répondants ont souligné que le droit d'être entendu est trop souvent compromis par divers facteurs, dont l'attitude biaisée ou arrogante de certains commissaires. Examinons de plus près les facteurs qui influencent ces attitudes.

Attitudes des commissaires : protéger des réfugiés ou protéger la nation?

C'est dans un discours social plus large concernant les réfugiés et articulé autour de deux pôles que s'inscrivent les attitudes des commissaires de la CISR. Au nom d'un idéal humanitaire universaliste, un premier pôle privilégie d'abord la protection des personnes menacées de persécution. Un deuxième pôle met plutôt l'accent sur la protection de la nation canadienne face à des étrangers qui, d'emblée, sont soupçonnés d'être des profiteurs ou de constituer une menace à la sécurité nationale.

Pour certains commissaires de la CISR, leur mission première est d'ouvrir la porte, au nom des valeurs humanitaires canadiennes, pour offrir l'asile aux personnes en danger. Pour d'autres, il s'agit avant tout de fermer la porte aux personnes susceptibles de constituer une menace pour la sécurité ou le bien-être matériel des citoyens canadiens. La tension entre ces deux priorités, et les valeurs qui les sous-tendent, existent non seulement au sein de la CISR, mais plus largement dans l'ensemble de la société canadienne comme dans d'autres sociétés occidentales. Ainsi, par exemple, les politiciens canadiens vont

¹ Janet Cleveland et Delphine Nakache sont agentes de recherche à la Chaire de recherche du Canada en droit international des migrations (Université de Montréal). Janet Cleveland détient un doctorat en psychologie clinique, ainsi que des diplômes en droit et en anthropologie. Delphine Nakache enseigne à la maîtrise en droit international et fait partie de l'équipe de recherche sur les processus d'intégration nord-sud du Centre études internationales et mondialisation (CEIM) à l'Université du Québec à Montréal. Elle complète actuellement un doctorat en droit international des droits de la personne à l'Université McGill.

² L'équipe est composée de François Crépeau (Chaire de recherche en droit international des migrations de l'Université de Montréal); Cécile Rousseau (Centre universitaire de santé de McGill); Catherine Montgomery (CLSC Côte-des-Neiges, McGill University); Patricia Foxen (Vanderbilt University); Delphine Nakache (McGill University); Janet Cleveland (Université de Montréal).

tantôt vanter le rôle du Canada comme terre d'accueil pour les réfugiés, tantôt souligner le besoin de rendre nos frontières plus étanches.

Protéger des réfugiés

Le pôle de « protection des réfugiés » est axé sur des valeurs de partage et sur le souci de respecter les droits de la personne. On prend pour acquis que des pays plus favorisés, comme le Canada, ont le devoir d'offrir l'asile à des personnes à risque. Cette attitude tend à être égalitaire et inclusive, fondée sur le principe que nous sommes tous membres d'une grande famille humaine, quels que soient notre origine ethnique, notre nationalité, notre religion ou notre statut social avec la

Le pôle de « protection des réfugiés » est axé sur des valeurs de partage et sur le souci de respecter les droits de la personne. On prend pour acquis que des pays plus favorisés, comme le Canada, ont le devoir d'offrir l'asile à des personnes à risque.

présomption que nous pouvons partager avec les autres sans craindre de manquer de ressources. Cette attitude se fonde également sur l'idée que les réfugiés représentent un apport à la société plutôt qu'un fardeau.

Protéger la nation

Le pôle de « protection de la nation » perçoit les étrangers comme des êtres suspects ou potentiellement menaçants dont l'accès au pays doit être étroitement contrôlé. Sauf exception,

les demandeurs d'asile sont présumés être des menteurs, des profiteurs qui cherchent à contourner les règles d'immigration et à abuser de notre générosité et peut-être même des terroristes. Cette attitude face aux demandeurs d'asile s'inscrit dans une vision du monde non-égalitaire et non-inclusive qui prend pour acquis la supériorité de la culture occidentale et qui place au premier rang le rôle de démarcation joué par les frontières entre les citoyens et les « autres ». Il y a une crainte d'être submergé par un « flot » de réfugiés et d'autres étrangers qui vont s'emparer de ressources limitées et imposer leur culture. On concède cependant qu'il y a une minorité de vrais réfugiés qui « méritent » d'être admis au pays. Le fait d'accorder l'asile est défini comme un acte de charité plutôt qu'une question de justice.

Dans sa forme la plus extrême, le discours de « protection de la nation » est xénophobe, voire raciste. Cependant, même les personnes et les institutions qui se soucient sincèrement du sort des réfugiés partagent souvent certaines de ces préoccupations sous une forme plus modérée. Notons par ailleurs les parallèles pouvant être établis entre cette attitude de méfiance à l'égard des demandeurs d'asile et le discours défavorable que l'on entend couramment concernant d'autres groupes sociaux défavorisés tels les assistés sociaux ou les itinérants.

Des attitudes lourdes de conséquences

Le fait de privilégier davantage la protection des personnes à risque ou, à l'inverse, de prioriser

la protection des frontières, influence les décisions des commissaires de la CISR. Les commissaires qui souscrivent fortement à des valeurs humanitaires cherchent davantage à comprendre la perspective du demandeur d'asile. Étant plus sensibles aux conséquences potentielles du rejet erroné d'une demande, ils sont généralement plus motivés à faire des efforts pour être à l'écoute et à évaluer chaque cas à titre individuel. Face aux cas où le demandeur a menti, ces commissaires affirment qu'il n'y a pas lieu de s'en offusquer : il suffit tout simplement de rejeter la demande si elle n'est pas fondée.

À l'inverse, les commissaires plus méfiants à l'égard des « étrangers » auront davantage tendance à percevoir le mensonge comme un affront personnel. S'ils se rendent compte qu'un demandeur a menti sur un élément, même secondaire, ils supposeront plus rapidement qu'il ment également sur les éléments essentiels et rejetteront, par conséquent, la demande. Ces commissaires auront aussi davantage tendance à généraliser, à partir de cas individuels, et à avoir peur d'être dupés par d'autres demandeurs appartenant au même groupe culturel.

Ainsi, selon les cas, un commissaire pourra accorder plus d'importance soit à la recherche de la vérité, soit à celle du mensonge. Un commissaire qui privilégie la recherche de la vérité évaluera la véracité du récit en fonction de la capacité du demandeur d'élaborer sur les événements essentiels qui motivent sa demande d'asile, même s'il y a certaines inco-

hérences concernant des aspects secondaires. À l'inverse, le commissaire qui cherche surtout à débusquer le mensonge mettra l'accent sur les contradictions, notamment sur des détails secondaires comme les dates, martelant le demandeur de questions fermées et cherchant à le prendre en défaut.

Être ouvert à la différence

Plusieurs répondants étaient d'avis qu'un des principaux problèmes de la CISR est le fait que de nombreux commissaires manifestent peu de capacité ou de volonté de comprendre la perspective du demandeur d'asile. Ils ont tendance à évaluer la crédibilité du demandeur d'asile en fonction de leurs propres repères culturels, sans admettre que ces derniers ne sont pas universels. Ils s'appuient sur le « gros bon sens » pour déterminer si le récit du demandeur est plausible ou si son comportement est normal, sans reconnaître que leur conception de la normalité est largement influencée par des facteurs socio-culturels. Bien qu'ils reconnaissent l'existence de différences culturelles, celles-ci sont définies de manière plutôt stéréotypée et simpliste, sans reconnaître la gamme de variations existantes au sein de chaque groupe. Ils sont peu enclins à remettre en question leurs convictions, ce qui peut donner lieu à une attitude plutôt arrogante.

Souvent, les commissaires qui manifestent peu d'ouverture d'esprit sont les mêmes qui privilégient la protection de la nation avant la protection des personnes vulnérables. Cependant, ce n'est pas toujours le cas ;

certain commissaires peuvent manifester de la sympathie pour les demandeurs d'asile, mais être incapables de transcender leurs propres repères culturels pour imaginer la perspective du demandeur d'asile.

Exiger une compétence culturelle

Face à la gravité de ce problème, notre équipe de recherche a proposé à la CISR d'intégrer dans ses critères de sélection des commissaires une compétence que nous avons définie comme suit :

La compétence culturelle est la capacité de tenir compte des conditions, normes et croyances sociales et culturelles qui prévalent dans le milieu d'origine des demandeurs, ainsi que des facteurs contextuels qui influencent le comportement des demandeurs. Ceci suppose un esprit ouvert et flexible, la capacité de remettre en question ses propres présuppositions culturelles, une volonté de comprendre des perspectives autres que la sienne et un engagement à surmonter les stéréotypes et à reconnaître la diversité entre groupes culturels et au sein de chaque groupe.

De nombreux autres groupes, dont le Conseil canadien des réfugiés, ont également demandé à la CISR d'adopter ce type de critère. À l'été 2004, la CISR a accepté d'ajouter la compétence culturelle aux critères de sélection et de renouvellement des commissaires. Cela semble être un pas dans la bonne direction. Cependant, nous ne savons pas précisément comment ils ont défini cette compétence et il reste à voir comment ce nouveau critère sera appliqué par la CISR.

Influence des pratiques et de la culture institutionnelles

Les attitudes des commissaires sont influencées par les pratiques et la culture de l'institution. Ainsi, par exemple, les gestionnaires de la CISR insistent de plus en plus sur l'importance d'accélérer le traitement des demandes de statut de réfugié, un objectif en soi louable. Ils affirment qu'il faut agir à la fois rapidement et équitablement. Toutefois, plusieurs répondants ont souligné que, sur le plan des évaluations annuelles et des normes implicites de l'institution, c'est surtout la

Le pôle de « protection de la nation » perçoit les étrangers comme des êtres suspects ou potentiellement menaçants dont l'accès au pays doit être étroitement contrôlé.

productivité qui est récompensée, parfois au dépens de la qualité des décisions.

L'importance démesurée accordée à la rapidité de traitement des dossiers peut avoir, selon ces répondants, plusieurs conséquences néfastes. Ainsi, par exemple, cela peut renforcer la tendance de certains commissaires de décider avant même d'avoir entendu le demandeur, simplement sur la foi du dossier. S'ils entrent dans la salle d'audience avec la conviction que la réclamation n'est pas fondée, ils risquent de se centrer uniquement sur les points faibles du cas et de ne pas explorer des aspects de la cause qui pourraient être favorables au demandeur d'asile.

Parfois, ils ne laissent pas assez de temps aux demandeurs

nerveux de s'exprimer clairement ou posent des questions de manière plutôt agressive. L'accent sur la productivité peut également renforcer la tendance de certains commissaires à rendre des décisions en série; si le cas correspond à un certain profil, il sera rejeté, sans que le commissaire ne prenne le temps d'examiner soigneu-

les cas où la personne n'a pas demandé l'asile dès son arrivée au pays, ou encore tous les cas où le demandeur modifie sa version des faits lors de l'audience.

Ces commissaires ne prennent pas nécessairement le temps de vérifier si le cas individuel qu'ils ont à juger se distingue d'autres cas similaires. De tels jugements expéditifs permettent sans doute d'abréger les délais mais peuvent aussi donner lieu à des injustices. D'ailleurs, de nombreuses études ont démontré que, lorsqu'on doit décider rapidement, on se fie davantage à des stéréotypes. Surmonter les stéréotypes et les idées reçues exige un effort de réflexion critique. Sur le plan institutionnel, le fait de se centrer indûment sur la productivité laisse peu de place à la réflexion et à l'échange d'idées.

Il est d'autant plus inquiétant de constater les effets néfastes pouvant découler d'une politique axée trop exclusivement sur la productivité dans la mesure où le

ministre actuel de l'Immigration et de la Citoyenneté tend vers cette direction. Ainsi, lors d'une entrevue accordée au *Devoir*, le ministre Volpe a déclaré qu'il n'avait pas l'intention de mettre en vigueur les dispositions sur l'appel parce que cela pourrait ralentir le traitement des dossiers. Il a dit : « On a déjà fait diminuer de quelque 50 000 à 26 000 les inventaires [nombre de dossiers en attente]. Il y a déjà du mouvement... Pourquoi établir un autre d'obstacle à l'élimination de cet "inventaire"? » (*Le Devoir*, 22 mars 2005).

En conclusion, notre étude a mis en relief l'impact des attitudes des commissaires sur leurs décisions. Afin d'assurer une attitude d'ouverture et par souci d'équité envers les demandeurs d'asile, il importe d'améliorer le processus de sélection et de renouvellement de mandat des commissaires, mais aussi de cultiver des pratiques et une culture institutionnelles qui favorisent des valeurs d'équité et d'ouverture.

L'importance démesurée accordée à la rapidité de traitement des dossiers peut avoir, selon ces répondants, plusieurs conséquences néfastes. Ainsi, par exemple, cela peut renforcer la tendance de certains commissaires de décider avant même d'avoir entendu le demandeur, simplement sur la foi du dossier.

sement les faits particuliers de chaque cas. Ainsi, par exemple, certains commissaires rejettent d'emblée presque toutes les demandes provenant de tel groupe social dans tel pays, ou tous

Le cas Falcon Rios

Il est possible de visionner une conférence tenue le 16 mars 2005 à l'Université de Montréal abordant certaines faiblesses de la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié. Cette conférence s'intitule : *Le droit d'asile au Canada à l'épreuve du comité contre la torture (CAT) : Le cas Falcon Rios*. Vous la trouverez à l'adresse :

<http://www.cerium.ca/article820.html>

