



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

RAPPORT

**l'obtention de motifs
avant la formation
d'un recours judiciaire -
commission d'appel
de l'immigration**

18

Canada

9 07E96000 E9T0 E



BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY

DEPT. OF JUSTICE
MIN. DE LA JUSTICE

A 27 19

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
CANADA

18^e RAPPORT

L'OBTENTION DE MOTIFS
AVANT LA FORMATION
D'UN RECOURS JUDICIAIRE —
COMMISSION D'APPEL
DE L'IMMIGRATION

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N° de catalogue J31-38/1982
ISBN 0-662-52106-4

RAPPORT
SUR
L'OBTENTION DE MOTIFS
AVANT LA FORMATION
D'UN RECOURS JUDICIAIRE —
COMMISSION D'APPEL
DE L'IMMIGRATION

Novembre 1982

L'honorable Mark MacGuigan, c.p., député
Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport ainsi que les recommandations de la Commission résultant de ses recherches sur l'obtention de motifs auprès de la Commission d'appel de l'immigration avant la formation d'un recours judiciaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.



Francis C. Muldoon, c.r.
président



Réjean F. Paul, c.r.
vice-président



Louise D. Lemelin
commissaire



Alan D. Reid
commissaire



Joseph Maingot, c.r.
commissaire

La Commission

Francis C. Muldoon, c.r., président
Réjean F. Paul, c.r., vice-président
Louise D. Lemelin, commissaire
Alan D. Reid, commissaire
Joseph Maingot, c.r., commissaire

Secrétaire

Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B.

Coordonnateur de la section de recherche
sur le droit administratif

Mario Bouchard, D.E.C., LL.L., LL.M.

Conseiller principal

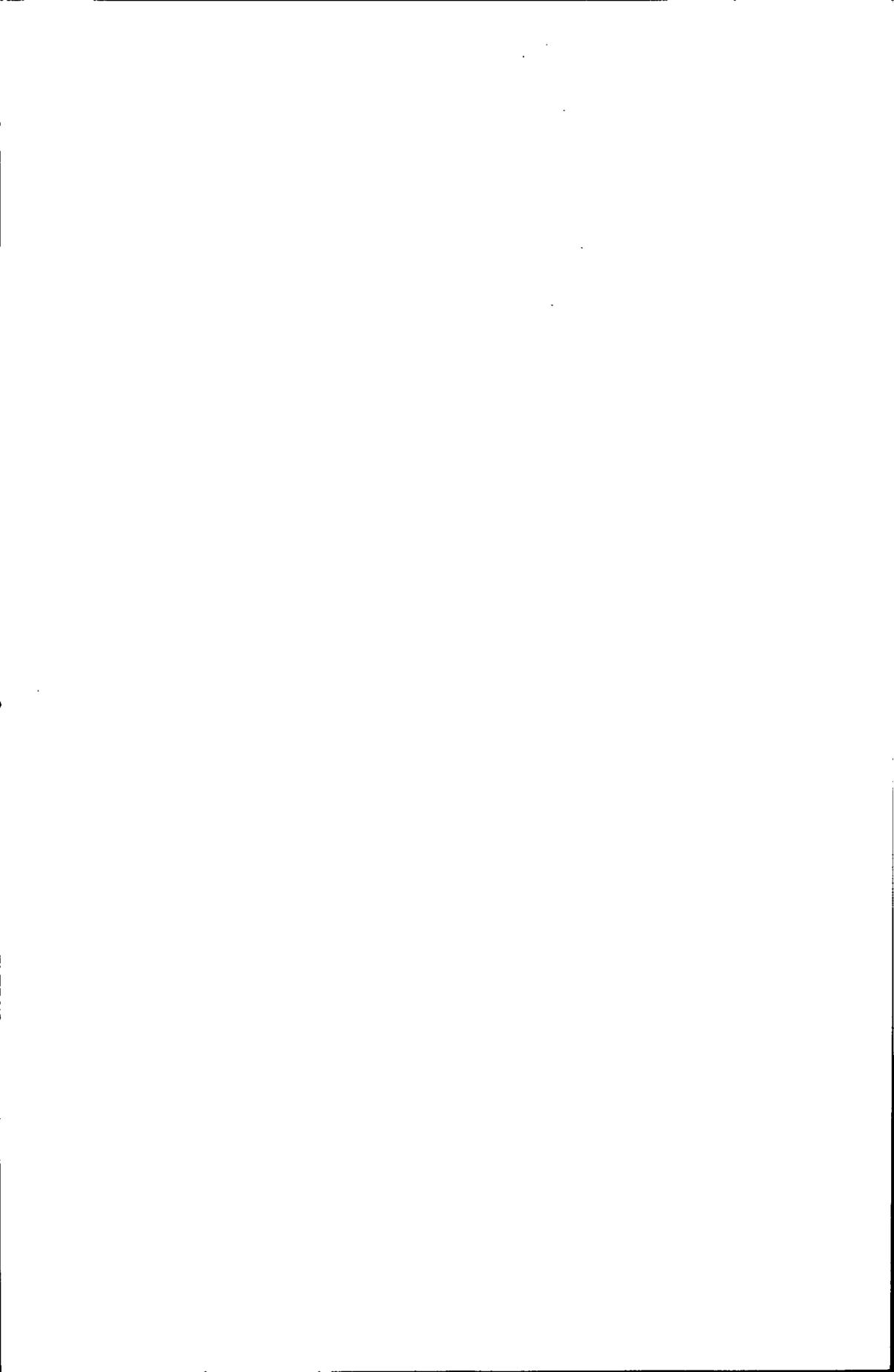
Joan M. Arnold, B.A., M.A., LL.B.

Table des matières

INTRODUCTION	1
LE PROBLÈME	3
<i>La Loi sur l'immigration de 1976</i>	4
<i>La Loi sur la Cour fédérale</i>	6
LA SOLUTION	9
<i>La Loi sur l'immigration de 1976</i>	10
<i>La Loi sur la Cour fédérale</i>	12
CONCLUSION	15
REMERCIEMENTS	17
RENVOIS	19

Introduction

Dans le cadre de son programme de recherche sur la mise à jour des lois du Canada, la Commission de réforme du droit examine certaines questions que soulèvent l'interprétation et le fonctionnement pratique du droit fédéral. Dans le bref rapport qui suit, la Commission examine un problème de procédure restreint qui a récemment été porté à son attention et qu'il faut, croit-elle, corriger rapidement. Il s'agit d'un problème pratique qui, s'il n'a pas une envergure importante, soulève néanmoins des difficultés réelles pour certaines personnes plus démunies qui se trouvent confrontées à l'un des agents du système administratif fédéral, la Commission d'appel de l'immigration. Nous sommes d'avis que des modifications mineures aux lois pertinentes peuvent aisément résoudre ce problème, sans qu'il soit besoin d'approfondir davantage la question. Par conséquent, nous avons choisi d'y répondre dès maintenant plutôt que d'attendre que soit finalisé un rapport général portant sur les organismes administratifs autonomes.



Le problème

Chaque jour, les organismes fédéraux¹ rendent des milliers de décisions en vertu des pouvoirs que leur confère l'une ou l'autre des lois fédérales. Apparemment, trente-six de ces lois permettent l'appel des décisions rendues sous leur empire, soit sur permission, soit de plein droit. Parfois, c'est à la Cour suprême qu'il faut s'adresser², parfois encore, au gouverneur en conseil³. Le plus souvent toutefois, c'est à l'une des divisions de la Cour fédérale du Canada qu'il revient d'entendre ces appels⁴.

Par ailleurs, lorsque la loi ne prévoit pas d'appel des décisions d'un organisme, celles-ci restent sujettes à une révision judiciaire. La révision est alors effectuée soit par la division de première instance de la Cour fédérale en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, soit par la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de cette loi⁵.

La plupart des dispositions législatives portant révision des décisions d'un organisme par la Cour fédérale fixent un délai à l'intérieur duquel le recours peut être exercé. Ce délai varie le plus souvent de dix jours à six mois à compter du prononcé de la décision⁶. Les parties à une affaire n'ont pas toujours le droit strict de connaître les motifs de la décision; ce droit leur est cependant fréquemment reconnu. Il s'agit d'un droit important, surtout lorsque le recours judiciaire est possible. L'exercice d'un tel recours peut être rendu illusoire si l'intéressé ne sait pas à l'avance sur quel front la partie va se jouer⁷. On ne devrait pas s'attendre d'un requérant qu'il présente une argumentation éclairée si on ne lui a pas fait tenir les motifs de la décision qu'il conteste. Ceci est particulièrement vrai lorsque le tribunal doit autoriser le recours et que le requérant doit par conséquent convaincre le juge du caractère raisonnable de sa démarche.

Il n'est donc pas surprenant que, dans la plupart des cas, la partie ayant le droit d'obtenir les motifs d'une décision, les reçoive avant l'expiration du délai qui lui est accordé pour former son recours, ou à tout le moins reçoive suffisamment de renseignements pour lui permettre de prendre une décision éclairée à l'intérieur de ce délai. Ceci semble vrai même si les lois prévoient rarement que ce délai commence à partir de l'obtention des motifs⁸. La période de temps allouée est souvent suffisamment longue pour permettre d'obtenir ces motifs bien avant son expiration, peu importe le moment où on la fait commencer⁹. Il arrive souvent aussi que les règles de pratique ou la façon de faire d'un organisme fassent en sorte de rendre les motifs disponibles avant que la décision de former ou non le recours doive être prise.

Néanmoins, on a porté à notre attention certains cas où une partie ayant le droit d'obtenir les motifs d'une décision n'en avait pas encore été informée à l'expiration du délai dont elle disposait pour former son recours. Il semble que ce problème se pose par rapport à deux lois: la *Loi sur l'immigration de 1976* et la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁰. Ni l'une ni l'autre n'offrent les garanties nécessaires pour préserver l'efficacité et l'équité des régimes qu'elles prévoient pour la révision judiciaire des décisions d'organismes. Nous les examinerons chacune à leur tour.

La Loi sur l'immigration de 1976

La Commission d'appel de l'immigration ne doit fournir les motifs d'une décision que si on les lui demande¹¹. Qui plus est, même dans les cas d'appel par un répondant, appels qu'elle doit toujours motiver¹², la Commission ne les fournit pas *avec* la décision.

Lorsque le requérant demande les motifs, la Commission doit les rédiger. Leur préparation prend en pratique au moins deux semaines et parfois jusqu'à dix semaines et même plus après

le prononcé de la décision. Par ailleurs, en vertu de l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui prévoit la possibilité d'en appeler à la Cour d'appel fédérale des décisions de la Commission, la demande à cet effet doit être déposée dans les quinze jours du prononcé de la décision¹³. Puisque le délai commence à partir du moment où la décision est rendue, il aura de toute évidence expiré si l'intéressé attend de recevoir et d'examiner les motifs avant de demander la permission d'en appeler. Une fois la décision de la Commission rendue, deux possibilités s'offrent donc à l'éventuel requérant qui souhaite préserver son droit de recours.

Il peut d'une part demander au tribunal de proroger le délai qui lui est imparti pour former son recours; le tribunal possède entière discrétion en la matière. On aurait pu croire que le fait qu'une personne n'ait pas encore obtenu les motifs auxquels elle a droit, eût constitué une raison qui porte le tribunal à proroger un délai, surtout lorsqu'il est aussi court. Pourtant, à plus d'une reprise, la Cour d'appel fédérale a décidé qu'il ne s'agissait pas là d'une situation suffisamment «spéciale» pour l'amener à permettre la prorogation du délai imparti pour demander la permission de faire appel¹⁴.

Le requérant éventuel peut d'autre part déposer sa demande de permission d'en appeler, avant l'expiration du délai, et sans avoir eu l'occasion d'examiner les motifs de la Commission¹⁵. Des requêtes inutiles, sans fondement, sont ainsi déposées. Certaines d'entre elles sont retirées lorsque les motifs de la Commission ont été finalement rendus disponibles et qu'ils ne donnent de toute évidence pas ouverture à une intervention de la Cour fédérale. Les autres font l'objet d'une audition pour laquelle il n'y a pas, à toute fin pratique, de justification. Dans un cas comme dans l'autre, une affaire qui de toute façon n'aurait pas dû se continuer, fait perdre au requérant son temps et son argent, et accapare inutilement les ressources du tribunal¹⁶.

La Loi sur la Cour fédérale

Les demandes d'examen judiciaire formées en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* soulèvent des questions du même ordre. La demande s'introduit par le dépôt d'un avis dans les dix jours qui suivent la première communication de la décision¹⁷. La partie qui n'a pas le droit d'obtenir les motifs en même temps que la décision peut se voir forcée de décider d'introduire ou non sa demande sans avoir eu l'occasion de les examiner. Il semble que tel n'est pas le cas en pratique pour la plupart des décisions d'organismes. Le problème subsiste cependant par rapport aux décisions de la Commission d'appel de l'immigration; il s'est aussi posé dans au moins un cas, apparemment isolé, impliquant le Conseil canadien des relations du travail¹⁸.

Un nombre sans cesse croissant de décisions de la Commission d'appel de l'immigration, non sujettes à l'appel prévu à l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, font l'objet de demandes d'examen judiciaire. La vaste majorité de ces demandes portent sur des décisions visant la redétermination du statut de réfugié¹⁹. Seul le recours prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* peut être formé contre ces décisions²⁰.

Ici encore, la Commission doit fournir sur demande les motifs de ses décisions²¹. Toutefois, elle ne le fait presque jamais avant l'expiration du court délai prévu au paragraphe 28(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Celui qui attend d'obtenir les motifs pour déposer sa demande sera donc hors délai dans la plupart des cas. Par ailleurs, la Cour d'appel fédérale ne semble pas être plus réceptive aux demandes de prorogation du délai prévu au paragraphe 28(2) qu'à celles faites en vertu de l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976*²².

Là encore, un procureur peut déposer une demande à l'aveuglette, de façon à préserver le droit de recours de son client. Certes, l'avis de la demande n'a pas à en spécifier les

motifs. Il n'en reste pas moins que si la demande est retirée une fois que les motifs de la Commission ont été obtenus, ou si une audition inutile est tenue, le temps et les ressources du demandeur comme ceux du tribunal auront été, encore une fois, dilapidés²³.

La solution

On peut envisager la solution du problème qui nous préoccupe de deux façons. La première consiste à imposer à la Commission d'appel de l'immigration l'obligation de *motiver toutes ses décisions en même temps qu'elle les rend*. Dans le document de travail n° 25, nous avons recommandé que les organismes motivent leurs décisions «au moins quand on leur demande de le faire²⁴». Dans le cas qui nous préoccupe toutefois, l'imposition d'un régime plus strict pourrait être envisagée, étant donné l'importance du moment où l'intéressé obtient les motifs. Il y aurait alors lieu de modifier les dispositions actuelles, selon lesquelles la Commission ne fournit ses motifs que sur demande²⁵.

Un tel régime n'augmenterait probablement pas de façon significative la charge de travail de la Commission. De fait, il semble qu'elle soit déjà appelée à motiver quatre-vingt-dix pour cent des décisions qu'elle rend²⁶. Qui plus est, la motivation de toutes les décisions amènerait certaines économies d'échelle. En effet, la Commission n'aurait plus à traiter les demandes d'obtention de motifs et, sachant à l'avance qu'ils auraient à produire des motifs dans tous les cas, ses membres se trouveraient moins souvent dans l'obligation de se replonger dans les faits de la cause, comme ils doivent sans doute le faire actuellement. Le processus décisionnel de la Commission pourrait s'en trouver amélioré et amener ainsi une réduction du nombre de recours formés contre ses décisions.

Toutefois, nous n'irons pas jusqu'à recommander que la loi soit modifiée de façon à obliger la Commission à motiver toutes ses décisions en même temps qu'elle les rend et ce, pour trois raisons. Premièrement, il n'est pas nécessaire de mettre de

l'avant une recommandation aussi large pour résoudre le problème restreint qui nous préoccupe. Deuxièmement, nous entendons revenir sur la question de la motivation des décisions administratives dans un prochain rapport. Enfin, les conséquences pratiques de l'imposition d'une telle obligation devraient faire l'objet d'un examen plus circonstancié. Par exemple, la livraison de la décision elle-même pourrait s'en trouver retardée, et ce retard serait susceptible de provoquer plus d'incertitude qu'il n'en existe en ce moment. Aussi, s'il nous semble que l'obligation de motiver toutes les décisions n'aurait pas d'impact significatif sur la charge de travail de la Commission, il se pourrait par contre que l'obligation de fournir les motifs *en même temps* que la décision soulève des difficultés que nous n'avons pu prévoir jusqu'à maintenant, tant pour l'immigrant que pour le fonctionnaire.

L'autre solution que nous retenons, consiste à apporter des modifications mineures à la procédure prévue aux dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* et de la *Loi sur la Cour fédérale* qui permettent le recours judiciaire. Nous examinerons séparément chacune de ces lois.

La Loi sur l'immigration de 1976

C'est dans la *Loi sur l'immigration de 1976* que nous avons relevé le seul cas où un droit d'appel créé par la loi soulève *en pratique* les difficultés dont nous avons parlé. La modification que nous mettons de l'avant est simple. Elle nous semble résoudre la question sans prolonger indûment le délai à l'intérieur duquel l'appel doit être formé; elle ne devrait donc pas remettre en question le caractère expéditif que la loi actuelle veut imprimer à cette procédure. Elle n'imposera pas non plus à la Commission une obligation de motiver qui soit plus onéreuse, ou plus restrictive au niveau du temps accordé pour fournir les motifs, qu'elle ne l'est en ce moment.

La solution consiste, selon nous, à établir un délai en deux volets. Le dépôt d'une demande de motifs en deçà du délai actuel de quinze jours devrait automatiquement proroger ce délai jusqu'à ce qu'il se soit écoulé quinze jours à compter du moment où le requérant a effectivement reçu les motifs. La partie qui ne déposerait pas sa demande de motifs dans les quinze jours du prononcé de la décision aurait encore droit de les obtenir; toutefois, comme c'est actuellement le cas, elle ne pourrait déposer une demande d'autorisation d'en appeler sans que le tribunal n'accorde d'abord une prorogation du délai prévu pour former le recours.

Selon nous, le délai à l'intérieur duquel le dépôt d'une demande de motifs opère suspension du délai pour déposer une demande d'autorisation d'en appeler doit être le même que le délai normalement prévu pour former le recours. S'il était plus court, par exemple dix jours, il subsisterait une période de cinq jours durant laquelle le problème que nous voulons résoudre continuerait d'exister. S'il était plus long, il permettrait de faire renaître un délai *après* son expiration. Par conséquent,

Nous recommandons que l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976* soit modifié de façon que le délai pour demander la permission d'en appeler en vertu de cet article soit porté à quinze jours à compter de l'obtention des motifs d'une décision, si l'intéressé dépose, dans les quinze jours du prononcé de cette décision, une demande de motifs.

Il est proposé que la mise en œuvre de cette recommandation sur le plan législatif soit formulée dans les termes suivants:

L'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976* est modifié par l'addition du paragraphe qui suit:

(2) Nonobstant le paragraphe (1), lorsque des motifs sont demandés, conformément au paragraphe 65(3), dans un délai de quinze jours à compter du prononcé de la décision en appel, la demande d'autorisation d'en appeler peut être déposée dans les quinze jours qui suivent la première communication des motifs à l'appelant; ce délai peut, pour des raisons spéciales, être prorogé par un juge de ladite Cour.

La Loi sur la Cour fédérale

Nous recommandons qu'une modification de même nature soit apportée à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Certes, nous avons porté une attention toute particulière à la Commission d'appel de l'immigration. Il n'en reste pas moins que c'est la *Loi sur la Cour fédérale* et non la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui prévoit le droit à l'examen judiciaire. De même, c'est l'article 28 de cette même loi qui crée le problème qui nous préoccupe par rapport à ce recours. Bien sûr, une modification de cet article ne réglerait pas seulement le cas de la Commission d'appel de l'immigration, mais éviterait en outre que le problème se pose à l'égard des décisions d'autres organismes²⁷. À cet égard, il y a lieu de rappeler que le cas s'est présenté ailleurs²⁸. D'autre part, et pour les mêmes raisons que celles que nous avons données à l'appui de notre recommandation au sujet de l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, nous pensons que le délai pour former une demande d'examen judiciaire et celui à l'intérieur duquel une demande de motifs opère suspension du premier délai, devraient être les mêmes. Par conséquent,

Nous recommandons que l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* soit modifié de façon que le délai pour dépôt de l'avis de la demande d'examen judiciaire soit porté à dix jours à compter de l'obtention des motifs, si l'intéressé a droit de connaître ces motifs et s'il a, dans les dix jours qui suivent la première communication de la décision, demandé à les recevoir.

Il est proposé que la mise en œuvre de cette recommandation sur le plan législatif soit formulée dans les termes suivants:

L'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est modifié par l'insertion, après le paragraphe (2), du paragraphe suivant:

(2.1) Nonobstant le paragraphe (2),

a) lorsqu'une partie a droit de recevoir les motifs d'une décision ou ordonnance, et

b) si les parties ont droit à ces motifs sur demande, lorsqu'une partie a demandé de recevoir ces motifs dans les dix jours qui suivent la première communication de la décision ou ordonnance à cette partie,

la demande peut être faite par dépôt à la Cour d'un avis de la demande dans les dix jours qui suivent la première communication des motifs à la partie qui fait la demande, ou dans le délai supplémentaire que la Cour d'appel ou un de ses juges peut, soit avant soit après l'expiration de ces dix jours, fixer ou accorder.

Conclusion

Les décisions de la Commission d'appel de l'immigration donneront toujours lieu à de nombreux recours en Cour fédérale et ce, parce qu'elles portent sur des questions vitales de statut personnel. Nous croyons que les recommandations que nous venons de formuler rendraient la procédure de révision de ces décisions plus juste. Ces recommandations pourraient aussi mener à une diminution du nombre de recours qui serait bien supérieure au nombre de recours qui font actuellement l'objet d'un retrait et ce, pour deux raisons.

D'abord, les intéressés sauraient enfin pourquoi la Commission en est arrivée à telle ou telle conclusion avant de devoir décider d'intenter ou non une action. Il est permis de penser que si la partie et son procureur obtiennent les motifs à temps, ce dernier sera mieux en mesure de conseiller son client quant au bien-fondé de la poursuite de l'affaire. La nature humaine est ainsi faite qu'il est plus facile pour l'avocat de convaincre son client d'abandonner une affaire avant de la mettre en marche qu'une fois la machine en mouvement.

Ensuite, plusieurs de ces recours bénéficient de l'aide juridique. Or, si les motifs de la décision étaient connus en temps opportun, leur nombre pourrait être réduit de façon sensible. Les programmes d'aide juridique sont déjà surchargés. On peut donc prévoir que ceux qui ont à approuver les demandes d'aide juridique hésiteront à financer un recours lorsque les motifs fournis par la Commission offrent peu de chances de succès en Cour fédérale.

À notre avis, les recommandations que nous avons mises de l'avant rendraient le système actuel plus juste, plus efficace et plus économique. Nous exhortons les autorités à leur donner suite sans délai.

Remerciements

La Commission est heureuse de faire connaître au public les noms des personnes et des organismes qui ont attiré son attention sur le problème analysé dans le présent rapport et qui lui ont fait part des difficultés auxquelles il a donné lieu sur le plan pratique. Elle les remercie de l'aide qu'ils lui ont apportée et des suggestions pratiques qu'ils ont mises de l'avant dans l'élaboration d'une solution.

M. Davies B. N. Bagambiire; avocat, Halifax,

Mme Edna Chambers, avocate, Aide juridique de Dalhousie,

M. le Professeur James C. Hathaway, Faculté de droit,
Université de Moncton,

Mad. Barbara A. MacAdam, Commission d'aide juridique de
Terre-Neuve,

M. le Professeur A. Wayne MacKay, Faculté de droit,
Université Dalhousie,

M. le Professeur David J. Mullan, Faculté de droit, Université
Queen;

M. Michael S. Schelew, Section canadienne (anglophone)
d'Amnistie internationale;

Le Sous-comité sur l'immigration de l'Association du Barreau
du Manitoba.

La Commission remercie aussi de leurs conseils les éminents
collègues dont les noms suivent:

Mme Edna Chambers, avocate, Aide juridique de Dalhousie,

M. Brian A. Crane, c.r., Gowling et Henderson, Ottawa,

Mad. Susan Devine, Aide juridique du Manitoba,

M. Michael S. Schelew, Section canadienne (anglophone)
d'Amnistie internationale.

Renvois

1. Nous employons cette expression dans son sens le plus large, de façon à inclure tous les agents de décision fédéraux compris dans la définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral» énoncée à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2^e Supp., chap. 10. Nous nous sommes déjà penchés sur la question dans notre document de travail n° 25, *Les organismes administratifs autonomes* (1980), p. 2 à 4.
2. *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, S.R.C. 1970, chap. O-4, art. 41; *Régime de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-5, art. 30.
3. *Loi sur les dessins industriels*, S.R.C. 1970, chap. I-8, art. 6; *Loi sur les compagnies de prêt*, S.R.C. 1970, chap. L-12, art. 69; *Loi sur les petits prêts*, S.R.C. 1970, chap. S-11, art. 5 (devant être abrogée par S.C. 1980-81-82, chap. 43); *Loi sur les compagnies fiduciaires*, S.R.C. 1970, chap. T-16, art. 71.
4. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 14 (voir également les articles 4, 5, 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17); *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, chap. A-15, art. 20; *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 26; *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, chap. 7, art. 83; *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, S.C. 1980-81-82, chap. 81, art. 43; *Régime de pensions du Canada*, *supra*, note 2, art. 37 (voir également les articles 172 et 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63); *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*, S.R.C. 1970, chap. I-15, art. 78, 125 et 152; *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, chap. 108, art. 13; *Loi sur les associations coopératives de crédit*, S.R.C. 1970, chap. C-29, art. 61; *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 48; *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1970, chap. D-2, art. 18 et 20; *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, S.R.C. 1970, chap. W-6, art. 8; *Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, chap. E-13,

art. 60; *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*, S.R.C. 1970, chap. I-16, art. 9 et 34; *Loi sur les chemins de fer de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-11, art. 16; *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 84; *Loi de l'impôt sur le revenu, supra*, art. 172, par. 241(6); *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 47; *Loi sur les sociétés d'investissement*, S.C. 1970-71-72, chap. 33, art. 23; *Loi sur les compagnies de prêt, supra*, note 3, art. 74; *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6; art. 18; *Loi nationale sur les transports, supra*, art. 64; *Loi sur les eaux intérieures du Nord*, S.R.C. 1970, 1^{er} Supp., chap. 28, art. 21; *Loi sur le pipe-line du Nord*, S.C. 1977-78, chap. 20, art. 27; *Loi sur les brevets*, S.R.C. 1970, chap. P-4, art. 19, 20, 33, 41, 44 et 73; *Loi sur les normes des prestations de pension*, S.R.C. 1970, chap. P-8, art. 15; *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75-76, chap. 47, art. 17; *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, S.R.C. 1970, chap. P-31, art. 5; *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, par. 320(12) et art. 408 (voir également les articles 4, 5 et 64 de la *Loi nationale sur les transports, supra*, de même que l'article 14 de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49); *Loi sur les marques de commerce*, S.R.C. 1970, chap. T-10, art. 56; *Loi sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. T-14, art. 4 (voir également les articles 4, 5 et 64 de la *Loi nationale sur les transports, supra*); *Loi sur les compagnies fiduciaires, supra*, note 3, art. 78; *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, S.C. 1974-75-76, chap. 87, art. 29.

5. Il ne nous appartient pas ici d'entrer dans des développements à propos des difficultés que soulèvent les articles 18 et 28, ni d'examiner quelles décisions sont sujettes aux recours qu'ils prévoient. Voir à ce sujet notre rapport n° 14 sur *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale* (1980) et l'examen détaillé de la question contenue dans la publication de la Commission intitulée *La Loi sur la Cour fédérale: Compétence en droit administratif* (1977), par David J. Mullan. Par ailleurs, il est important de se rappeler que l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* interdit l'examen judiciaire conformément à l'article 28 dans la mesure où une autre loi fédérale permet d'en appeler d'une décision. Par conséquent, le recours prévu à l'article 28 et l'appel statutaire d'une seule et même décision ne sauraient être possibles, le cas échéant, que par rapport à des aspects différents de la décision en question: voir Mullan, *supra*, p. 11 et 12.

6. Que ce soit en vertu d'une loi ou du common law, le délai se calcule habituellement à compter du jour où la décision est rendue. En common law, une demande de redressement de la nature d'un bref de prérogative doit être formée dans un délai raisonnable après la fin des *procédures* ou le prononcé de la *décision*. La notion de délai raisonnable peut varier largement selon les faits de la cause. Voir par exemple, *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Procureur général du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739; *Re Ursaki* (1960), 24 D.L.R. (2d) 761 (C.S. C.-B.); *The Queen v. Board of Broadcast Governors* (1962), 33 D.L.R. (2d) 449 (C.A. Ont.). On trouvera des exemples de délais prévus par les lois à l'article 84 de la *Loi sur l'immigration de 1976* et à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* (voir, *infra*, aux notes 13 et 17, pour le libellé de ces dispositions). On distingue habituellement la *décision* et ses *motifs*. Voir les affaires citées à la note 7, *infra*, et des dispositions telles que le paragraphe 79(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976* (voir, *infra*, à la note 12).
7. Voir *Minister of National Revenue v. Wright's Canadian Ropes Ltd.*, [1947] A.C. 109, à la page 123 (C.P.); les commentaires de M. le juge Kellock, dans la même affaire, en Cour suprême, sont aussi intéressants: voir *Wright's Canadian Ropes Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1946] R.C.S. 139, à la page 169. Voir aussi *Northwestern Utilities Ltd. c. La ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la page 705 et *De Iacovo v. Lacanale*, [1957] V.R. 553, aux pages 557, 559 (C.S. Vict.). Le professeur de Smith appuie aussi cette conception des choses: voir *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4^e édition par J. M. Evans (1980), à la page 149. Ceci reste vrai que les motifs soient fournis sur demande seulement ou qu'ils soient préparés dans tous les cas mais fournis après que la décision ait été rendue.
8. Dans certains cas, toutefois, c'est bien ainsi que la loi s'exprime: voir par exemple, la *Loi sur la citoyenneté*, *supra*, note 4, art. 13 et la *Loi sur les brevets*, *supra*, note 4, art. 42, 43 et 44. Voir nos commentaires, *supra*, note 6.
9. Ce serait le cas d'un délai qui durerait, par exemple, de soixante jours à six mois. Ainsi, il ne semble pas qu'un problème de cette nature se soit posé en ce qui concerne l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*; ce n'est pas cet article, mais le common law, qui impose le délai pertinent, et celui-ci s'est montré plutôt généreux à cet égard. Voir, *supra*, note 6.
10. Dans certaines lois, le problème peut théoriquement se poser; en pratique, toutefois, l'absence virtuelle de recours règle la ques-

tion. Voir par exemple, la *Loi sur la production de défense, supra*, note 4, art. 20 et la *Loi sur les chemins de fer de l'État, supra*, note 4, art. 16.

11. Le paragraphe 65(3) prévoit que la Commission *peut* motiver ses décisions et *doit* le faire sur demande d'une partie à un appel visé aux articles 72 et 73; ces dispositions régissent les appels d'ordonnances de renvoi. Le paragraphe 71(4) prévoit que la Commission *peut* motiver ses décisions et *doit* le faire sur demande, en ce qui concerne le «réexamen du statut de réfugié» prévu à l'article 70. Une telle décision est rendue après que la personne qui revendique le statut de réfugié se soit vue refuser ce statut par le Ministre. Il peut alors être formé une demande auprès de la Commission pour qu'elle reconsidère ou «réexamine» cette revendication.
12. Il n'est pas clair, à la lecture du paragraphe 79(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, si la Commission doit, en matière d'appels par un répondant, fournir ses motifs *en même temps* qu'elle rend la décision. En pratique, le prononcé de la décision n'est retardé aux fins de la préparation des motifs que dans les cas difficiles. Le paragraphe 79(3) se lit comme suit:

(3) La Commission, en statuant sur un appel visé au paragraphe (2), peut l'accueillir ou le rejeter. Elle doit notifier la décision ainsi que les motifs au Ministre et à l'appelant.

13. L'article 84 se lit comme suit:

La décision de la Commission relativement à un appel interjeté en vertu de la présente loi est susceptible d'appel à la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit, y compris de compétence, dans la mesure où ladite Cour accorde l'autorisation d'appel, sur demande déposée dans un délai de quinze jours du prononcé de la décision sujette à appel; ce délai peut, pour des raisons spéciales, être prorogé par un juge de ladite Cour.

14. Plusieurs arrêts se sont penchés sur cette question. Voir par exemple, *Vlahou c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (M.M.I.)*, [1977] 2 C.F. 225; *Kalaam c. M.M.I.*, [1976] 1 C.F. 112; *Kukan c. M.M.I.*, [1974] 1 C.F. 12; *Grewal c. M.M.I.* (1974), 2 N.R. 490 et *Mellul v. M.M.I.*, non publié, n° 77-A-92 (1977). À l'opposé, dans une décision (rendue, il est vrai, avant celles dont nous venons de parler) où le Ministre avait

demandé la prorogation du délai pour d'autres raisons que celle de ne pas avoir reçu les motifs de la Commission, le Ministre demanda et obtint de la Cour que le délai soit prorogé «pour une durée de quinze jours à compter de la réception par le requérant, des motifs de la décision. . .»: voir *M.M.I. c. Coulanges-Cloutier*, [1972] 2 C.F. 1150, à la page 1152. Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a statué qu'il n'y a pas d'appel à cette Cour lorsque la Cour d'appel fédérale refuse d'accorder l'autorisation d'en appeler devant cette dernière: voir *Ernewein c. M.M.I.*, [1980] 1 R.C.S. 639.

15. La Cour fédérale semble être d'avis que puisque les décisions de la Commission d'appel de l'immigration sujettes à recours sont elles-mêmes des décisions en appel, le requérant est en mesure de formuler les raisons de son recours sans qu'il soit besoin de connaître les motifs de la Commission, en soumettant à nouveau les raisons qu'il a alléguées pour en appeler à la Commission: voir *Kalaam, supra*, note 14, à la page 114. Il se peut que celui qui attaque une décision en appel soit davantage en mesure d'agir, dans les circonstances, que celui qui en appelle d'une décision de première instance. Toutefois, cette réponse ne nous satisfait pas. C'est la décision de la Commission, non appuyée de motifs, qui est l'objet du recours. Ce sont les *motifs*, et non les *résultats* qui déterminent en fin de compte le succès ou l'échec du recours.

À ce sujet, on notera avec intérêt que le juge Jackett, alors juge en chef, deux ans avant de rendre jugement dans l'arrêt *Kalaam*, avait déclaré qu'une demande de prorogation de délai dans un dossier qui ne révélait aucun motif apparent pour proroger le délai devrait être rejetée «à moins qu'un argument de droit qui puisse raisonnablement être soutenu *soit tiré des motifs de la Commission. . .* auquel cas la question du «motif spécial» justifiant le retard devrait être examinée à la lumière de cette question de droit» (c'est nous qui soulignons): voir *M.M.I. c. Zevlikaris*, [1973] 1 C.F. 92, à la page 95.

16. La préparation des documents nécessaires à un tel recours peut demander passablement de travail. Conformément à la *Règle 1301* des *Règles de la Cour fédérale* (C.R.C., chap. 663) la demande d'autorisation d'appel elle-même doit être appuyée par un affidavit établissant les faits sur lesquels le requérant fonde sa demande. Ces deux documents doivent alors être déposés au tribunal. De plus, avis de la demande doit en être signifié par voie de signification à personne, au sous-procureur général du Canada et à toutes les «personnes intéressées», ce qui inclut toute personne qui a comparu comme partie à l'affaire originale.

17. Le paragraphe 28(2) se lit comme suit:

(2) Une demande de ce genre peut être faite par le procureur général du Canada ou toute partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance, par dépôt à la Cour d'un avis de la demande dans les dix jours qui suivent la première communication de cette décision ou ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à cette partie par l'office, la commission ou autre tribunal, ou dans le délai supplémentaire que la Cour d'appel ou un de ses juges peut, soit avant soit après l'expiration de ces dix jours, fixer ou accorder.

18. Voir *Montreal Flying Club Inc. v. Syndicat des Employés de l'Aéro Club de Montréal* (1975), 7 N.R. 177 (C.A.F.). Il s'agit là, nous dit-on, d'un cas isolé: il semblerait que le Conseil fournisse habituellement les motifs en même temps que la décision. Fait intéressant à noter, le rapport annuel du Conseil canadien des relations du travail pour l'exercice 1980-81 précise que le problème qui nous concerne pourrait se poser si le Conseil n'agissait pas ainsi. Voir le *Rapport annuel du CCRT*, 1980-81, à la page 17.
19. Les dispositions pertinentes de la loi sont les articles 70 et 71. Voir, *supra*, note 11, pour une explication du sens de cette expression.
20. Ceci est dû au fait qu'en vertu de l'article 84, seules les décisions de la Commission relatives à un appel sont susceptibles d'appel à la Cour fédérale et que la Cour a statué que le réexamen du statut de réfugié n'est pas une décision relative à un appel. Voir *Astuddillo c. M.M.I.*, non publié, n° 78-A-362 (1979), *Re Opoku-Gyamfi*, non publié, n° 80-A-67 (1980) et le libellé de l'article 84, *supra*, note 13.
21. Paragraphe 71(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.
22. Voir *Abdul Baig c. M.M.I.*, non publié, n° 81-A-18 (1981). La demande de prorogation du délai fut rejetée sans motifs à l'appui. Toutefois, une conversation avec le procureur responsable dans ce dossier nous a permis de découvrir que les motifs de la Commission n'avaient pas été fournis à l'intérieur du délai de dix jours et que c'était là la raison pour laquelle le requérant avait tardé à former son recours. Voir aussi *Lignos c. M.M.I.*, [1973] C.F. 1073. Il s'agit là des seuls cas que nous ayons relevés portant sur la prorogation du délai pour dépôt d'une demande d'examen ju-

diciaire d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration. Toutefois, la Cour d'appel s'est montrée à d'autres occasions fort réticente à accorder une extension du délai pour dépôt d'une demande en vertu de l'article 28. Elle a statué qu'elle n'accorderait un délai supplémentaire que si le requérant peut démontrer qu'il a des motifs valables de remettre en cause la décision en question. Voir *L'Association des consommateurs du Canada c. La Commission d'énergie hydro-électrique de l'Ontario* (N° 2), [1974] 1 C.F. 460; *Benoît c. La Commission de la Fonction publique du Canada*, [1973] 2 C.F. 962 et *Sierra c. M.M.I.*, non publié, n° 82-A-22 (1982). (Cette dernière affaire mettait en cause la décision d'un arbitre.)

23. Encore une fois, la préparation des documents nécessaires au recours, sans être aussi ardue que celle requise pour une demande formée en vertu de l'article 84, peut demander passablement de travail. L'avis introductif d'instance doit être préparé, produit à la Cour, signifié au sous-procureur général du Canada et au tribunal et, par voie de signification à personne, à tous les intéressés. Voir la Règle 1401 des Règles de la Cour fédérale.
24. Voir, *supra*, note 1, à la page 151.
25. Voir, *supra*, notes 11 et 12. Voir aussi *Reconnaissance du statut de réfugié*, rapport du Groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration, Approvisionnement et Services Canada, novembre 1981, aux pages 86 et 87, où il est recommandé que la Commission fournisse des motifs chaque fois qu'elle décide que le demandeur n'est pas un réfugié.
26. Voir *Rapport du Président, Commission d'appel de l'immigration*, 1981, à la page 4.
27. Il n'en est pas de même pour les appels prévus expressément par une loi. D'abord, il faudrait modifier chacune des dispositions existantes; ensuite, il est évidemment impossible d'empêcher que de tels problèmes se reproduisent dans les lois qui n'existent pas encore.
28. Voir, *supra*, note 18 et le texte qui l'accompagne.