

OTTAWA (ONTARIO), LE 31 DÉCEMBRE 1996

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE J.E. DUBÉ

ENTRE

PHILMAN ABU RAMAN,

requérant,

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

ORDONNANCE

La demande de contrôle judiciaire est rejetée. En vertu de l'article 83 de la Loi, la Cour certifie que les questions suivantes sont des questions graves de portée générale :

1. L'agent principal a-t-il compétence, en vertu de la common law ou encore en vertu de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour examiner la possibilité de rouvrir l'audience au terme de laquelle une mesure d'exclusion a été prononcée, de façon à permettre à une personne de réclamer la protection du statut de réfugié au sens de la Convention?
2. Si l'agent principal a compétence pour rouvrir l'audience, cette compétence est-elle restreinte aux instances où la décision initiale est entachée d'un manquement aux règles de justice naturelle?
3. Le cas échéant, l'agent principal a-t-il violé les règles de justice naturelle ou les principes de justice fondamentale lorsqu'il a omis d'informer le requérant, avant la fin de l'audience qu'il présidait et au terme de laquelle une mesure d'exclusion a été prononcée, de son droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat?

Juge

Traduction certifiée conforme _____ C. Bélanger,

LL.L.

ENTRE

PHILMAN ABU RAMAN,

requérant,

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE DUBÉ

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée à l'égard de la décision de l'agente principale Anabela Pereira (l'«AP»), en date du 30 juin 1995, par laquelle cette dernière a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour rouvrir l'enquête tenue par l'agent principal Joseph Waisberg sous le régime du paragraphe 23(4) de la *Loi sur l'immigration*¹ (la «Loi») et au terme de laquelle il prononcé une mesure d'exclusion contre le requérant.

Le requérant est arrivé au Canada le 12 juin 1995 en provenance du Nigeria, muni d'un passeport du Zimbabwe établi au nom de Sotsha Moyo. Il a déclaré à l'agent d'immigration que l'objet de sa visite était de voir un ami à Montréal pendant une semaine. Il n'a pu répondre à plusieurs questions élémentaires au sujet du Zimbabwe, pays où, selon ses dires, se situait le centre de sa vie. Confronté à son manque de connaissances sur ce pays, le requérant a répondu qu'il était né là-bas, mais qu'il avait passé la plus grande partie de sa vie au Nigeria. Son passeport semblait frauduleux.

¹L.R.C. (1985), ch. I-2, modifié.

Lorsqu'on lui a demandé s'il souhaitait revendiquer le statut de réfugié, il a répondu par la négative. Après avoir été avisé de son renvoi, il a admis que le passeport du Zimbabwe n'était pas le sien. Il a avoué que son vrai nom était Philman Abu Raman, qu'il était capitaine d'aviation au sein des forces aériennes du Nigeria et qu'il voulait revendiquer le statut de réfugié.

Pour expliquer les faux renseignements initialement donnés à l'agent d'immigration, le requérant a affirmé qu'il s'était laissé dire, par un passager à bord de l'avion, qu'il serait immédiatement renvoyé au Nigeria s'il demandait le statut de réfugié.

La présente demande de contrôle judiciaire soulève essentiellement deux questions : premièrement, un AP a-t-il compétence pour réexaminer une décision de frapper une personne d'exclusion du Canada en vertu de l'article 23 de la Loi? Deuxièmement, les principes de justice fondamentale, ou la *Charte canadienne des droits et libertés* (la «Charte»), obligent-ils l'AP à réexaminer sa décision d'exclusion lorsque le requérant revendique le statut de réfugié après le prononcé de la mesure d'exclusion?

1.Thèse du requérant

Le requérant soutient que l'AP peut rouvrir une enquête lorsqu'il y a allégation d'atteinte aux droits qui lui sont garantis par la Charte. La Cour fédérale a dit que, dans les cas de manquement à la Charte, il est possible de rouvrir une enquête², particulièrement lorsque le refus de le faire équivaldrait à violer les principes de justice fondamentale³.

Le droit à l'assistance d'un avocat est prévu par le régime législatif modifié qui permet à l'AP, lors d'une enquête tenue sous le régime du paragraphe 23(4), de rendre une décision définitive en ce qui concerne l'exclusion. Certes, la Cour suprême du

²*Kaur c. M.E.I.* (1989), 10 Imm.L.R. (2d) 1, [1990] 2 C.F. 209 (C.A.F.).

³*Mattia c. M.E.I.*, [1987] 3 C.F. 492; *Longia c. Canada*, [1990] 3 C.F. 288 (C.A.F.) et *Bains c. M.E.I.* (1989), 8 Imm.L.R. (2d) 165, p. 169, [1989] 3 C.F. 487 (C.A.F.).

Canada a, dans l'arrêt *Dehghani c. Canada (M.E.I.)*⁴, nié qu'il existait un droit à l'assistance d'un avocat au cours de l'enquête visée au paragraphe 23(4), mais cette disposition de même que le régime global de la Loi ont considérablement changé. De par sa nature et sa portée, le rôle de l'AP est maintenant celui d'un décideur.

Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne est également garanti par le régime législatif modifié. En l'espèce, le requérant pourrait être renvoyé au Nigeria sans avoir eu l'occasion de revendiquer le statut de réfugié devant la Section du statut de réfugié, ce qui constitue une violation de la Charte et est contraire aux principes de justice fondamentale⁵.

Dans les faits, l'avocat du requérant a signifié aux procureurs généraux des dix provinces et du Canada, de même qu'au ministère de la Justice territorial, un avis relatif à une question constitutionnelle. Selon cet avis, l'application de l'article 23 de la Loi porte atteinte aux droits conférés au requérant par l'article 7 de la Charte; son droit à la liberté lui a été refusé du fait de sa détention par l'agent principal au point d'entrée; son droit à la sécurité de sa personne n'est pas respecté puisqu'il risque d'être renvoyé dans un pays où il craint d'être persécuté; son droit à l'assistance d'un avocat lui a été refusé puisqu'on a omis de l'informer de ce droit et qu'on ne lui a pas donné l'occasion de l'exercer; et, enfin, son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne est menacé par les conséquences qu'entraînerait une décision défavorable sous le régime du paragraphe 23(4).

Selon le requérant, l'AP est tenu d'agir conformément aux obligations que lui impose l'équité, d'une part, et aux principes de justice fondamentale, d'autre part. Les personnes qui remplissent une fonction quasi judiciaire ou administrative doivent respecter les obligations imposées par l'équité⁶. Lorsqu'il recueille des renseignements au cours de l'étape préalable au prononcé de la décision, l'AP exerce une fonction quasi judiciaire. La décision de l'AP a une incidence directe sur les droits de la personne visée. Par exemple, si cette dernière demeure au Canada, elle jouira de tous les droits

⁴[1993] 1 R.C.S. 1053.

⁵*Singh et autres c. Canada (M.E.I.)*, [1985] 1 R.C.S. 177.

⁶*Martineau c. Matsqui* (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; [1980] 1 R.C.S. 602.

normalement accordés aux Canadiens. En revanche, si elle est renvoyée dans son pays, tous ses droits pourraient être violés⁷.

La notion de *functus officio* de la common law ne s'applique pas aux situations de nature administrative où aucun droit d'appel n'existe. Une fois l'audience terminée, elle ne peut être reprise; c'est le principe du *functus officio*. Cette règle comporte toutefois des exceptions, et le requérant fait valoir que la présente affaire est visée par l'une d'elles. Lorsqu'il existe un recours administratif dans une situation donnée, il pourrait être inopportun d'appliquer le principe du *functus officio*⁸. Dans ces cas, l'instance décisionnelle peut, si elle le souhaite, entendre de nouvelles preuves et réviser sa décision. En l'espèce, le requérant sollicite l'occasion de présenter les craintes qu'il éprouve à la perspective de son retour au Nigeria, et de revendiquer le statut de réfugié.

Le requérant a minutieusement traité de deux décisions rendues par la Cour suprême du Canada, soient les arrêts *Grillas c. M.M.I.*⁹ et *Chandler c. Alberta Association of Architects*¹⁰, où la Cour s'est penchée sur la nature de l'instance et du régime législatif afin d'établir s'il existait des raisons de principe justifiant d'inférer l'intention du législateur de permettre la réouverture. La Cour a conclu que la nature humanitaire de l'appel en cause dans l'affaire *Grillas*¹¹ tendait en soi à indiquer que la Commission d'appel de l'immigration pouvait rouvrir un appel déjà terminé malgré l'absence de dispositions législatives à cet effet.

D'après le requérant, la Cour d'appel fédérale a reconnu qu'en matière d'immigration il existe des cas où la réouverture est appropriée à la fois selon la common law et selon la Charte¹². La Cour a en outre reconnu qu'il peut arriver, dans une instance portant sur le statut de réfugié, que le respect de la Charte nécessite qu'on

⁷Précité, note 5.

⁸*Chandler c. Alberta Association of Architects* (1989), 62 D.L.R. (4th) 577, [1989] 2 R.C.S. 848; *Grillas c. M.M.I.* (1977), 23 D.L.R. (3d) 1, [1977] R.C.S. 577.

⁹Précité, note 8.

¹⁰Précité, note 8.

¹¹Précité, note 8.

¹²*M.E.I. c. Clamsey* (1988), 5 Imm.L.R. (2d) 159 (C.A.F.); *Castro c. M.E.I.* (1988), 5 Imm.L.R. (2d) 87 (C.A.F.).

réexamine une instance déjà terminée ou qu'on accorde une prorogation de délai pour le dépôt tardif de revendications du statut de réfugié.

Dans les affaires *James c. M.E.I.* et *Bains c. M.E.I.*¹³, les parties demandereses ont tenté de déposer, auprès de la Commission d'appel de l'immigration, des demandes visant à obtenir le réexamen de leur revendication du statut de réfugié alors que le délai applicable était déjà expiré. Selon la Cour, la Commission a commis une erreur lorsqu'elle a refusé d'entendre les demandes, et «elle doit plutôt examiner les faits particuliers de chaque affaire pour déterminer si le requérant risque d'être privé d'un droit protégé par la Charte».

Dans l'affaire *Kaur c. M.E.I.*¹⁴, l'arbitre avait ordonné lors d'une enquête que le requérant soit expulsé du Canada alors que ce dernier n'avait pas revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. La Cour d'appel fédérale a appliqué l'article 7 de la Charte, précisant que «l'arbitre avait compétence pour déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, la justice fondamentale permettrait à la requérante de revendiquer le statut de réfugié au-delà du délai imparti par la *Loi sur l'immigration de 1976*» (p. 221).

Quant au droit à l'avocat, le requérant prétend qu'il aurait dû en être informé avant le prononcé de la mesure d'exclusion et que les droits dont il jouit aux termes du paragraphe 10*b*) et de l'article 7 de la Charte ont été violés à cause du défaut de l'AP de lui donner cette information.

2.Thèse de l'intimé

L'intimé admet que les principes du *functus officio* ne devraient pas être appliqués lorsque les lois habilitantes comportent, comme dans l'affaire *Chandler*¹⁵, des indices laissant entendre qu'il est possible de rouvrir une décision. Dans l'affaire

¹³Précité, note 3.

¹⁴Précité, note 2.

¹⁵Précité, note 8.

*Grillas*¹⁶, la loi habilitante de la Commission d'appel de l'immigration comportait une disposition qui conférait à cette dernière de larges pouvoirs discrétionnaires pour permettre à une personne non admissible selon la Loi de demeurer au Canada. La Cour suprême du Canada a estimé que cette compétence «d'équité» attribuée à la Commission par le paragraphe 15(1) de la Loi se prolongeait dans le temps.

Cependant, aucune disposition de la Loi ne laisse croire que l'AP peut réexaminer ou rouvrir sa décision relative à l'exclusion. De même, aucune disposition ne confère à l'AP une compétence d'équité qui aurait pour effet de prolonger sa compétence au-delà du prononcé de la mesure d'exclusion. Au contraire, le paragraphe 44(1) interdit explicitement à l'AP de réexaminer ou de rouvrir une décision visant l'exclusion d'une personne. Le paragraphe pertinent est ainsi rédigé :

44. (1) Toute personne se trouvant au Canada peut revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention en avisant en ce sens un agent d'immigration, à condition de ne pas être frappée d'une mesure de renvoi qui n'a pas été exécutée, à moins que la mesure n'ait été annulée en appel.

[Non souligné dans l'original.]

En l'espèce, le requérant est au Canada, il est frappé d'une mesure de renvoi qui n'a pas été exécutée, et cette mesure n'a pas été annulée en appel. Par conséquent, le requérant ne peut demander la reconnaissance du statut de réfugié.

En ce qui concerne la Charte, l'intimé affirme ce qui suit : dans les arguments qu'il a présentés à l'AP, le requérant n'a jamais mentionné qu'une disposition de la Loi violait les droits qui lui sont garantis par la Charte, mais a plutôt tout bonnement allégué que le fait d'invoquer une violation de cette nature permettait à l'AP de rouvrir l'enquête. Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Constitution du Canada est la loi suprême du pays et qu'elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. Or, comme le requérant n'a jamais soutenu qu'une disposition de la Loi porte atteinte à un des droits que lui garantit la Charte, le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut recevoir application.

¹⁶Précité, note 8.

De plus, aucun tribunal administratif n'est investi d'une source autonome de compétence en vertu du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En elle-même, cette disposition n'a pas pour effet de conférer à un tribunal administratif le pouvoir de conclure qu'une disposition législative est incompatible avec la Charte. L'enquête doit plutôt commencer par un examen du mandat confié par l'autorité législative au tribunal administratif concerné¹⁷. Le requérant n'a pas réussi à établir que l'un ou l'autre des pouvoirs prévus par la Loi a été conféré à l'AP. En conséquence, l'AP n'est pas un tribunal compétent pour accorder une réparation aux termes de l'article 24 de la Charte.

Les affaires *James c. M.E.I.* et *Bains c. M.E.I.*¹⁸, auxquelles renvoie le requérant, se distinguent de la présente espèce en ce que, dans ces instances, c'est la Commission d'appel de l'immigration, une cour d'archives, qui agissait à titre d'instance décisionnelle et que sa loi habilitante comportait des dispositions lui permettant de réexaminer la revendication du requérant et de proroger les délais impartis. En outre, les requêtes présentées en vue d'obtenir la prorogation des délais étaient d'ordre purement procédural, tandis qu'en l'espèce il s'agit de rouvrir l'enquête pour donner au requérant l'occasion de revendiquer le statut de réfugié, ce qui constitue une véritable question de fond.

L'affaire *Kaur*¹⁹ se distingue également de la présente affaire en ce sens que l'instance décisionnelle était un arbitre et que la loi habilitante permettait à ce dernier de rouvrir une enquête à tout moment afin d'entendre et de recevoir des éléments de preuve additionnels.

L'intimé fait aussi valoir que le droit à l'assistance d'un avocat n'a pris effet que lorsque la mesure d'exclusion a été prononcée. Aucune preuve n'établit que le requérant a été privé de sa liberté par la force physique puisqu'il a comparu de son plein gré et qu'il a volontairement demandé à être admis au Canada. Il a choisi de se soumettre aux modalités qu'il a suivies pour entrer au Canada et, dans le cadre de ces modalités, il

¹⁷*Tétreault-Gadoury c. Canada (C.E.I.)*, [1991] 2 R.C.S. 22, p. 32.

¹⁸Précitées, note 3.

¹⁹Précité, note 2.

devait faire l'objet d'un examen primaire ou secondaire. Il n'a en aucun temps retiré sa demande d'entrée au Canada et, malgré l'interrogatoire, a continué à demander l'admission. S'il n'a pu quitter l'aéroport pour entrer au Canada, ce n'est pas parce qu'il était détenu, mais bien parce qu'il n'avait pas encore été admis au pays.

Le requérant n'était pas impliqué dans un processus criminel, il ne jouissait pas d'un droit le protégeant contre l'auto-incrimination et ne faisait pas face à des interrogatoires relatifs à sa détention. Il tentait simplement d'obtenir l'admission au Canada à titre de visiteur et il avait l'obligation de répondre honnêtement à toutes les questions qui lui ont été posées en application du paragraphe 12(4) de la Loi. Son droit à l'avocat n'a donc pas pris effet à cette étape.

Après le prononcé de la mesure d'exclusion, on l'a adéquatement informé de ses droits, notamment de celui à l'assistance d'un avocat.

3. Analyse

À mon avis, le paragraphe 44(1) de la Loi empêche manifestement l'AP de rouvrir une décision visant l'exclusion de l'intéressé. Une fois cette décision rendue, le réfugié ne peut tenter d'obtenir la reconnaissance du statut de réfugié à moins que la mesure n'ait été annulée en appel. Les décisions qu'invoque le requérant se distinguent de la présente espèce en ce sens qu'elles n'émanaient pas d'un AP agissant sous le régime du paragraphe 44(1) de la Loi. Par conséquent, l'AP n'a pas compétence, ni selon la common law ni en vertu de l'article 7 de la Charte, pour examiner la possibilité de rouvrir une audience. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire de décider s'il y a eu ou non manquement à la justice naturelle puisque l'AP n'avait aucune obligation, à cette étape, d'informer le requérant de son droit à l'assistance d'un avocat. On lui a demandé s'il souhaitait revendiquer le statut de réfugié et il a répondu par la négative. Quant à la violation des droits du requérant qui lui sont garantis par la Charte, même si l'AP n'avait aucune compétence pour examiner un manquement de cette nature, j'estime que le requérant n'a pas réussi à établir qu'il a été privé, à ce moment, du droit à la liberté et à la sécurité de sa personne que lui confère l'article 7 de la Charte. Évidemment, il n'a pas été autorisé à entrer au Canada, mais il n'avait alors aucun droit à cet égard. Il a pu être détenu à l'aéroport afin d'éviter qu'il entre illégalement au Canada, mais aucun élément de preuve ne montre qu'on l'a empêché de retourner au Nigeria, au Zimbabwe ou dans tout autre pays d'où il provenait.

Les avocats des deux parties ont soumis des arguments pour et contre la certification de questions. Comme la réouverture constitue la principale question en litige, j'ai décidé de certifier les trois questions suivantes soumises par l'avocat du requérant :

1. L'agent principal a-t-il compétence, en vertu de la common law ou encore en vertu de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour examiner la possibilité de rouvrir l'audience au terme de laquelle une mesure d'exclusion a été prononcée, de façon à permettre à une personne de réclamer la protection du statut de réfugié au sens de la Convention?
2. Si l'agent principal a compétence pour rouvrir l'audience, cette compétence est-elle restreinte aux instances où la décision initiale est entachée d'un manquement aux règles de justice naturelle?
3. Le cas échéant, l'agent principal a-t-il violé les règles de justice naturelle ou les principes de justice fondamentale lorsqu'il a omis d'informer le requérant, avant la fin de l'audience qu'il présidait et au terme de laquelle une mesure d'exclusion a été prononcée, de son droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat?

En conséquence, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

O T T A W A

Le 31 décembre 1996.

Juge

Traduction certifiée conforme _____
C. Bélanger, L.L.L.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE :IMM-1701-95

INTITULÉ DE LA CAUSE :PHILMAN ABU RAMAN c. MCI

LIEU DE L'AUDIENCE :Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE :Le 17 décembre 1996

MOTIFS DE L'ORDONNANCE PRONONCÉS PAR MONSIEUR LE JUGE DUBÉ LE
31 DÉCEMBRE 1996.

ONT COMPARU :

M^{me} Barbara Jackman

POUR LE REQUÉRANT

M^{me} Lori Hendriks

POUR L'INTIMÉ

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

Jackman and Associates
Toronto (Ontario)

POUR LE REQUÉRANT

M. George Thomson
Sous-procureur général du Canada

POUR L'INTIMÉ