

Ottawa (Ontario), le vendredi 6 juin 1997

En présence de M. le juge Gibson

Entre :

**EDMONS YOUSSEF ZIA,
KLADIS ZIA, AEVLEN ZIA et
ALMAS ZIA,**

requérants,

- et -

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,
LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT,**

intimés.

ORDONNANCE

La présente demande de contrôle judiciaire concernant trois décisions est rejetée à l'égard de chacune des décisions.

Les questions suivantes sont certifiées :

1. Lorsqu'une personne demande à une ambassade canadienne de déterminer si elle est un réfugié au sens de la Convention, d'après la définition de la *Loi sur l'immigration*, qui cherche à se rétablir au Canada, la *Loi sur l'immigration*, et plus précisément les articles 44, 46.02 et 67 de la Loi confèrent-ils à la section du statut de réfugié au sens de la Convention de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié compétence exclusive pour connaître et décider de la revendication de cette personne?
2. Si la réponse à la question numéro 1 est négative, les requérants en l'espèce ont-ils bénéficié du degré exigé de justice naturelle et d'équité procédurale dans le règlement de leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention?

FREDERICK E. GIBSON

Juge

Traduction certifiée conforme

Laurier Parenteau

Entre :

**EDMONS YOUSSEF ZIA,
KLADIS ZIA, AEVLEN ZIA et
ALMAS ZIA,**

requérants,

- et -

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,
LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT,**

intimés.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE GIBSON

Les présents motifs se rapportent à une demande de contrôle judiciaire concernant trois décisions d'un agent à l'ambassade du Canada en Jordanie rejetant les demandes d'immigration au Canada de Kladis Zia, Aevlen Zia et Almas Zia (les «requérantes principales») à titre de membres de la catégorie désignée des «réfugiés au sens de la Convention cherchant à se rétablir». Les décisions sont toutes datées du 9 avril 1996¹.

¹Le fait que cette demande concerne le contrôle judiciaire de trois décisions distinctes ayant trait à trois personnes différentes semble contrevenir à la règle 5(1)b) des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* rédigée dans les termes suivants :

5.(1) La demande se fait selon la formule IR-1 figurant à l'annexe et indique ce qui suit :

[...]

b) la date et le détail de la décision, de l'ordonnance, de la mesure ou de la question à laquelle se rapporte le redressement recherché;

[...]

En l'espèce, les trois décisions sont essentiellement identiques et ont trait à des personnes liées dont la situation est similaire. Néanmoins, je suis convaincu, d'après les arguments qui m'ont été présentés, de l'importance de respecter la règle. Dans des cas où des différences plus grandes existent entre les décisions ou les personnes en cause, la possibilité qu'un préjudice réel soit causé aux requérants est manifeste.

Les requérantes principales sont citoyennes irakiennes. Edmons Youssef Zia est leur frère et il a parrainé leurs demandes d'immigration au Canada.

Dans chacune des lettres communiquant la décision qui fait l'objet de l'examen, l'agente a écrit ceci :

[TRADUCTION]

D'après les renseignements fournis dans votre formule de renseignements personnels, et au cours de l'entrevue, il a été déterminé que vous ne respectez pas cette définition [la définition de «réfugié au sens de la Convention» donnée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*²]. Par conséquent, votre demande dans cette catégorie [la catégorie des réfugiés au sens de la Convention cherchant à se rétablir] doit être refusée. Un autre agent des visas a examiné votre cas et a souscrit à cette décision.

En fait, l'agente, ayant déterminé que chacune des requérantes principales n'était pas une réfugiée au sens de la Convention, a inévitablement conclu que chacune d'elles ne pouvait faire partie de la catégorie désignée des «réfugiés au sens de la Convention cherchant à se rétablir».

Dans une annexe à sa déclaration sous serment déposée relativement à la demande de Kladis Zia, cette annexe ayant été présentée comme les notes prises par l'agente au cours de l'entrevue qu'elle a eue avec Kladis Zia, l'agente écrit ceci :

[TRADUCTION]

La requérante a 31 ans, elle est célibataire et elle a 12 années de scolarité. Elle parle quelques rudiments d'anglais et a travaillé comme copiste pendant 10 ans; elle a quitté son emploi et s'est rendue en Jordanie avec ses parents âgés parce que son frère au Canada, Edmon Youssif, leur a dit qu'il les parrainerait dans la catégorie des réfugiés au sens de la Convention. Les problèmes de la famille sont de nature économique, et il ne s'agit pas de persécution, puisqu'elle n'a jamais été persécutée de sa vie. Son frère aurait pu la parrainer dans la catégorie de la famille. Je lui recommanderais de faire une demande dans la catégorie de la famille. Le cas est refusé.

²L.R.C. (1985), ch. I-2

La déclaration équivalente concernant Aevlen Zia est rédigée dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

La requérante parle couramment anglais et français; elle est traductrice de métier et a 5 ans d'expérience. Elle a 16 années de scolarité. Elle a aussi étudié pour devenir enseignante et elle a un baccalauréat es arts. Elle s'exprime bien. Son frère Edmon Youssef vit à Weston (Ontario) et il subvient aux besoins de la famille en Jordanie; elle est venue dans ce pays avec ses soeurs et ses parents âgés en août 1995. Elle ne prétend pas avoir été persécutée. Elle pourrait probablement être évaluée dans une autre catégorie. En l'absence de persécution, le cas est refusé.

Finalement, la déclaration équivalente pour ce qui a trait à Almas Zia est rédigée dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

La requérante est comptable de métier; elle parle des rudiments d'anglais et a 14 années de scolarité. Elle a obtenu son diplôme d'une école commerciale. Mais elle n'a jamais travaillé dans son métier parce que la famille a quitté l'Irak peu après qu'elle eut obtenu son diplôme. Elle a accompagné ses soeurs et ses parents en Jordanie. Son frère au Canada les a parrainés. Il n'y a pas de persécution. Elle n'a pas été persécutée. La famille souhaite simplement améliorer ses conditions de vie, en dehors de l'Irak. Elle nous a dit qu'elle avait d'autres parents au Canada en plus de son frère. Certains de ses parents se trouvent au Canada depuis plus de 15 ans. Le cas est refusé.

L'agente n'a pas été contre-interrogée sur ses déclarations sous serment.

L'avocat des requérants soulève trois questions : premièrement, la procédure en vertu de laquelle les revendications du statut de réfugié sont déterminées à l'étranger contrevient-elle à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³ et à la décision de la Cour suprême du Canada dans *Singh c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*⁴; deuxièmement, la procédure suivie est-elle *ultra vires* du régime législatif énoncé dans la *Loi sur l'immigration*; et troisièmement, d'après les faits dont elle disposait, l'agente a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées et tiré des conclusions non fondées sur la preuve et ignorant totalement la preuve. Aucun avis de question constitutionnelle n'a été signifié au procureur général du Canada et à ceux des provinces conformément à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁵.

³*Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. (1985), appendice II, no 44 (qui est l'annexe B de la *Loi du Canada de 1982* (R.-U.), ch. 11).

⁴[1985] 1 R.C.S. 177

⁵L.R.C. (1985), ch. F-7

Dans la décision *Jallow c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*⁶, le juge Rouleau était saisi d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision semblable d'un agent canadien des visas à Rome (Italie). Les questions posées dans cette affaire au nom du requérant, également citoyen irakien, étaient essentiellement les mêmes que les questions en l'espèce. Je suis convaincu que le règlement en l'espèce devrait être le même que celui de l'affaire *Jallow*, c'est-à-dire que la présente demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

Étant donné qu'il n'y a pas eu d'avis aux termes de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'argument alléguant qu'il y a eu contravention à l'article 7 de la *Charte* a été converti devant la Cour en un argument alléguant que la procédure suivie dans cette affaire constitue un manquement aux principes de justice naturelle et à l'obligation d'agir équitablement. Dans les motifs qu'il a énoncés dans *Jallow*, le juge Rouleau indique ceci :

Un immigrant éventuel doit répondre en toute franchise à un agent des visas. La décision de cet agent est purement administrative; il dispose d'une latitude considérable dans l'exercice de son pouvoir et il jouit d'une large discrétion. Son pouvoir n'est pas sans limite, puisque l'agent est tenu de se conformer à la *Loi sur l'immigration* et a l'obligation d'agir équitablement. Il doit fournir au requérant la possibilité d'être entendu, si possible, et de déposer des documents à l'appui de sa demande.

Sans nécessairement adopter la description donnée par le juge Rouleau de la décision à l'étude, j'accepte qu'un agent des visas, dans des affaires comme celle qui nous occupe, est tenu de se conformer à la *Loi sur l'immigration* et à l'obligation d'agir équitablement. Cette obligation d'agir équitablement est, je pense, quelque peu limitée comparativement à celle qui est due aux revendicateurs du statut de réfugié qui présentent leur demande à l'intérieur du Canada du fait que des personnes comme les requérantes principales ne se trouvent pas au Canada et ne courent donc pas le risque d'être expulsées par les autorités canadiennes vers le pays où elles craignent d'être persécutées, si leurs revendications sont refusées. En l'espèce, comme dans *Jallow*, les requérantes principales ont eu une ou plusieurs audiences. D'après la preuve dont je suis saisi, je ne trouve aucun fondement me permettant de conclure que l'audience ou les audiences n'ont pas été complètes et équitables. Bien que

⁶N° du greffe IMM-2679-95, le 6 novembre 1996 (non publiée) (C.F. 1^{re} inst.)

l'affidavit d'Edmon Sargon Youssif Zia, qui serait prétendument le quatrième requérant dans cette affaire, qui a été déposé à l'appui de cette demande indique ceci :

[TRADUCTION]

Je suis informé par mes soeurs, et je crois sincèrement, que l'entrevue à l'ambassade canadienne n'a pas duré plus de 10 minutes.

Je n'accorde aucune importance à cette déclaration et, en fait, j'accorde très peu de poids à l'ensemble de l'affidavit. Pour une raison ou pour une autre, les affidavits des requérantes principales n'ont pas été déposés. L'affidavit déposé est vague et, dans une large mesure, non pertinent.

Le fait que l'agente dont les décisions font l'objet du contrôle ait demandé l'approbation d'un agent d'immigration principal avant de communiquer ses décisions, comme en fait elle était tenue de le faire, ne porte aucunement atteinte à l'équité de la procédure. L'agent d'immigration principal, qui n'était pas partie aux audiences accordées aux requérantes principales⁷, n'a pas pris les décisions à l'étude ou, d'après les renseignements dont je suis saisi, ne les a en aucune façon influencées. Il ou elle a simplement souscrit à la décision de l'agente qui, après avoir entendu les requérantes principales, a tiré ses propres conclusions.

Quant à la question de l'incidence de la décision *Singh*, je ne peux faire mieux que de citer le juge Rouleau dans *Jallow* :

En examinant l'arrêt *Singh* [...] il me semble évident que la procédure qui a été mise en place au Canada ne s'applique pas aux personnes qui présentent leurs demandes à l'étranger. Le juge Wilson insiste à plusieurs reprises dans ses motifs sur l'obligation d'équité qui incombe aux décideurs, mais il m'apparaît très clairement que les autres conséquences qui découlent de la décision ne s'appliquent qu'aux revendicateurs du statut de réfugié qui se trouvent au Canada. Dans le premier paragraphe à la page 184, elle écrit ceci :

La question soulevée dans ces pourvois est de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77* (Can.), chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada empêche les personnes qui revendiquent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

⁷Nonobstant l'affidavit d'Edmon Sargon Youssef Zia, je préfère déduire des déclarations sous serment de l'agente que chacune des requérantes principales a eu une entrevue distincte.

(non souligné dans l'original)

Et elle ajoute ceci :

Celle-ci [la Cour] devrait d'abord décider si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et se trouvent au Canada ont droit à la protection de l'art. 7 de la Charte.

[...] La Loi prévoit la présentation d'une revendication du statut de réfugié visée par l'art. 45 dans le cadre d'une enquête, ce qui présuppose que la personne qui revendique le statut de réfugié se trouve au Canada et relève des autorités canadiennes. La Loi et le Règlement envisagent l'établissement au Canada des réfugiés qui sont à l'étranger mais les observations qui suivent ne concernent pas ces personnes.

[...] je suis disposée à accepter que ce mot englobe tout être humain qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujetti à la loi canadienne.

(non souligné dans l'original)

Les modifications qui ont par la suite été apportées à la loi canadienne sur l'immigration n'ont pas eu d'incidence sur la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention pour des personnes qui se trouvent à l'extérieur du Canada et la décision *Singh* ne contient absolument aucune observation défavorable sur cette procédure.

L'avocat prétend que, lorsqu'un revendicateur du statut de réfugié se présente à une ambassade canadienne à l'étranger en vue d'une entrevue concernant sa revendication, il devient effectivement une personne qui réclame le statut de réfugié au Canada et que, par conséquent, les principes énoncés dans *Singh* s'appliquent. Je ne peux retenir cet argument. Des personnes comme les requérantes principales déposent leurs demandes à l'extérieur du Canada ou, au moment du dépôt, sont à l'extérieur du Canada. Le fait qu'elles puissent brièvement se trouver dans une ambassade canadienne pour les fins d'une entrevue ou pour toute autre fin connexe, ne peut en aucun cas en faire des personnes qui réclament le statut de réfugié à l'intérieur du Canada.

Finalement, je ne trouve aucun fondement qui me permette de conclure que les décisions de l'agente qui sont à l'étude, d'après les pièces dont elle était saisie et les entrevues qu'elle a menées sont abusives ou arbitraires ou qu'elles ont été prises sans tenir compte des éléments dont elle était saisie et du contenu des entrevues. L'agente a conclu que les requérantes principales n'avaient pas de crainte subjective

d'être persécutées si elles retournaient en Irak. Je suis convaincu qu'il lui était raisonnablement loisible de parvenir à ces conclusions.

Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire concernant les trois décisions sera rejetée à l'égard de chacune d'elles.

À la fin de l'audience ayant trait à cette affaire, il a été convenu que je distribuerais des motifs préliminaires et donnerais aux avocats la possibilité de présenter des observations écrites concernant la certification d'une ou de plusieurs questions. Les motifs préliminaires ont été remis aux avocats. L'avocat des requérants prétend que deux questions devraient être certifiées dans les termes suivants :

1. La Loi sur l'immigration s'applique-t-elle aux décisions prises par les agents des visas des ambassades canadiennes, concernant des ressortissants étrangers, qui demandent à être reconnus comme réfugiés au sens de la Convention; plus précisément, les fonctions des agents des visas (agents d'immigration) s'appliquent-elles et la CISR conserve-t-elle la compétence «exclusive» pour se prononcer sur le statut de réfugié au sens de la Convention dans les ambassades canadiennes?
2. Si la réponse à la question 1 est négative, la procédure employée par les agents des visas dans les ambassades canadiennes :
 - a) est-elle assujettie à l'arrêt Singh de la CSC; et
 - b) si la réponse au paragraphe b) [sic] est positive, la procédure suivie est-elle conforme à l'arrêt Singh?

L'avocat des requérants fait instamment valoir que ces deux questions devraient être certifiées parce qu'elles énoncent des questions graves de portée générale.

Dans l'arrêt *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁸, le juge Décary écrit ceci :

Lorsqu'il certifie une question sous le régime du paragraphe 83(1), le juge des requêtes doit être d'avis que cette question transcende les intérêts des parties au litige, qu'elle aborde des éléments ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale [...] et qu'elle est aussi déterminante quant à l'issue de l'appel.

⁸(1994), 176 N.R. 4 (C.A.F.)

L'avocat de l'intimé fait valoir qu'aucune grave question de droit n'a été soulevée à l'audience devant moi contestant [TRADUCTION] «la procédure de décision à l'étranger concernant les personnes faisant partie de la catégorie désignée des "réfugiés au sens de la Convention cherchant à se rétablir" et qu'aucune ne peut être formulée en vue d'un appel». Quant à la deuxième question, l'avocat de l'intimé est d'avis que, à l'audition de la présente demande, les requérants ont laissé tomber l'argument selon lequel la procédure en question ne respectait pas l'article 7 de la *Charte* ou l'arrêt *Singh* et, comme il est indiqué dans ces motifs, ont fondé leurs arguments [TRADUCTION] «[...] sur l'obligation de respecter l'équité procédurale dans le contexte du processus de décision en question».

Bien que j'accepte généralement la position de l'avocat de l'intimé sur les deux questions, je suis d'avis que cette affaire soulève effectivement des questions appropriées aux fins de la certification au regard du critère énoncé dans *Liyanagamage*, bien que dans des termes différents de ceux proposés par l'avocat des requérants. Par conséquent, les questions suivantes seront certifiées :

1. Lorsqu'une personne demande à une ambassade ~~canadienne de déterminer si elle est~~ un réfugié au sens de la Convention, d'après la définition de la *Loi sur l'immigration*, qui cherche à se rétablir au Canada, la *Loi sur l'immigration*, et plus précisément les articles 44, 46.02 et 67 de la Loi confèrent-ils à la section du statut de réfugié au sens de la Convention de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié compétence exclusive pour connaître et décider de la revendication de cette personne?
2. Si la réponse à la question numéro 1 est négative, les requérants en l'espèce ont-ils bénéficié du degré exigé de justice naturelle et d'équité procédurale dans le règlement de leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention?

FREDERICK E. GIBSON

Juge

Ottawa (Ontario)
le 6 juin 1997

Traduction certifiée conforme

Laurier Parenteau

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE :IMM-2658-96

INTITULÉ DE LA CAUSE :Edmonds Youssef Zia et al. c.
Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

LIEU DE L'AUDIENCE :Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : le 13 mai 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE GIBSON

DATE : le 6 juin 1997

ONT COMPARU :

Rocco Galati POUR LE REQUÉRANT

Bonnie Boucher POUR L'INTIMÉ

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

Rocco Galati POUR LE REQUÉRANT
Toronto (Ontario)

George Thomson POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada