

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20190529

Dossier : T-239-18

Référence : 2019 CF 756

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Vancouver (Colombie-Britannique), le 29 mai 2019

En présence de monsieur le juge Campbell

ENTRE :

DAVIS WILLIAM LEZAMA CERNA

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La présente demande de contrôle judiciaire vise une décision par laquelle la procédure d'examen de la demande de citoyenneté du demandeur a été suspendue. Le demandeur sollicite une ordonnance de *mandamus* visant à contraindre le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) à reprendre l'examen de sa demande de citoyenneté.

I. VUE D'ENSEMBLE

[2] Le litige porte essentiellement sur la question de savoir si la suspension de la procédure d'examen de la demande de citoyenneté du demandeur était illégale et, par conséquent, s'il existe une obligation publique obligeant le ministre à reprendre l'examen de la demande. Ces questions soulèvent l'interprétation qu'il convient de donner aux dispositions transitoires de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, LC 2014, c 22 (la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*) et de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 (la *Loi sur la citoyenneté*), qui ont récemment été clarifiées par la Cour d'appel fédérale (la CAF) dans l'arrêt *GPP c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 71 (l'arrêt *GPP*).

[3] Pour les motifs qui suivent, je conclus qu'il n'y a pas lieu de rendre une ordonnance de *mandamus*.

II. CONTEXTE

[4] Le demandeur est un citoyen du Pérou. Il a demandé l'asile dès son arrivée au Canada en 2006. La Section de la protection des réfugiés (la SPR) lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention en 2008. Il a obtenu la résidence permanente au Canada en 2009.

[5] Le demandeur a présenté une demande de citoyenneté canadienne en mai 2012. Dans sa demande, il a déclaré qu'il s'était rendu au Pérou à de multiples reprises au cours des quatre années précédant sa demande de citoyenneté. Après que le demandeur eut obtenu les attestations initiales de sécurité, de vérification de casier judiciaire et de vérification en matière d'immigration, sa demande de citoyenneté a été transférée à Citoyenneté et Immigration

Canada (CIC), comme on l'appelait alors. Le 19 septembre 2013, un agent de CIC a reçu en entrevue le demandeur, qui a subi avec succès son examen de citoyenneté le même jour.

Toutefois, l'agent n'a pas renvoyé la demande à un juge de la citoyenneté pour qu'il rende une décision parce qu'il craignait que le demandeur n'ait perdu son droit d'asile, étant donné qu'il s'était réclamé de nouveau de la protection du Pérou. Le 11 octobre 2013, sans préavis au demandeur, son dossier a été « mis en suspens ». À l'époque, l'agent n'avait pas le pouvoir légal de mettre une demande en suspens et il aurait dû la transmettre à un juge de la citoyenneté (voir, par ex., *Valverde c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 1111, au paragraphe 47).

[6] Le 1^{er} août 2014, conformément à *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* est entré en vigueur. Il dispose :

13.1 Le ministre peut suspendre, pendant la période nécessaire, la procédure d'examen d'une demande :	13.1 The Minister may suspend the processing of an application for as long as is necessary to receive
a) dans l'attente de renseignements ou d'éléments de preuve ou des résultats d'une enquête, afin d'établir si le demandeur remplit, à l'égard de la demande, les conditions prévues sous le régime de la présente loi, si celui-ci devrait faire l'objet d'une enquête dans le cadre de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> ou d'une mesure de renvoi au titre de cette loi, ou si les articles 20 ou 22 s'appliquent à l'égard de celui-ci;	(a) any information or evidence or the results of any investigation or inquiry for the purpose of ascertaining whether the applicant meets the requirements under this Act relating to the application, whether the applicant should be the subject of an admissibility hearing or a removal order under the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> or whether section 20 or 22 applies with respect to the applicant; and
b) dans le cas d'un demandeur qui est un résident permanent	(b) in the case of an applicant who is a permanent resident

qui a fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> , dans l'attente de la décision sur la question de savoir si une mesure de renvoi devrait être prise contre celui-ci.	and who is the subject of an admissibility hearing under the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> , the determination as to whether a removal order is to be made against the applicant.
---	---

[7] Il importe de signaler que, le 18 novembre 2014, après l'entrée en vigueur de l'article 13.1, l'agent a officiellement suspendu la procédure d'examen de la demande du demandeur, là encore sans préavis (dossier du défendeur, affidavit d'Andrea Ebbels, au paragraphe 29).

[8] Dans l'intervalle, le 22 octobre 2013, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a, en vertu du paragraphe 108(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR), saisi la SPR d'une demande de constat de la perte de l'asile. La SPR a accueilli le 2 octobre 2014 la demande de l'ASFC. Le 15 septembre 2015, le juge O'Reilly, de notre Cour, a fait droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur à l'égard de la décision constatant la perte de l'asile et il a renvoyé l'affaire à la SPR pour qu'elle rende une nouvelle décision. La nouvelle audience, qui devait avoir lieu le 7 novembre 2017, a été reportée au 19 février 2018.

[9] Le 9 février 2018, le demandeur a introduit la présente demande. Le 19 février 2018, à la suite d'une requête déposée par le demandeur, la SPR a ajourné *sine die* la nouvelle audience relative à la demande de constat de la perte d'asile jusqu'à ce que la présente demande soit tranchée. Le demandeur sollicite essentiellement une ordonnance de *mandamus* pour que le

traitement de sa demande de citoyenneté puisse suivre son cours jusqu'à son issue finale, avant la reprise de l'examen de la demande de constat de perte d'asile.

III. L'ARRÊT *GPP*

[10] Afin de suivre l'évolution de l'interprétation de l'article 13.1, la décision relative à la présente demande a été ajournée le 5 novembre 2018 en attendant l'arrêt de la CAF dans l'affaire *GPP*.

[11] Dans l'arrêt *GPP*, au paragraphe 1, la CAF a répondu « oui » à la question certifiée suivante :

Est-ce que l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 permet au ministre de suspendre une demande de citoyenneté présentée avant le 1^{er} août 2014 et dont il n'a pas été décidé définitivement avant cette date?

[12] La CAF confirmait ainsi la décision rendue par la juge Roussel dans l'affaire *GPP c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 562, ainsi que l'interprétation qu'elle avait donnée de l'article 13.1 et des dispositions transitoires de l'article 31 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Voici ce que la juge Roussel déclarait, aux paragraphes 38 à 40 de sa décision, en ce qui avait trait à l'intention qu'avait le législateur en édictant l'article 13.1 :

[38] L'interprétation d'application immédiate proposée par le ministre est compatible avec l'intention du législateur tel qu'en fait foi un extrait des débats parlementaires sur le projet de loi en date du 3 juin 2014. Le secrétaire parlementaire du ministre indiquait alors que les « nouveaux pouvoirs accordés en vertu des projets d'articles 13.1 et 13.2 s'appliqu[eraient] aux demandes en cours de traitement au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions » (Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, CIMM

Numéro 031, 2^e session, 41^e législature, Témoignage, mardi le 3 juin 2014, à la p 9).

[39] Par ailleurs, cette interprétation est également conforme au sommaire de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* qui indique que les modifications apportées aux dispositions sur l'examen des demandes et la révision des décisions visent notamment à élargir les cas où l'examen d'une demande peut être suspendu et à modifier la durée de la suspension (voir le paragraphe b) de la troisième section du sommaire).

[40] Enfin, la Cour estime que si le législateur avait retenu la position du demandeur, il aurait été plus simple de prévoir que les demandes de citoyenneté soient régies par la version de la *Loi sur la citoyenneté* qui existait au moment de leur présentation. Au contraire, le législateur a prévu un régime permettant à la fois aux demandeurs de conserver un droit acquis à ce que leur demande soit régie par les critères de résidence applicables au moment du dépôt de leur demande et aux autorités de disposer des outils et du temps nécessaire pour effectuer des enquêtes sur l'admissibilité d'un demandeur à présenter une demande de citoyenneté.

[13] L'intention du législateur est par conséquent un facteur contextuel important pour trancher la présente demande.

IV. PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES

A. *Le demandeur*

[14] Le demandeur fait valoir les arguments suivants. La suspension de la procédure d'examen de sa demande de citoyenneté en septembre 2013 jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la demande de constat de perte d'asile n'était pas légale. Aux termes du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la citoyenneté* et des paragraphes 11(1) et 11(5) du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-24, dans leur rédaction en vigueur à l'époque, sa demande aurait dû être transmise à un juge de la citoyenneté en septembre 2013 pour examen. La suspension de la

procédure d'examen d'une demande de citoyenneté en vue de l'examen d'une demande de constat de perte d'asile n'est devenue légale que lors de l'entrée en vigueur de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*. Le demandeur invoque deux affaires de la Cour fédérale présentant des faits semblables dans lesquelles la Cour a rendu une ordonnance de *mandamus*. Dans les deux cas, le ministre avait suspendu la procédure d'examen de la demande de citoyenneté du demandeur avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition (*Valverde c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 1111, et *Godinez Ovalle c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 935).

[15] Par conséquent, le demandeur a adopté l'approche suivante dans l'exposé circonstancié contenu dans son avis de demande d'autorisation et de contrôle judiciaire déposé le

9 février 2018 :

[TRADUCTION]

Étant donné qu'aux termes de l'ancienne loi aussi bien que de la loi actuelle, la citoyenneté canadienne « est » attribuée dès lors que l'intéressé satisfait aux exigences légales, toute période pendant laquelle la citoyenneté est illégalement suspendue soulève une question légitime qui peut faire l'objet d'une demande de *mandamus*, malgré les modifications qui ont été apportées à la Loi le 1^{er} août 2014. Le demandeur soutient que la suspension illégale de la citoyenneté qui a été pleinement acquise et qui aurait dû être attribuée ne peut devenir une suspension légale en raison de l'écoulement du temps ou d'une modification apportée à la loi, en particulier lorsque le demandeur n'a pas été avisé que la citoyenneté fait l'objet d'une suspension.

[16] Après la publication de l'arrêt *GPP* de la CAF, le demandeur a modifié sa thèse pour l'axer sur l'interprétation que la CAF avait donnée à l'article 13.1 et aux dispositions transitoires que l'on trouve à l'article 31 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Il

demande à la Cour de conclure que l'arrêt *GPP* est mal fondé. À titre subsidiaire, le demandeur soutient que, même si elle a conclu que le ministre a le pouvoir de suspendre les demandes en instance qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision définitive en date du 1^{er} août 2014, la CAF n'a pas précisé dans quels cas ce pouvoir devrait être exercé (mémoire supplémentaire modifié du demandeur, aux paragraphes 22 et 23). Le demandeur soutient par ailleurs qu'en employant le terme « permet », la CAF ne voulait pas dire que le ministre peut exercer ce pouvoir dans toutes les circonstances, ajoutant que les faits de la présente espèce se distinguent de ceux de l'affaire *GPP*.

B. Le défendeur

[17] Le défendeur affirme que le maintien de la suspension de la procédure d'examen de la demande de citoyenneté canadienne du demandeur en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* est légal :

[TRADUCTION]

La suspension de la procédure d'examen de la demande de citoyenneté canadienne du demandeur par le ministre défendeur en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* est légale en attendant l'issue de l'instance introduite devant la Section de la protection des réfugiés en vertu du paragraphe 108(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* relativement à l'éventuelle perte du droit d'asile du demandeur.

Dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Nilam* [2017 CAF 44], la Cour d'appel fédérale a jugé que le ministre peut suspendre la procédure d'examen d'une demande de citoyenneté canadienne en vertu de l'article 13.1 en attendant l'issue de la demande de constat de perte d'asile. La Cour d'appel fédérale a depuis déclaré, dans l'arrêt *GPP c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, que le pouvoir du ministre de suspendre la procédure d'examen d'une demande de citoyenneté canadienne en vertu de l'article 13.1 s'applique à toutes les demandes « dont il n'a pas été décidé définitivement » avant le 1^{er} août 2014.

Notre Cour est liée par ces décisions, qui sont déterminantes pour l'issue de la présente instance.

Le demandeur admet qu'en date du 1^{er} août 2014 et jusqu'à ce jour, « il n'a pas été décidé définitivement » de sa demande de citoyenneté canadienne.

La présente demande de *mandamus* doit par conséquent être rejetée, étant donné que le ministre n'a aucune obligation publique de reprendre l'examen de la demande de citoyenneté canadienne du demandeur, laquelle a été légalement suspendue en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté*.

[Non souligné dans l'original]

(Mémoire supplémentaire modifié du défendeur, aux paragraphes 1 à 5)

[18] Dans l'arrêt *Nilam*, sur lequel le défendeur se fonde, la CAF a déclaré ce qui suit aux paragraphes 26 et 27:

Enfin, l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* autorise le ministre à suspendre la procédure d'examen d'une demande de citoyenneté « pendant la période nécessaire ». Plus précisément, le ministre a le pouvoir de mettre en suspens une demande de citoyenneté lorsqu'il y a des questions concernant l'interdiction de territoire visées par la LIPR. Les articles 40.1 et 44 de la LIPR qualifient la perte d'asile de question touchant l'interdiction de territoire susceptible d'entraîner le renvoi du Canada de la personne concernée. En l'espèce, les mesures prises par le ministre étaient donc autorisées au moins de deux façons par le libellé de l'alinéa 13.1a) de la *Loi sur la citoyenneté* : dans l'attente « [...] des résultats d'une enquête, afin d'établir si le demandeur [...] devrait faire l'objet d'une enquête dans le cadre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou d'une mesure de renvoi au titre de cette loi [...] » [non souligné dans l'original]. Il en résulte que l'interprétation du ministre selon laquelle l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* l'autorise à suspendre la procédure d'examen d'une demande de citoyenneté pour les résidents permanents qui font l'objet d'une demande de constat de perte d'asile est raisonnable et conforme à l'intention du législateur.

Compte tenu de cette conclusion, il s'ensuit également que le ministre n'a pas d'obligation en droit public de poursuivre la procédure d'examen de la demande de l'intimé même si la SPR ne s'est pas encore prononcée sur la demande de constat de perte d'asile. Puisque l'existence d'une « obligation légale d'agir à caractère public » constitue le premier volet du critère régissant l'octroi d'un bref de *mandamus*, ainsi que l'a exposé la Cour dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742, [1993] A.C.F. n° 1098 (C.A.F.) (QL), ce critère n'est pas rempli. L'ordonnance de *mandamus* délivrée par le juge ne peut donc être confirmée.

[Non souligné dans l'original]

V. CONCLUSION

[19] Je souscris entièrement à la thèse du défendeur. Je suis lié par les arrêts *Nilam* et *GPP* de la CAF et, par conséquent, je conclus que le ministre a le pouvoir de suspendre la procédure d'examen de la demande de citoyenneté du demandeur en vertu de l'article 13.1. En conséquence, la présente demande visant à obtenir une ordonnance de *mandamus* est rejetée.

VI. QUESTION À CERTIFIER

[20] Le demandeur a proposé la question suivante à certifier :

[TRADUCTION]

Après l'entrée en vigueur de l'article 13.1 de la *Loi sur la citoyenneté* le 1^{er} août 2014, les dispositions transitoires de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* ont-elles eu pour effet d'autoriser de façon rétroactive ou rétrospective la suspension d'une demande de citoyenneté présentée avant le 1^{er} août 2014, et dont il n'avait pas été décidé définitivement avant cette date, lorsque la loi alors en vigueur exigeait que la demande soit tranchée avant le 1^{er} août 2014?

[21] Lors de l'audition de la présente demande, le demandeur a soutenu que la question proposée est différente de celle qui a été tranchée dans l'arrêt *GPP* et que, bien que le législateur ait peut-être voulu que l'article 13.1 ait un effet rétroactif, il a en réalité un effet rétroactif sur des personnes comme lui qui auraient dû obtenir la citoyenneté avant le 1^{er} août 2014. Le demandeur affirme que, dans l'affaire *GPP*, la CAF aurait eu du mal à appliquer aux faits de la présente espèce la question certifiée à laquelle elle a répondu.

[22] Le défendeur affirme que cette question n'est qu'une variante de celle que la CAF a tranchée dans l'affaire *GPP*. Certifier cette question reviendrait essentiellement à demander à la CAF de réexaminer la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *GPP*.

[23] J'abonde dans le sens du défendeur et je refuse donc de certifier la question proposée.

JUGEMENT dans le dossier T-239-18

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

Il n'y a aucune question à certifier.

« Douglas R. Campbell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 20^e jour de juin 2019

Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-239-18

INTITULÉ : DAVIS WILLIAM LEZAMA CERNA c LE MINISTRE
DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LES 5 NOVEMBRE 2018 et 22 MAI 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE CAMPBELL

DATE DES MOTIFS : LE 29 MAI 2019

COMPARUTIONS :

Douglas Cannon POUR LE DEMANDEUR

Mark E.W. East POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Elgin, Cannon & Associates POUR LE DEMANDEUR
Vancouver (Colombie-Britannique)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Vancouver (Colombie-Britannique)