

Date : 20071206

Dossier : IMM-5740-06

Référence : 2007 CF 1281

Ottawa (Ontario), le 6 décembre 2007

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE SHORE

ENTRE :

ELIA ZA'ROUR

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

INTRODUCTION

[1] Puisque le demandeur, dans la présente affaire, soulève une question d'équité procédurale, il convient de noter que la norme de contrôle applicable aux décisions se rapportant à des demandes présentées à l'étranger et fondées sur des motifs d'ordre humanitaire est fonction du mode effectif d'examen d'une telle demande, d'après la procédure qui lui est propre, et compte tenu de la nature exceptionnelle de cet examen. Il convient cependant de noter que, dans la décision *Khairoodin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1256 (1^{re} inst.) (QL), le juge Marshall Rothstein s'est également demandé si les décisions faisant suite à des demandes présentées à l'étranger et fondées sur des motifs d'ordre humanitaire pouvaient être assujetties à une

norme plus accommodante que les décisions faisant suite à des demandes présentées au Canada, vu que le rejet d'une demande présentée au Canada est susceptible d'entraîner plus de perturbations que le rejet d'une demande présentée à l'étranger.

[2] La Cour d'appel fédérale, sous la plume du juge John Evans, a confirmé cette manière de voir, dans l'arrêt *Owusu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 38, [2004] A.C.F. n° 158 (QL). Elle a jugé qu'il n'appartient pas à la cour saisie d'une procédure de contrôle judiciaire de substituer ses vues sur la substance d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire à celles du décideur administratif, quand bien même la demande en question justifierait-elle une décision favorable.

LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

[3] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire d'une décision par laquelle lui a été refusée, en application du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, chapitre 27 (la LIPR), sa demande présentée à l'étranger et fondée sur des motifs d'ordre humanitaire.

[4] La lettre de décision et les notes du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) se trouvent aux pages 6 et 13 du dossier du demandeur.

LES FAITS

[5] Le demandeur a présenté une demande de résidence permanente en novembre 2002, fondée sur le parrainage de son épouse, M^{me} Tania Audisho. Sa demande a été refusée en application de

l'alinéa 117(9)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (le Règlement), parce que, lorsque M^{me} Audisho (la répondante) avait présenté sa demande de résidence permanente au Canada, le demandeur était un membre de la famille de M^{me} Audisho n'accompagnant pas celle-ci, et n'avait pas fait l'objet d'un contrôle. M^{me} Audisho avait épousé le demandeur après avoir présenté une demande de résidence permanente au Canada, mais avant de devenir résidente permanente du Canada. Elle n'a pas révélé son mariage avant de devenir résidente permanente.

[6] En novembre 2004, le demandeur a présenté une autre demande fondée sur le parrainage de son épouse, M^{me} Audisho, et cette demande a été refusée, pour les mêmes raisons que la première demande, en application de l'alinéa 117(9)d) du Règlement.

[7] Conformément à une entente conclue entre le défendeur, le demandeur et l'avocat qui à l'époque représentait M^{me} Audisho, la demande de résidence permanente du demandeur fut renvoyée à l'ambassade du Canada à Damas pour y être réexaminée au regard des motifs d'ordre humanitaire en application du paragraphe 25(1) de la LIPR.

[8] Le demandeur et M^{me} Audisho ont présenté des observations se rapportant aux motifs d'ordre humanitaire.

[9] La demande de résidence permanente du demandeur a été refusée le 6 août 2006, dans une courte lettre de deux paragraphes.

LE POINT LITIGIEUX

[10] Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale parce que la lettre de refus ne dit rien au demandeur sur les motifs du refus de sa demande?

ANALYSE

[11] Le paragraphe 25(1) de la LIPR dispose que le ministre peut dispenser un étranger d'une obligation prévue par la LIPR « s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire [...] le justifient ».

[12] La conduite d'un examen fondé sur des motifs d'ordre humanitaire offre à un demandeur une possibilité spéciale et additionnelle de dispense d'application des lois canadiennes sur l'immigration, qui sont par ailleurs d'application universelle. La décision d'un agent d'immigration de ne pas recommander une dispense n'enlève aucun droit à l'intéressé. (*Vidal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] F.T.R. 118, [1991] A.C.F. n° 63 (QL); *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; *Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 125, [2002] A.C.F. n° 457 (QL).)

[13] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour suprême du Canada a jugé que la norme de contrôle applicable aux décisions portant sur des motifs d'ordre humanitaire est la décision raisonnable. En arrivant à cette conclusion, la Cour reconnaissait que la manière dont le ministre ou son représentant exerce son pouvoir discrétionnaire appelle une retenue considérable.

[14] Dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 37, la Cour suprême du Canada a précisé les propos qu'elle avait tenus dans l'arrêt *Baker*, précité, en soulignant que, s'agissant des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire, « il n'incomb[e] à personne d'autre qu'au ministre d'accorder l'importance voulue aux facteurs pertinents ».

[15] La Cour d'appel fédérale a eu l'occasion d'examiner l'arrêt *Suresh*, précité, dans le contexte d'une affaire faisant intervenir des motifs d'ordre humanitaire. Elle s'est exprimée ainsi :

[11] La Cour suprême, dans *Suresh*, nous indique donc clairement que *Baker* n'a pas dérogé à la tradition qui veut que la pondération des facteurs pertinents demeure l'apanage du ministre ou de son délégué. Il est certain, avec *Baker*, que l'intérêt des enfants est un facteur que l'agent d'immigration doit examiner avec beaucoup d'attention. Il est tout aussi certain, avec *Suresh*, qu'il appartient à cet agent d'attribuer à ce facteur le poids approprié dans les circonstances de l'espèce. Ce n'est pas le rôle des tribunaux de procéder à un nouvel examen du poids accordé aux différents facteurs par les agents.

(Arrêt *Legault*, précité.)

[16] Puisque le demandeur, dans la présente affaire, soulève une question d'équité procédurale, il convient de noter que la norme de contrôle applicable aux décisions se rapportant à des demandes présentées à l'étranger et fondées sur des motifs d'ordre humanitaire est fonction du mode effectif d'examen d'une telle demande, d'après la procédure qui lui est propre, et compte tenu de la nature exceptionnelle de cet examen. Il convient cependant de noter que, dans la décision *Khairoodin*, précitée, le juge Marshall Rothstein s'est également demandé si les décisions faisant suite à des demandes présentées à l'étranger et fondées sur des motifs d'ordre humanitaire pouvaient être assujetties à une norme plus accommodante que les décisions portant sur des demandes présentées

au Canada, vu que le rejet d'une demande présentée au Canada est susceptible d'entraîner plus de perturbations que le rejet d'une demande présentée à l'étranger.

[17] La Cour d'appel fédérale, sous la plume du juge Evans, a confirmé cette manière de voir dans l'arrêt *Owusu*, précité. Elle a jugé qu'il n'appartient pas à la cour saisie d'une procédure de contrôle judiciaire de substituer ses vues sur la substance d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire à celles du décideur administratif, quand bien même la demande en question justifierait-elle une décision favorable.

[18] Le demandeur soulève un seul point dans son exposé des arguments, faisant valoir qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale parce que les motifs de la décision sont insuffisants.

[19] Les motifs de la décision informent le demandeur des raisons pour lesquelles sa demande de résidence permanente a été refusée et n'ont pas porté atteinte à son droit de solliciter un contrôle judiciaire. Il est bien établi que les motifs d'une décision ont deux objectifs principaux : faire savoir à l'intéressé que les points soulevés ont été examinés, et lui permettre d'exercer son droit d'en appeler ou de solliciter un contrôle judiciaire. (*Via Rail Canada Inc. c. Lemonde* (C.A.), [2000] A.C.F. n° 1685 (QL); *Townsend c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 371, [2003] A.C.F. n° 516 (QL); *Fabian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1527, [2003] A.C.F. n° 1951 (QL).)

[20] Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'arrêt *R. c. Sheppard*, [2002] 1 R.C.S. 869, aux paragraphes 33, 46 et 53, que l'insuffisance d'un exposé de motifs ne crée pas un

droit d'appel distinct, en ce sens qu'elle constituerait automatiquement une erreur susceptible de contrôle. Elle concluait que « l'obligation de donner des motifs, peu importe le contexte dans lequel elle est invoquée, devrait recevoir une interprétation fonctionnelle et fondée sur l'objet ». Lorsque le dossier tout entier indique le fondement sur lequel le juge des faits est arrivé à sa décision, la partie qui veut faire infirmer la décision pour cause d'insuffisance des motifs doit montrer que cette insuffisance des motifs nuit à l'exercice d'un droit d'appel prévu par la loi. (Il est également fait référence à l'arrêt *R. c. Kendall* (C.A.), [2005] O.J. n° 2457.)

[21] Dans la présente affaire, les motifs de la décision qui a suivi la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire (pages 6 et 13 du dossier du demandeur) suffisent à répondre aux arguments du demandeur, qui sont exposés dans les deux lettres des pages 17 et 18 du dossier du demandeur.

[22] Le cas du demandeur n'entre pas dans la catégorie spéciale de cas où une décision favorable pourrait être rendue. Le demandeur a dû présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, parce que son épouse avait négligé de révéler qu'elle était mariée avant de devenir résidente permanente. L'épouse du demandeur a sciemment dissimulé le fait qu'elle était mariée, parce qu'elle croyait qu'il lui serait impossible d'immigrer au Canada avec sa famille. C'est là le choix qu'elle a fait. Aujourd'hui, le demandeur et son épouse sollicitent une dispense « spéciale » en raison de la fausse déclaration initiale. Il est vrai que la fausse déclaration ne fait pas obstacle à une décision favorable sur une demande ultérieure fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, mais il faut garder à l'esprit que toutes les demandes du genre soulèveront des questions très semblables. En dépit de la dispersion familiale et des difficultés qui en résultent, ces demandes ne sauraient être

toutes approuvées, sauf à enlever toute signification à l'alinéa 117(9)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227. (*De Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2005] A.C.F. n° 2119 (QL).)

[23] Deuxièmement, l'argument du demandeur n'est pas recevable parce qu'il a négligé de solliciter des motifs plus détaillés. Le principe selon lequel les motifs doivent d'abord être demandés a été clairement exposé par le juge John Maxwell Evans dans la décision *Liang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1301 (1^{re} inst.) (QL), qui concernait une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée depuis l'étranger, demande qui avait été refusée :

[31] Tout d'abord, la disposition administrative du *Guide de l'immigration* exhortant les chargés de programme à motiver leurs décisions relatives à des demandes de dispense semble signifier qu'ils devraient normalement verser leurs motifs dans le dossier. Toutefois, à mon avis, l'obligation d'équité exige simplement que des motifs soient fournis à la demande de la personne à laquelle cette obligation est due et, en l'absence d'une telle demande, il n'y a aucun manquement à l'obligation d'équité.

[32] Rien dans le dossier de la demande dont j'ai été saisi n'indique que le demandeur a demandé au chargé de programme de motiver sa décision. Si le demandeur ou son représentant considéraient que la lettre exposant la décision constituait une explication insuffisante, ils auraient dû demander des éclaircissements.

[24] La Cour d'appel fédérale a explicitement adopté ce point de vue dans l'arrêt *Marine Atlantic Inc. c. Guilde de la marine marchande du Canada*, [2000] A.C.F. n° 1217 (C.A.) (QL). Il s'agissait d'un autre tribunal administratif (le Conseil canadien des relations industrielles), mais l'adhésion de la Cour d'appel fédérale au raisonnement et au dispositif de la décision *Liang*, précitée, ne saurait être plus claire :

[4] Suivant le raisonnement suivi dans l'arrêt *Baker*, bien qu'ils n'y soient pas obligés dans tous les cas, les tribunaux administratifs devraient en règle générale adopter l'habitude salubre de motiver leurs décisions. Il n'est cependant pas nécessaire en l'espèce de décider s'il s'agit d'un cas dans lequel le Conseil devait motiver sa décision. La demanderesse admet qu'elle n'a pas demandé au Conseil de motiver sa décision. De fait, bien qu'elle ait demandé au Conseil de réexaminer sa décision, l'absence de motifs ne faisait pas partie des moyens invoqués par la demanderesse pour réclamer ce réexamen.

[5] Dans le jugement *Liang c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, (1999) F.C.J. 1301, le juge Evans a déclaré, au paragraphe 31 :

Toutefois, à mon avis, l'obligation d'équité exige simplement que des motifs soient fournis à la demande de la personne à laquelle cette obligation est due et, en l'absence d'une telle demande, il n'y a aucun manquement à l'obligation d'équité.

Nous sommes d'accord avec le juge Evans. Avant de demander le contrôle judiciaire d'une ordonnance rendue par un tribunal administratif au motif que celui-ci n'a pas motivé sa décision, l'intéressé doit d'abord demander au tribunal en question de motiver sa décision. Si le tribunal administratif refuse de motiver sa décision ou fournit des motifs insuffisants, la personne visée peut recourir à notre Cour. On compliquerait toutefois inutilement l'administration de la justice si l'on permettait à l'intéressé de s'adresser à la Cour pour obtenir l'annulation d'une ordonnance rendue par un tribunal administratif au motif que celui-ci n'a pas motivé sa décision, sans avoir d'abord demandé à celui-ci de motiver sa décision.

[6] Le Conseil peut répondre à cette demande en motivant sa décision ou en exposant les raisons pour lesquelles il estime qu'il n'est pas nécessaire de le faire, compte tenu des circonstances de l'espèce. À notre avis, le fait d'obliger une partie à demander au tribunal administratif de motiver sa décision avant d'introduire une instance en contrôle judiciaire devant notre Cour ne la lèse aucunement.

[7] Nous tenons à préciser que, bien qu'habituellement, la partie visée doive d'abord demander au tribunal administratif de motiver sa décision, il peut exister des situations dans lesquelles l'obligation du tribunal administratif de motiver sa décision est tellement évidente que l'intéressé peut recourir à la Cour sans devoir d'abord demander au tribunal administratif de motiver sa décision. Il existe peut-être aussi des circonstances dans lesquelles une partie se trouve dans l'impossibilité de demander au Conseil de motiver sa décision. Ces circonstances seraient, à notre avis, extrêmement rares.

[8] En l'espèce, le défaut de la demanderesse de demander au Conseil de motiver sa décision entraîne nécessairement le rejet de cet aspect de sa demande de contrôle judiciaire. Bien que la question revête peut-être beaucoup d'importance pour elle, la demanderesse n'a invoqué aucune raison satisfaisante pour expliquer pourquoi elle n'avait pas demandé au Conseil de motiver sa décision. Ce moyen de la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse est mal fondé.

[25] En l'espèce, il n'est nullement établi que le demandeur a sollicité une explication plus détaillée du rejet de sa demande de résidence permanente. Eu égard à la jurisprudence susmentionnée, cette omission du demandeur rend son argument irrecevable.

DISPOSITIF

[26] Pour les motifs susmentionnés, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

« Michel M.J. Shore »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-5740-06

INTITULÉ : ELIA ZA'ROUR
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 29 NOVEMBRE 2007

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE SHORE

DATE DES MOTIFS : LE 6 DÉCEMBRE 2007

COMPARUTIONS :

Hart A. Kaminker POUR LE DEMANDEUR

Greg G. George POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

HART KAMINKER POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

JOHN H. SIMS, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada