

Date : 20080421

Dossier : IMM-4310-07

Référence : 2008 CF 521

Ottawa (Ontario), le 21 avril 2008

En présence de monsieur le juge Zinn

ENTRE :

LAKHWINDER SINGH RANJI

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE et
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue le 15 août 2007 par une agente d'examen des risques avant renvoi (ERAR), qui a rejeté la demande de résidence permanente de M. Ranji fondée sur des motifs d'ordre humanitaire.

I. LES FAITS

[2] M. Ranji est un citoyen de l'Inde qui est entré au Canada en tant que visiteur le 8 avril 1997. Sa revendication du statut de réfugié a été rejetée le 13 mars 1998.

[3] La demande d'ERAR de M. Ranji a été rejetée le 15 août 2007. Le 26 janvier 2005, il avait présenté une demande résidence permanente au Canada fondée sur des motifs d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi).

[4] La demande d'ERAR et la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ont été examinées et rejetées par la même agente. La décision relative à l'ERAR ne fait pas l'objet du présent contrôle.

II. UNE DISPENSE FONDÉE SUR DES MOTIFS D'ORDRE HUMANITAIRE

[5] L'obtention du statut de résident permanent par la présentation d'une demande de dispense des obligations habituelles en application de l'article 25 pour des motifs d'ordre humanitaire est une procédure d'exception qui n'est pas ordinairement censée supplanter l'application des règles en matière d'immigration au Canada. Le juge Shore énonce de façon succincte la nature exceptionnelle de cette procédure dans *Hamzai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1108, [2006] A.C.F. 1408, au paragraphe 19, en écrivant ce qui suit :

Une décision fondée sur des considérations d'ordre humanitaire constitue une mesure d'exception, discrétionnaire par surcroît. L'existence d'une demande fondée sur des considérations humanitaires constitue un moyen additionnel et spécial d'obtenir une

dispense d'application des lois canadiennes sur l'immigration, lesquelles sont par ailleurs d'application universelle (*Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 125, [2002] A.C.F. n° 457 (QL), au paragraphe 15).

[6] Pour que l'agent puisse exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur d'un demandeur, ce dernier doit démontrer que sa situation personnelle fait en sorte qu'il subirait des « difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives » s'il devait quitter le Canada pour présenter une demande de visa de la manière habituelle; voir *Irimie c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1906; *Uddin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 937, [2002] A.C.F. n° 1222.

[7] Dans son examen de la décision discrétionnaire de l'agent sur les motifs d'ordre humanitaire invoqués, la Cour doit être convaincue que la décision de l'agent était déraisonnable ou qu'il y a eu violation de l'équité procédurale envers le demandeur; voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

[8] La norme de raisonabilité doit être interprétée en fonction de l'arrêt récent de la Cour Suprême du Canada, *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

III. LES ERREURS ALLÉGUÉES

[9] M. Ranji soutient que la décision de l'agente est déraisonnable parce qu'elle a commis les quatre erreurs énoncées ci-après, examinées individuellement et collectivement :

1. L'agente a déprécié le degré d'établissement du demandeur, affirmant qu'il n'allaient pas au-delà de ce à quoi l'on s'attend [TRADUCTION] « naturellement » d'une personne;
2. L'agente s'est livrée à une analyse des risques qui s'applique à une demande d'ERAR ou à une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention plutôt qu'à une analyse qui s'applique à une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire;
3. L'agente n'a pas procédé à une évaluation exhaustive de l'intérêt des enfants;
4. L'agente n'a pas réalisé une analyse raisonnable des difficultés subies par le demandeur en raison de l'anxiété et du stress.

IV. ANALYSE ET DÉCISION

[10] Je ne suis pas convaincu que le deuxième et le dernier motif de contrôle invoqués par le demandeur sont fondés. Cependant, j'estime que le premier et le troisième motif avancés sont fondés.

a) Le degré d'établissement et les liens familiaux au Canada

[11] L'agente a souligné que M. Ranji était au Canada depuis environ dix ans. Pendant cette période, il a toujours travaillé et n'a jamais reçu d'aide sociale. L'agente a conclu qu'il était indépendant financièrement; son frère et lui se sont acheté une maison dans laquelle ils vivaient. Elle a également conclu que le demandeur avait un bon dossier civil au Canada.

[12] L'agente a fait remarquer les liens professionnels et communautaires que le demandeur avait établis et a déclaré que [TRADUCTION] « il est louable qu'un certain degré d'établissement en ait découlé », mais elle a estimé qu'il s'agissait [TRADUCTION] « d'un degré que l'on s'attend naturellement à ce qu'il l'ait atteint ».

[13] En conséquence, bien que l'agente ait conclu que M. Ranji s'était établi au Canada [TRADUCTION] « dans une certaine mesure », elle a conclu qu'il s'agissait [TRADUCTION] « d'un degré que l'on s'attend naturellement à ce qu'il l'ait atteint ». Elle a décidé que bien qu'il ne soit pas tâche facile pour le demandeur de rompre ses liens familiaux et professionnels au Canada, les difficultés qu'il subirait ne seraient pas des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives justifiant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accueillir la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire.

[14] L'avocate du demandeur a soutenu que le raisonnement de l'agente quant à l'établissement du demandeur était incompatible avec les lignes directrices énoncées dans le Guide de l'immigration et que l'approche qu'elle a adoptée a fait en sorte que les facteurs positifs ont été transformés en facteurs négatifs et a, par conséquent, dénaturé son pouvoir discrétionnaire.

[15] L'avocate du demandeur a fait mention du chapitre IP 5 du Guide de l'immigration, dont l'extrait reproduit ci-dessous, qui dresse une liste de questions visant à guider les agents dans leur évaluation du degré d'établissement d'un demandeur au Canada.

Le degré d'établissement du demandeur au Canada peut supposer certaines questions, par exemple :

- Le demandeur a-t-il des antécédents d'emploi stable?
- Y a-t-il une constante de saine gestion financière?
- Le demandeur s'est-il intégré à la collectivité par une participation aux organisations communautaires, le bénévolat ou d'autres activités?
- Le demandeur a-t-il amorcé des études professionnelles, linguistiques ou autres pour témoigner de son intégration à la société canadienne?
- Le demandeur et les membres de sa famille ont-ils un bon dossier civil au Canada (p. ex. aucune intervention de la police ou d'autres autorités pour abus de conjoint ou d'enfants, condamnation criminelle)?

[16] Le demandeur a soutenu que rien dans les lignes directrices ne limitait la considération de l'emploi ou du bénévolat ou de toute autre type d'établissement comme étant des facteurs positifs aux seuls cas où la personne s'est établie à un degré supérieur à celui auquel on [TRADUCTION] « s'attend naturellement ». Il prétend qu'en examinant ainsi ces caractéristiques relatives à l'établissement, l'agente a appliqué un critère plus exigeant que celui des lignes directrices.

[17] De plus, le demandeur a soutenu que ses réalisations étaient importantes vu son origine sociale, son faible niveau d'instruction, sa compétence limitée en anglais et ses lacunes professionnelles. Malgré tout cela, comme l'agente l'a noté, le demandeur a réussi à occuper un emploi de façon continue au Canada, à acheter une maison avec son frère et à appuyer financièrement sa famille en Inde.

[18] Je ne suis pas persuadé que l'agente ait appliqué un critère excessivement exigeant ou erroné dans son évaluation de l'établissement du demandeur au Canada. Elle a procédé à l'analyse prévue dans les lignes directrices, elle s'est posé chacune des questions qui y sont formulées et il n'y a aucune contestation sur le fait que ses réponses aux questions correspondent à la preuve produite par le demandeur.

[19] En fait, ce que le demandeur conteste, c'est l'évaluation par l'agente du « degré » d'établissement. À cet égard, je crains que l'agente ait omis de tenir compte de la situation particulière de M. Ranji dans l'appréciation des facteurs relatifs à l'établissement.

[20] Lorsqu'il évalue une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, l'agent est tenu d'examiner les circonstances particulières du demandeur.

[21] Le fondement juridique en vertu duquel l'agent évalue une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire est énoncé au paragraphe 25 (1) de la Loi, qui prévoit expressément que l'examen des circonstances d'ordre humanitaire doit se rapporter au « cas de [l']étranger ».

25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il

25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident

estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient.

status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.

[Non souligné dans l'original.]

[emphasis added]

[22] Lorsque l'agente a conclu que l'établissement n'était pas plus important que ce à quoi l'on [TRADUCTION] « s'attend naturellement » de lui, cette conclusion devait être fondée sur la situation particulière du demandeur. Par conséquent, l'agente devait tenir compte de la preuve présentée quant à l'origine sociale et aux caractéristiques du demandeur.

[23] M. Ranji est arrivé au Canada il y a environ dix ans. Son niveau de scolarité est la huitième année en Inde, où il travaillait comme agriculteur. Il n'est ni une personne instruite ni un travailleur qualifié.

[24] Malgré cela, il a occupé des emplois non spécialisés d'une manière continue, sauf pendant une période de deux mois, ne gagnant pas plus de 50 000 \$ par année. Il a tout de même réussi à épargner une somme considérable en banque, à acheter une maison avec son frère, à accumuler une valeur nette importante sur cette résidence, à cotiser à un REER, à appuyer financièrement sa famille en Inde et à inscrire ses deux enfants dans des écoles privées en Inde. Il a également

présenté des lettres de soutien provenant de groupes communautaires et sociaux concernant ses activités au sein de ceux-ci.

[25] L'agente n'a pas mentionné la situation personnelle de M. Ranji décrite précédemment et rien n'indique qu'elle en ait tenu compte lorsqu'elle a conclu que les réalisations du demandeur ne dépassaient pas ce à quoi l'on s'attendait naturellement de lui.

[26] Bien que l'agent ne soit pas obligé de relater dans sa décision tous les faits probatoires qui lui sont présentés, on s'attend à ce que les faits importants y soient décrits et qu'il y ait une certaine analyse quant à la valeur qui leur est accordée.

[27] Le travail délicat de mise en balance que doit réaliser la Cour dans de telles circonstances est bien établi par le juge Evans dans *Cepeda-Guiterrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 :

[15] La Cour peut inférer que l'organisme administratif en cause a tiré la conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont il [disposait] » du fait qu'il n'a pas mentionné dans ses motifs certains éléments de preuve dont il était saisi et qui étaient pertinents à la conclusion, et en arriver à une conclusion différente de celle de l'organisme. Tout comme un tribunal doit faire preuve de retenue à l'égard de l'interprétation qu'un organisme donne de sa loi constitutive, s'il donne des motifs justifiant les conclusions auxquelles il arrive, de même un tribunal hésitera à confirmer les conclusions de fait d'un organisme en l'absence de conclusions expresses et d'une analyse de la preuve qui indique comment l'organisme est parvenu à ce résultat.

[16] Par ailleurs, les motifs donnés par les organismes administratifs ne doivent pas être examinés à la loupe par le tribunal (*Medina c. Canada (Ministre de l'Emploi et de*

l'Immigration) (1990) 12 Imm. L.R. (2d) 33 (C.A.F.)), et il ne faut pas non plus les obliger à faire référence à chaque élément de preuve dont ils sont saisis et qui sont contraires à leurs conclusions de fait, et à expliquer comment ils ont traité ces éléments de preuve (voir, par exemple, *Hassan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 147 N.R. 317 (C.A.F.)). Imposer une telle obligation aux décideurs administratifs, qui sont peut-être déjà aux prises avec une charge de travail imposante et des ressources inadéquates, constituerait un fardeau beaucoup trop lourd. Une simple déclaration par l'organisme dans ses motifs que, pour en venir à ses conclusions, il a examiné l'ensemble de la preuve dont il était saisi suffit souvent pour assurer aux parties, et au tribunal chargé du contrôle, que l'organisme a analysé l'ensemble de la preuve avant de tirer ses conclusions de fait.

[17] Toutefois, plus la preuve qui n'a pas été mentionnée expressément ni analysée dans les motifs de l'organisme est importante, et plus une cour de justice sera disposée à inférer de ce silence que l'organisme a tiré une conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont il [disposait] » : *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, (1993), 63 F.T.R. 312 (C.F. 1^{re} inst.). Autrement dit, l'obligation de fournir une explication augmente en fonction de la pertinence de la preuve en question au regard des faits contestés. Ainsi, une déclaration générale affirmant que l'organisme a examiné l'ensemble de la preuve ne suffit pas lorsque les éléments de preuve dont elle n'a pas discuté dans ses motifs semblent carrément contredire sa conclusion. Qui plus est, quand l'organisme fait référence de façon assez détaillée à des éléments de preuve appuyant sa conclusion, mais qu'elle passe sous silence des éléments de preuve qui tendent à prouver le contraire, il peut être plus facile d'inférer que l'organisme n'a pas examiné la preuve contradictoire pour en arriver à sa conclusion de fait.

[28] Vu l'importance de la situation personnelle de M. Ranji, le défaut de l'agente de la mentionner dans sa décision m'amène à conclure qu'elle a omis de les considérer dans le cadre de son évaluation du degré d'établissement du demandeur. Ce défaut, dans ce contexte, constitue une omission de prendre en compte une preuve pertinente et adéquate. Il s'agit par conséquent d'une erreur de droit.

b) L'intérêt supérieur des enfants

[29] Le paragraphe 25 (1) ordonne expressément à l'agent de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché par la demande.

[30] La Cour suprême du Canada dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, a conclu que bien que l'intérêt de l'enfant soit une considération importante, elle n'est pas une considération primordiale. Lorsque l'intérêt de l'enfant est minimisé d'une manière incompatible avec la tradition humanitaire du Canada et les directives du ministre, la décision est déraisonnable.

[31] M. Ranji a deux enfants : Navneet Kaur Ranji, né le 28 janvier 1996, et Navdeep Singh Ranji, né le 6 septembre 1997. Il apporte un soutien aux deux et les a inscrits dans des écoles privées en Inde parce que, à son avis, [TRADUCTION] « le système d'écoles publiques éprouve de sérieux problèmes ». Il a affirmé que s'il retournait en Inde, il ne serait plus en mesure d'envoyer ses enfants à ces écoles privées; ils ne pourraient donc plus bénéficier de l'instruction de qualité qu'ils reçoivent actuellement.

[32] Pour cet aspect de la demande, l'agente a tenu compte du rapport de 2006 des États-Unis sur la situation des droits de la personne en Inde (United States Country Report on Human Rights Practices, India 2006). Elle a conclu que ce rapport révélait qu'en Inde, une éducation pour tous et

gratuite (niveaux primaire et secondaire) est offerte tant aux garçons qu'aux filles et que, selon les estimations, le taux d'inscription dans les écoles est de 98 %.

[33] L'agente a conclu que le demandeur n'avait pas présenté, à l'égard de l'avenir de l'éducation des enfants, une preuve justifiant la dispense.

[34] L'avocate du demandeur soutient que l'agente a procédé à une analyse sélective du rapport en ce qui concerne l'instruction en Inde. Je suis d'accord.

[35] La consultation du rapport permet de se rendre compte que la déclaration de l'agente selon laquelle le taux d'inscription dans les écoles en Inde est de 98 % n'était pas conforme aux faits. L'extrait suivant du rapport a trait au groupe d'âge des enfants du demandeur.

[TRADUCTION]

La Constitution prévoit une instruction gratuite et obligatoire pour les enfants âgés de six à quatorze ans. Cependant, le gouvernement n'a pas assuré l'application de cette disposition. En pratique, les enfants des régions pauvres et rurales ont souvent été absents de l'école. L'UNICEF et le National Institute of Educational Planning Administration (NIEPA) ont signalé qu'environ 60 % des 203 millions d'enfants âgés de six à quatorze ans fréquentaient les écoles et qu'au niveau primaire, la fréquentation nette équivalait à 66 % d'inscriptions.

[36] Il est surprenant que l'agente n'ait pas évalué les conséquences sur l'instruction de ces enfants lorsqu'elle a conclu que M. Ranji pouvait reprendre son emploi en Inde en tant qu'agriculteur. L'agriculture en Inde, comme ailleurs, est exercée dans les régions rurales. Le rapport sur lequel s'est fondée l'agente établit non seulement un taux de fréquentation des écoles

inférieur au 98 % qu'elle cite, mais encore révèle que les enfants des régions pauvres et rurales ont souvent été absents de l'école.

[37] À mon avis, l'agente, en citant erronément la preuve et en ne tenant pas compte des conséquences sur l'instruction des enfants du retour de leur père en Inde, qu'elle présuait, pour travailler en tant qu'agriculteur et, par conséquent, de leur établissement dans un milieu rural, a commis une erreur susceptible de contrôle.

V. DÉCISION

[38] Bien que les décisions relatives à des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire rendues par des agents appellent la plus grande retenue judiciaire, pour tous les motifs susmentionnés, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie et la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée par le demandeur sera renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.

[39] Même si l'avocate a demandé la certification d'une question, eu égard à la présente issue et aux motifs que j'ai exposés, la question proposée n'est pas une question grave de portée générale qui serait décisive dans l'appel.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la décision rendue par l'agente faisant l'objet du contrôle est annulée et que l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.

« Russel W. Zinn »

Juge

Traduction certifiée conforme
Annie Beaulieu, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4310-07

INTITULÉ : LAKHWINDER SINGH RANJI c.
LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE
LA PROTECTION CIVILE et
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 15 avril 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** Le juge Zinn

DATE DES MOTIFS : Le 21 avril 2008

COMPARUTIONS :

Barbara Jackman

POUR LE DEMANDEUR

Sharon Stewart Guthrie

POUR LES DÉFENDEURS

SOLICITORS OF RECORD:

JACKMAN & ASSOCIATES

POUR LE DEMANDEUR

Avocats

Toronto (Ontario)

JOHN H. SIMS, c.r.

POUR LES DÉFENDEURS

Sous-procureur général du Canada