

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140117

Dossier : IMM-146-13

Référence : 2014 CF 49

Ottawa (Ontario), le 17 janvier 2014

En présence de monsieur le juge Roy

ENTRE :

**MYRIAN ROCIO CAMPANA CAMPANA
et
WILLSON RAFAEL ESPINOZ HERNANDEZ**

demandeurs

et

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

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Les demandeurs sont Willson Rafael Espinoz Hernandez et son épouse, Myrian Rocio Campana Campana, que M. Hernandez veut parrainer au titre de la catégorie des époux ou conjoints de fait au Canada. Le 18 décembre 2012, un agent de Citoyenneté et Immigration Canada (l'agent) a

refusé le parrainage. Selon le paragraphe 130(3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), ce parrainage n'était pas possible. L'essentiel de la décision se trouve dans le paragraphe suivant :

[TRADUCTION] Selon le paragraphe 130(3) du Règlement, le répondant qui est devenu résident permanent après avoir été parrainé à titre d'époux ou de conjoint de fait ne peut parrainer un époux ou un conjoint de fait, à moins d'être devenu un résident permanent au moins cinq ans avant le dépôt de la demande.

[2] Le paragraphe 130(3) prévoit ce qui suit :

130. (3) Le répondant qui est devenu résident permanent après avoir été parrainé à titre d'époux, de conjoint de fait ou de partenaire conjugal en vertu du paragraphe 13(1) de la Loi ne peut parrainer un étranger visé au paragraphe (1) à titre d'époux, de conjoint de fait ou de partenaire conjugal à moins, selon le cas :

a) d'avoir été un résident permanent pendant au moins les cinq ans précédant le dépôt de sa demande de parrainage visée à l'alinéa 130(1)c) à l'égard de cet étranger;

b) d'être devenu un citoyen canadien durant la période de cinq ans précédant le dépôt de cette demande et d'avoir été un résident permanent au moins depuis le début de cette période de cinq ans jusqu'à ce qu'il devienne un citoyen canadien.

130. (3) A sponsor who became a permanent resident after being sponsored as a spouse, common-law partner or conjugal partner under subsection 13(1) of the Act may not sponsor a foreign national referred to in subsection (1) as a spouse, common-law partner or conjugal partner, unless the sponsor

(a) has been a permanent resident for a period of at least five years immediately preceding the day on which a sponsorship application referred to in paragraph 130(1)(c) is filed by the sponsor in respect of the foreign national; or

(b) has become a Canadian citizen during the period of five years immediately preceding the day referred to in paragraph (a) and had been a permanent resident from at least the beginning of that period until the day on which the sponsor became a Canadian citizen.

[3] Les demandeurs sollicitent le contrôle judiciaire de cette décision conformément à l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi). Il y a une seule question en litige en l'espèce. La demande de parrainage a été reçue par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) le 29 février 2012. Si la demande a été valablement faite ce jour-là, il est

établi qu'elle n'est pas irrecevable en raison du paragraphe 130(3) du Règlement. Les anciennes règles s'appliquent et la période de cinq ans ne constitue pas un empêchement absolu au parrainage. Le Règlement a été modifié le 2 mars 2012 et, si c'est le nouveau Règlement qui doit s'appliquer en l'espèce, il est entendu que la demande ne peut être accueillie parce que le répondant ne respecte pas l'une ou l'autre des conditions du paragraphe 130(3). Par conséquent, la seule question que la Cour doit trancher est celle de savoir si une demande incomplète faite avant que le Règlement ait été modifié est une demande valide, de sorte que le paragraphe 130(3) ne s'applique pas.

[4] La thèse des demandeurs est simple. Ils ont présenté leur demande avant que le Règlement soit modifié et le fait qu'il manquait certains renseignements et que les droits n'ont pas été payés en entier ne rend pas leur demande irrecevable. En fait, ils font valoir que les droits exigés ont été payés. La demande devait être traitée une fois qu'elle avait été corrigée et que tous les renseignements avaient été fournis. Les demandeurs font valoir également qu'ils ont des attentes légitimes concernant leur demande initiale car le fait que les fonctionnaires du gouvernement ont demandé des renseignements additionnels et le paiement des frais exigibles indique clairement que leur demande devait être traitée selon l'ancien régime.

[5] Bien entendu, le défendeur n'est pas de cet avis. Le dossier montre que la demande initiale a été retournée aux demandeurs le 15 juin 2012, avec une note leur demandant de la

[TRADUCTION] « redéposer ». Le paragraphe de cette lettre indique ce qui suit :

[TRADUCTION] Votre demande de résidence permanente au Canada est incomplète et vous est retournée. Pour que votre demande soit traitée, vous devez redéposer votre demande complète avec les renseignements demandés ci-dessous au Centre de traitement des demandes de Vegreville.

La lettre indique également que la somme due était de 1 000 \$, et non de 550 \$ comme la somme qui accompagnait la demande initiale.

[6] Aussi, selon le défendeur, le fait qu'il manquait des renseignements dans la demande initiale et que le montant des droits était inférieur au montant exigé n'a pas seulement eu pour effet de rendre la demande incomplète, mais de la rendre inexistante au moment de la modification réglementaire.

[7] La demande faite le 29 février 2012 serait incomplète pour deux raisons. Premièrement, elle n'était pas accompagnée des droits payables si la demanderesse entendait inclure ses trois enfants dans sa demande; en outre, certains renseignements concernant les enfants auraient été manquants. Deuxièmement, il manquerait aussi des renseignements relatifs aux antécédents de travail du demandeur.

[8] J'accepte, aux fins de la présente demande de contrôle judiciaire, le fait que la demanderesse ne voulait pas inclure ses trois enfants dans sa demande, car il a été entendu que ceux-ci seraient parrainés par leur père, l'ancien conjoint de la demanderesse. Dans ces circonstances, la seule information manquante aurait été les antécédents de travail du demandeur. Il faut donc alors déterminer si l'information manquante est suffisante pour que la demande soit traitée comme si elle n'avait jamais existé. Dans un tel cas, une nouvelle demande est présentée après que le Règlement a été modifié. Le nouveau conjoint de la demanderesse ne peut pas la parrainer en raison du paragraphe 130(3).

[9] À mon avis, la lettre du 15 juin 2012 est ambiguë. Elle indique que la demande doit être redéposée, ce qui signifie, selon moi, qu'une nouvelle demande doit être déposée. La demande ayant été jugée incomplète, elle a été retournée au demandeur qui [TRADUCTION] « [doit] redéposer [la] demande complète avec les renseignements demandés ». L'avocate des demandeurs a cherché à laisser entendre que le terme [TRADUCTION] « redéposer » comporte un élément de continuité. Or, le sens ordinaire de ce terme ne concorde pas avec cette interprétation. Selon le *Canadian Oxford Dictionary*, « redéposer » signifie [TRADUCTION] « déposer à nouveau (un plan, une demande, etc.) ». Je n'ai aucun doute que c'est ce que l'administration voulait dire. Une fois que l'on a déterminé qu'il manque des renseignements, la demande est simplement retournée et elle n'est pas traitée. Le demandeur doit la déposer à nouveau.

[10] Ce qui est moins clair cependant, c'est si cette partie de la lettre repose sur le Règlement ou un autre texte. Le fait qu'une demande doit être déposée à nouveau a peu de conséquences dans la plupart des cas. Il en est autrement en l'espèce.

[11] Le défendeur soutenait que le Règlement renferme des règles obligatoires qui sont reflétées dans le guide opérationnel de CIC indiquant clairement qu'une demande n'existe pas tant qu'elle n'est pas complète. Il semble que les opérations devancent le Règlement. J'ai demandé à l'audience si cette règle était fondée uniquement sur l'article 10 du Règlement. Elle a été confirmée à l'audience et à nouveau dans les prétentions écrites supplémentaires.

[12] L'article 10 n'est pas aussi explicite. Cette disposition décrit simplement la forme et le contenu d'une demande ainsi que les renseignements à fournir. Il semble que, pour des raisons de

commodité administrative, les demandes qui sont réputées incomplètes soient retournées avec une note indiquant qu'elles doivent être redéposées. Une telle façon de faire est compréhensible vu la quantité de demandes que reçoit CIC; suivre chaque demande et son cheminement représenterait une tâche colossale. En droit toutefois, l'article 10 du Règlement est-il suffisamment souple pour que l'on puisse dire, comme le défendeur le fait, qu'une demande n'existe pas si elle est incomplète?

[13] Le défendeur se fonde à cet égard sur deux décisions (*Maharaj c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, [1995] ACF n° 1495 (QL), et *Fernando c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2011 CFPI 205) qui appuient la proposition selon laquelle une demande ne sera pas traitée si les droits ne sont pas payés. Ces décisions ne sont pas utiles en l'espèce. La question n'est pas de savoir si la demande peut être traitée, mais plutôt si elle continue d'exister.

[14] La décision *Xiao c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* (1998), 149 FTR 147 (*Xiao*), est plus utile. Dans cette affaire, le régime applicable à la demande de résidence permanente du demandeur avait été modifié entre le moment où il avait présenté sa demande et le moment où il avait versé un montant additionnel de 100 \$ pour acquitter le montant exact exigé. La demande avait été rejetée pour cette raison.

[15] La Cour a conclu dans *Xiao* que le rejet de la demande devait être permis par la loi. Je crois que les paragraphes 11 et 12 décrivent bien l'état du droit :

[11] En second lieu, le ministre peut publier des lignes directrices et d'autres documents n'ayant aucun effet obligatoire en ce qui

concerne la pratique administrative, mais même si pareille politique existait en 1997, elle avait un effet beaucoup plus grand qu'une simple ligne directrice dans ce cas-ci : il s'agissait clairement d'une politique obligatoire et la demande avait un effet juridique. Le pouvoir que possède le ministre d'établir pareilles exigences lui est exclusivement conféré par la législation pertinente : *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la page 35. Je ne puis rien trouver dans la *Loi sur l'immigration*, dans le *Règlement de 1978 sur l'immigration* ou dans le *Règlement sur les prix à payer – Loi sur l'immigration* qui prévoit pareille exigence. Le ministre ne peut se contenter de répondre qu'aucune disposition de la *Loi* ou du *Règlement* ne l'empêche de le faire. Pareil pouvoir doit lui être conféré en termes explicites et positifs dans une loi ou dans un règlement pertinent. Dans ce cas-ci, le *Règlement sur les prix à payer – Loi sur l'immigration* n'est même pas ambigu sur ce point; il ne traite absolument pas de la question de savoir si les demandes peuvent être retournées en cas de paiement inexact.

[12] Pour les motifs susmentionnés, j'ai conclu que l'agente des visas aurait dû appliquer les critères prévus par la CCDP plutôt que les critères prévus par la CNP étant donné que la demande avait été reçue avant le 1^{er} mai 1997, soit le 30 avril 1997, comme il en a ci-dessus été fait mention.

Les guides opérationnels ou les pratiques élaborés au fil du temps ne peuvent remplacer la loi. Le défendeur n'aura pas gain de cause à moins de pouvoir démontrer que sa pratique repose sur la loi. Or, il s'est fondé uniquement sur l'article 10 du Règlement. Comme dans *Xiao*, le silence ne peut être utilisé pour prétendre que rien n'interdit qu'une demande soit retournée afin d'être redéposée.

[16] La Cour a invité les avocats des parties à produire d'autres textes faisant autorité sur l'interprétation qui doit être donnée à l'article 10 du Règlement. Les deux parties ont présenté des observations, mais seules celles de l'avocate du défendeur traitent précisément de cette question.

[17] L'avocate du défendeur appuie son interprétation de l'article 10 sur le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. Le REIR est un document préparé par l'administration qui fait la synthèse de l'information afin de faire comprendre les questions qui sont réglementées, les raisons justifiant le règlement, l'objectif du gouvernement ainsi que les coûts et les avantages du règlement. En d'autres termes, il s'agit d'un document préparé par l'administration pour expliquer son propre règlement.

[18] Le défendeur renvoie à l'opinion dissidente exprimée dans *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 RCS 533, pour étayer la proposition selon laquelle le REIR peut être utilisé pour déterminer l'objet d'un règlement et son application envisagée (voir les paragraphes 155 à 157).

[19] Le fait que le REIR peut être utilisé n'est pas une proposition qui peut être sérieusement contestée. Il en est toutefois autrement du poids qu'il convient de lui accorder. L'avertissement formulé par le lord Halsbury dans *Hilden c. Dexter*, [1902] AC 474, au sujet du fait de se fier aux rédacteurs d'un instrument pour interpréter celui-ci est pertinent à mon avis :

[TRADUCTION]

Vos Seigneuries, j'ai plus d'une fois eu l'occasion de dire qu'en ce qui concerne l'interprétation d'une loi la personne qui est chargée de sa rédaction est celle qui est la moins bien placée pour l'interpréter. Elle est portée à confondre ce qu'elle avait l'intention de faire et l'effet du libellé qu'elle a en fait employé. De toute façon, au moment où elle a rédigé la loi, elle peut avoir eu l'impression de donner pleinement effet à son intention, mais elle peut se tromper en interprétant par la suite la loi du simple fait qu'elle songe à ce qu'elle avait l'intention de faire, mais qu'elle n'a peut-être pas fait. Pour cette raison, je m'abstiens de rendre jugement en l'espèce. Je tiens à dire cependant, après avoir lu les jugements proposés par mes éminents et nobles confrères, que j'y souscris entièrement. Je crois que l'interprétation à laquelle ils sont arrivés correspond bien à

l'intention du législateur. Je ne dis pas mon intention, mais l'intention du législateur. Je suis largement responsable du libellé de la loi et, pour cette raison et pour cette raison uniquement, je n'ai pas rédigé moi-même de jugement, mais je souscris pleinement au jugement auquel mes éminents et nobles confrères sont arrivés.

[20] Si le libellé était ambigu, je serais moins réticent à m'appuyer davantage sur le REIR. En l'espèce, rien dans l'article 10 ne permet, à mon avis, d'affirmer que le fait de ne pas s'y conformer parfaitement fait en sorte que la demande déposée n'existe pas. En fait, nous avons une disposition qui prévoit clairement ce qu'une demande visée par le Règlement doit contenir. Qu'une demande incomplète ne puisse pas être traitée est une chose. Prétendre qu'elle n'existe même pas en est une autre.

[21] L'idée que la demande n'existe pas est encore plus problématique lorsque l'article 10 lui-même prévoit expressément qu'il s'agit du sort réservé à une demande de parrainage. Le paragraphe 10(6) du Règlement prévoit ce qui suit :

(6) Pour l'application du paragraphe 63(1) de la Loi, la demande de parrainage qui n'est pas faite en conformité avec le paragraphe (1) est réputée non déposée.

(6) A sponsorship application that is not made in accordance with subsection (1) is considered not to be an application filed in the prescribed manner for the purposes of subsection 63(1) of the Act.

La version française prévoit encore plus clairement que la demande n'existe pas (« est réputée non déposée »). Si le fait de ne pas remplir fidèlement les exigences du paragraphe 10(1) a pour conséquence que la demande est réputée non déposée uniquement dans le cas du parrainage d'un étranger au titre de la catégorie du regroupement familial, qu'en est-il des autres demandes incomplètes visées par le Règlement?

[22] En fait, un examen attentif du REIR ne me convainc pas qu'il va aussi loin que le défendeur le voudrait. Le REIR traite des exigences auxquelles doivent satisfaire les demandes pour être « étudiées » ou « traitées ». Il indique tout au plus que « [l]es demandes qui ne seront pas accompagnées des documents voulus, présentés dans la forme requise, pourraient être refusées », ce qui est loin de permettre de conclure qu'une demande qui ne respecte l'une des exigences de l'article 10 est réputée n'avoir jamais existé.

[23] Dans la première édition de son traité *Interprétation des lois* (Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1982), le professeur Pierre-André Côté insistait sur la nature non contraignante de ce qu'il a appelé l'« interprétation administrative » (page 492). Les tribunaux ont toujours considéré qu'une telle interprétation peut être utilisée et qu'elle n'est pas obligatoire (voir *Agraira c. Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile*, 2013 CSC 36).

[24] En l'espèce, non seulement la Cour n'est pas liée par le REIR, mais celui-ci ne va pas suffisamment loin pour étayer la prétention du défendeur. À mon avis, pour conclure qu'une demande n'existe pas, il faut que le libellé soit beaucoup plus clair que celui de l'article 10. En fait, le paragraphe 10(6) semble beaucoup plus près du libellé qui est nécessaire pour que le défendeur ait gain de cause. Or, un tel libellé est loin d'exister en l'espèce.

[25] En conséquence, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. L'affaire est renvoyée afin de faire l'objet d'une nouvelle audience et d'une nouvelle décision par un autre agent qui tiendra compte du fait que la demande a été faite le 29 février 2012. Ainsi, l'exigence relative à la période

de cinq ans concernant le répondant de la demanderesse, qui a été ajoutée au Règlement le 2 mars 2012, ne s'applique pas dans les circonstances. Il n'y a aucune question à certifier.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie. L'affaire est renvoyée afin de faire l'objet d'une nouvelle audience et d'une nouvelle décision par un autre agent de Citoyenneté et Immigration Canada qui tiendra compte du fait que la demande de parrainage a été faite le 29 février 2012. Il n'y a aucune question à certifier.

« Yvan Roy »

Juge

Traduction certifiée conforme
Caroline Tardif, LL.B., B.A Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-146-13

INTITULÉ : MYRIAN ROCIO CAMPANA CAMPANA et WILLSON
RAFAEL ESPINOZ HERNANDEZ c. LE MINISTRE DE
LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 DÉCEMBRE 2013

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE ROY

DATE DES MOTIFS : LE 17 JANVIER 2014

COMPARUTIONS :

Elena Mazinani POUR LES DEMANDEURS

Tessa Kroeker POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Mazinani Law Offices POUR LES DEMANDEURS
North York (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada