

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140718

Dossier : IMM-3028-13

Référence : 2014 CF 714

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 juillet 2014

En présence de monsieur le juge Rennie

ENTRE :

HABIB RASHAD ABOUBACAR

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le 26 mars 2013, un agent d'immigration a rejeté la demande de statut de résident permanent du demandeur qui se fondait sur des considérations d'ordre humanitaire (CH) au titre de l'article 25 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* LC 2001, c 27 (la LIPR). Pour en arriver à cette conclusion, l'agent a fait remarquer que, bien que le demandeur ait atteint un niveau raisonnable d'établissement au Canada, tel que le démontrent son emploi, son réseau

d'amis et son engagement au sein de la communauté, son degré d'établissement n'était [TRADUCTION] « pas exceptionnel » pour une personne qui avait vécu au Canada pendant 14 ans. L'agent fit observer que l'engagement de parrainage présenté par son épouse avait reçu une approbation de principe, ou une approbation de la première étape, six ans auparavant, mais que cela ne constituait pas une assurance d'approbation définitive et d'octroi du statut de résident permanent. Ni le fait que la première étape fut approuvée, ni le retard accumulé dans le traitement de la demande, ni les circonstances dans lesquelles son épouse retira son engagement de parrainage ne constituent des circonstances exceptionnelles, ou des difficultés ou un fardeau excessifs. L'agent a tenu le raisonnement suivant lequel le demandeur avait pris une décision délibérée d'entrer et de demeurer au Canada sans bénéficier d'un statut valide et devait prévoir qu'il pourrait un jour devoir partir. L'agent a également écarté l'inquiétude que le renvoi du demandeur au Niger peut soulever, en raison des faibles indices de développement humain de ce pays, au motif qu'elle ne correspond pas au critère des difficultés de l'article 25.

[2] Pour les trois raisons qui suivent, cette décision doit être annulée.

[3] Premièrement, l'agent a importé le critère prévu à l'article 97 de la LIPR, pour l'intégrer au critère des considérations d'ordre humanitaire prévu à l'article 25 de la LIPR. Je ne procéderai pas, pour les besoins de la présente demande, à une analyse visant à déterminer si le choix et la définition du critère juridique doivent se mesurer selon la norme de la décision correcte ou celle de la raisonnable. Cette question fait l'objet d'un examen exhaustif dans la décision de la juge Mary Gleason dans *Diabate c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 129. Je partage l'analyse de la juge Gleason, bien que le droit ait quelque peu évolué depuis que sa décision a été

rendue. Bien que je considère que l'erreur aux présentes résulte d'une lecture de la législation dans son ensemble, et non pas de l'interprétation d'un terme technique spécialisé se trouvant dans une loi habilitante, ce qui en fait une question devant être tranchée selon la norme de la décision correcte, cela n'est pas pertinent. Que l'on applique la norme de la décision correcte ou celle de la raisonnable, la formulation du critère de l'article 25 et la décision qui en résulte ne peuvent être sauvegardées.

[4] Lors de l'examen de la question des difficultés auxquelles le demandeur pourrait être exposé à son retour au Niger, l'agent a conclu que [TRADUCTION] « [b]ien que les conditions au Niger ne soient pas favorables, elles affligent la population en général, [et] le demandeur n'a pas démontré qu'il serait personnellement et directement touché sérieusement par ces conditions ». Cette formulation du critère applicable en vertu de l'article 25 n'est ni correcte ni raisonnable. L'agent a appliqué à l'article 25 une exigence prévue à l'article 97, à savoir que, pour être admissible à la protection, une personne doit être exposée à un risque [TRADUCTION] « auquel d'autres personnes se trouvant dans ce pays ou en provenant sont confrontées de façon générale ». Le raisonnement adopté par l'agent en l'espèce a pour conséquence d'éviscérer l'article 25 de son objet. La question à se poser consiste à déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, le renvoi de ce demandeur dans ce pays représenterait des difficultés indues ou excessives.

[5] Ma conclusion à cet égard se fonde sur de nombreux précédents. Dans *Shah c MCI*, 2011 CF 1269, le juge Leonard Mandamin était saisi d'une demande de contrôle judiciaire d'un refus d'une demande CH présentée par une demanderesse provenant de Trinité. Dans cette

affaire, l'agente avait conclu que la demanderesse [TRADUCTION] « n'a[vait] pas présenté d'éléments de preuve objectifs suffisants pour démontrer qu'elle serait personnellement ciblée par des criminels à son retour à Trinité » et que les CH n'étaient pas justifiées, étant donné que les difficultés auxquelles la demanderesse serait exposée [TRADUCTION] « [étaient] les mêmes que celles auxquelles d'autres personnes [étaient] confrontées de façon générale dans ce pays ».

Lorsqu'il a annulé la décision, le juge Mandamin a écrit :

[73] Je conclus que l'agente a appliqué une norme plus exigeante que celle qu'il convient d'appliquer dans le cas des décisions CH, en obligeant de façon incorrecte la demanderesse à établir qu'elle serait exposée à un risque personnel plus grave que celui auquel sont exposées les autres personnes à Trinité. Le critère du risque causant des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ne se limite pas aux risques personnels auxquels la vie ou la sécurité de l'intéressé seraient exposées et l'agente a, en l'espèce, omis d'examiner comme elle le devait si le problème général de la criminalité constituait effectivement, dans les circonstances de l'espèce, des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. Ce faisant, elle a commis une erreur susceptible de contrôle (*Aboudaia c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1169, au paragraphe 17, *Rebai*, précité; *Sahota*, précité; *Sha'er*, précité).

[6] En 2008, dans *Rebai c Canada (MCI)*, 2008 CF 24, le juge Pinard était saisi d'une affaire où l'analyse de l'ERAR s'était glissée dans la décision portant sur une demande présentée en vertu de l'article 25. Le juge Pinard écrivait :

[7] Pour ce qui est de la deuxième question, bien qu'il soit loisible au même agent de se prononcer sur la demande d'ERAR et sur la demande CH du demandeur, les questions qui doivent être tranchées dans ces deux demandes sont distinctes (*Monemi c. Canada (Solliciteur général)* (2004), 266 F.T.R. 31). Lors d'un ERAR, la question qui se pose est celle de savoir si le demandeur serait personnellement exposé au risque d'être soumis à la torture ou à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités (*Sahota c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 651, [2007] A.C.F. n° 882 (1^{re} inst.) (QL)). Dans une demande CH, la question principale est de savoir

si l'obligation voulant que le demandeur présente sa demande de résidence permanente à partir de l'étranger lui causerait des difficultés inhabituelles, injustes ou indues [...]

[7] La plus récente formulation du principe se trouve dans *Diabate c Canada (MCI)*, où le juge Gleason a précisément fait remarquer :

[36] [...] Le rôle de l'agent dans l'analyse CH consiste à se demander si une personne serait exposée à des « difficultés inhabituelles et injustifiées ou démesurées » pour le cas où il lui faudrait demander la résidence permanente depuis l'extérieur du Canada. Il est à la fois fautif et déraisonnable, dans le cadre d'une telle analyse, d'exiger d'un demandeur qu'il prouve que les circonstances qu'il devra affronter ne sont pas généralement celles que doit affronter la population dans son pays d'origine. Le cadre de l'analyse d'une demande CH doit plutôt être celui du demandeur lui-même, ce qui oblige l'agent à se demander si les difficultés entraînées par un départ du Canada et un renvoi dans le pays d'origine seraient inhabituelles, injustifiées ou démesurées.

[8] Pour conclure, l'agent a appliqué le mauvais critère. Bien que cela suffise pour accueillir la demande, il est important de traiter des questions relatives à la preuve que l'on trouve dans l'analyse des facteurs relatifs à l'établissement. À cet égard, on dénombre deux erreurs.

[9] Le demandeur soutient que l'agent a commis une erreur en omettant de se poser la question visant à savoir si le fait de renvoyer une personne âgée de 45 ans au Niger, après une absence de 14 ans, serait de nature à entraîner des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives. En réponse le ministre soutient qu'il incombe au demandeur de faire la preuve qu'il sera personnellement exposé à ces conditions défavorables; *Kanthisamy c Canada*, 2014 CAF 113, aux paragraphes 48 et 50 :

[TRADUCTION]

[48] La jurisprudence de la Cour fédérale souligne que les difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives doivent toucher le demandeur personnellement et directement. Aux termes du paragraphe 25(1), un demandeur doit établir un lien entre la preuve des difficultés et sa situation personnelle. Il ne suffit pas de simplement invoquer les difficultés sans établir de lien : voir, par exemple, *Lalane c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 6, au paragraphe 1.

[...]

[50] Avant de conclure sur l'interprétation du paragraphe 25(1) de la Loi, il est nécessaire d'aborder brièvement la signification de l'expression « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ». Selon moi, la jurisprudence démontre que les facteurs énoncés à la section 5.11 du guide opérationnel, précité, constituent une énumération raisonnable des éléments qu'un agent doit prendre en compte lorsqu'il apprécie une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire au titre du paragraphe 25(1) de la Loi. Ils comprennent le genre de conséquences qui, suivant les faits propres à une affaire en particulier, pourraient correspondre à la norme élevée des difficultés associées au renvoi du Canada ou à l'arrivée dans un pays étranger pour s'y installer ou les deux.

[10] Cette décision n'est d'aucun secours au ministre. En fait, elle conforte le demandeur. La Cour d'appel insiste sur le fait que l'article 25 exige l'examen des éléments relatifs aux difficultés auxquelles un étranger est personnellement exposé. En l'espèce, l'agent a fait remarquer que le Niger était le pays le plus pauvre de la terre, qu'il avait le deuxième taux de mortalité infantile le plus élevé, que 8 % de sa population était réduite en esclavage et qu'un conflit interne avait forcé le déplacement de 200 000 personnes. L'agent a également fait remarquer que le Niger était en proie à une sécheresse pérenne qui menaçait les moyens d'existence de 80 % de la population qui dépendait entièrement de l'agriculture. Après avoir exposé ces faits, l'agent a conclu ainsi : [TRADUCTION] « Je suis d'avis que la preuve dont je

dispose ne suffit pas à démontrer que le demandeur serait personnellement touché par les conditions dans ce pays. Bien que je reconnaisse que les conditions au Niger ne sont pas favorables, elles affligent la population en général. »

[11] Tel que je le faisais remarquer précédemment, on a employé le mauvais critère. En outre, la conclusion est également insoutenable à la lumière des faits. Il n'existe aucun lien logique entre la preuve et la conclusion suivant laquelle le demandeur ne serait pas personnellement touché. La décision ne satisfait pas au triple critère de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité.

[12] Bien que les demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25 doivent s'appuyer sur la preuve, il existe des circonstances où les conditions dans le pays d'origine sont telles qu'elles confortent l'inférence raisonnable relativement aux difficultés auxquelles un demandeur en particulier serait exposé à son retour au Niger. Il ne s'agit pas d'une hypothèse, mais bien d'une inférence raisonnée, de nature non hypothétique, relativement aux difficultés auxquelles une personne serait exposée, et, de ce fait, cela constitue le fondement probatoire d'une analyse sérieuse et individualisée, conformément à la décision *Kathasamy*.

[13] Avant de conclure sur ce point, j'ajouterais que, dans *Vuktilaj c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 188, le juge O'Keefe, après avoir observé qu'aux termes du paragraphe 25(1.3), on ne doit tenir compte que « des difficultés auxquelles l'étranger fait face », continue ainsi :

[36] Cela étant dit, la disposition elle-même oblige le ministre à ne tenir compte que « des difficultés auxquelles l'étranger fait face »

(non souligné dans l'original). Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire d'examiner chacune des difficultés auxquelles pourrait vraisemblablement faire face l'intéressé dans son pays d'origine. Le demandeur doit plutôt démontrer soit qu'il fera probablement face aux difficultés en question ou, à tout le moins, que le fait de vivre dans un contexte où ce genre de difficultés est susceptible de se produire constitue en soi des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. D'ailleurs, dans le jugement *Kanthisamy c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 802, au paragraphe 33 (publié sur CanLII) [*Kanthisamy*], la juge Catherine Kane est allée dans le même sens en faisant observer qu'il était nécessaire que « des facteurs, dont les conditions défavorables dans le pays et la discrimination, aient une incidence néfaste directe sur le demandeur ».

Le juge O'Keefe conclut en faisant observer que le paragraphe 25(1.3) ne donne pas carte blanche pour écarter des éléments de preuve relatifs au risque; il oblige plutôt « à apprécier les éléments de preuve sous l'angle des difficultés ». Je suis d'accord.

[14] L'analyse de l'établissement contient une autre erreur. L'agent a rejeté, de façon péremptoire et déraisonnable, les circonstances dans lesquelles le demandeur en est venu à présenter une demande en vertu de l'article 25. Le demandeur a marié son épouse canadienne en 2002, cette dernière l'ayant parrainé pour sa demande de statut de résident permanent. Le parrainage a été approuvé au niveau de la première étape en février 2006. Par la suite, la demande a traîné. En mai 2012, le demandeur et son épouse se sont séparés, et elle a retiré son parrainage.

[15] Depuis février 2006, lors de l'approbation de la première étape, le demandeur a reçu un permis de travail et des prestations pour soins de santé. Aux termes du guide opérationnel IP 8 *Catégorie des époux ou conjoints de fait au Canada* (le guide IP 8), il y avait une suspension

administrative des mesures de renvoi dans l'attente de la décision définitive. Dans le cadre normal, suite à l'examen médical et aux vérifications de sécurité et policière, tant au Canada que dans le pays d'origine, l'octroi du statut pouvait suivre ou ne pas suivre. L'agent n'a pas pris en compte le fait qu'en vertu de la propre politique du ministre, le demandeur ne pouvait s'attendre à devoir quitter le territoire au cours de cette période. Il est vrai qu'il n'avait pas le droit d'y demeurer, mais cela n'est pas, dans le contexte d'une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, la question déterminante. Il s'attendait, dans le cadre normal, à rester, et cette attente se fondait sur la directive du ministre. L'agent devait intégrer ce facteur dans son analyse.

[16] Le ministre soutient, avec raison, que le guide IP 8 n'est qu'une politique administrative qui ne confère aucun droit et qui peut être révoquée en tout temps. Il ajoute que l'octroi du statut ne suit pas automatiquement. Tout cela est exact, mais fait fi de deux éléments fondamentaux. Le premier est que l'analyse CH ne se fonde pas sur l'application stricte de la LIPR, et le deuxième est que les termes mêmes du guide IP 8 signifiaient que toute décision de quitter le Canada dans l'attente de la décision relative à son parrainage présentait d'éventuelles conséquences défavorables pour le demandeur.

[17] Pour ce qui est du deuxième élément, la section 5.28 de IP 8 prévoit :

5.28 Demandeurs qui quittent le Canada avant qu'une décision finale ait été rendue quant à leur demande de résidence permanente

Le départ d'un demandeur du Canada après qu'on a apposé la mention « reçu » sur la demande ou après l'évaluation de son appartenance à la catégorie des époux ou conjoints de fait au

Canada peut avoir des conséquences sur sa capacité à devenir résident permanent.

[...]

Rien ne garantit à un étranger qu'il sera autorisé à revenir ou à rentrer au Canada. S'il ne le peut pas, sa demande de résidence permanente peut être rejetée parce qu'il ne vit pas avec son époux ou conjoint de fait au moment de la décision finale [R72(1)*d*) et R124*a*)].

[18] L'agent n'a pas traité de l'argument suivant lequel le demandeur était demeuré au Canada pour des raisons hors de son contrôle. Il a remarqué que le demandeur avait la liberté absolue de faire des choix quant à l'opportunité de demeurer au Canada ou de le quitter dans l'attente de l'approbation du parrainage de son épouse. Aucune mention n'est faite de la section 5.28 dont il ressort, à la seule lecture, que l'analyse des options est plus nuancée que celle qu'en fait l'agent. Bien qu'il soit opportun pour un agent d'apprécier la mesure dans laquelle le libre arbitre intervient dans le choix de rester, les conséquences de ces choix doivent être intégrées à l'équation afin d'analyser en profondeur la demande CH. Dans de telles circonstances et à la lecture de la section 5.28, l'ancienneté de l'établissement ne peut être réduite à un facteur résiduel minimal par une simple affirmation selon laquelle le demandeur avait toujours le choix de partir.

[19] Je passe à la deuxième erreur commise dans l'analyse de l'établissement. L'agent a tenté de justifier le long retard de six ans accumulé dans le traitement de la demande de parrainage en faisant remarquer qu'étant donné que le demandeur bénéficiait d'un permis de travail à durée indéterminée, aux termes du guide IP 8, son emploi à temps complet ininterrompu au cours de cette période n'était pas exceptionnel. Il avait le droit de travailler aux termes de ce guide, et, par

conséquent, le fait qu'il ait exercé un emploi rémunéré et soit devenu un membre engagé de sa communauté n'avait rien d'unique ou d'exceptionnel. Ce raisonnement ne résiste pas à l'analyse et il mène à la conclusion suivant laquelle, si un demandeur avait travaillé illégalement, sans permis de travail, cela serait digne d'être considéré comme exceptionnel.

[20] Pour ce qui est de savoir si les 14 années écoulées et le retard de six ans accumulé dans le traitement de sa demande de parrainage étaient des facteurs qui devaient être pris en compte, l'agent a admis qu'il [TRADUCTION] « s'agissait d'un long délai ». Il a toutefois conclu [TRADUCTION] « qu'il n'y avait aucune certitude que le demandeur se serait vu accorder le statut de résident permanent ». Cela est juridiquement exact. Il n'existe aucune certitude. Toutefois, le recours au cadre d'application de la LIPR pour décider de demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire ne rend pas compte d'un exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent. L'article 25 vise à établir si une exception devrait être faite à l'application habituelle de la LIPR ainsi que des lois et règlements connexes. Si l'on considère que l'on peut disposer d'une demande présentée en vertu de l'article 25 en se fondant sur les lois et règlements habituels, cet article devient alors sans objet.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire de la décision de l'agent datée du 26 mars 2013 refusant la demande du demandeur fondée sur des considérations d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25 de la LIPR est accueillie. La décision est annulée, et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué pour que celui-ci procède à un nouvel examen. Aucune question n'est certifiée.

« Donald J. Rennie »

Juge

Traduction certifiée conforme

C. Laroche

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3028-13

INTITULÉ : HABIB RASHAD ABOUBACAR c LE MINISTRE DE
LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 JUILLET 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE RENNIE

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 18 JUILLET 2014

COMPARUTIONS :

Raj Sharma POUR LE DEMANDEUR

Ian Wiebe POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Stewart Sharma Harsanyi POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Calgary (Alberta)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Canada
Edmonton (Alberta)