

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140728

Dossier : T-1731-13

Référence : 2014 CF 748

[TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 28 juillet 2014

En présence de monsieur le juge Roy

ENTRE :

FIONA JANE EDWARDS

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Fiona Jane Edwards, la demanderesse, interjette appel, en vertu du paragraphe 14(5) de la *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29 (la Loi), de la décision d'une juge de la citoyenneté, rendue le 3 septembre 2013, de refuser sa demande de citoyenneté canadienne.

[2] Les faits à l'origine de cette affaire sont simples et ne sont pas contestés. La demanderesse est citoyenne britannique. Elle a immigré au Canada le 3 mars 2003. Elle est la mère d'un enfant né le 1^{er} juin 2002. Sa fille est citoyenne britannique et canadienne. La demanderesse a acquis le statut de résidente permanente le 15 mars 2005. Elle a présenté sa demande de citoyenneté le 15 mai 2009. Vu ses absences fréquentes du Canada pour des raisons professionnelles et des raisons de vacances, la demanderesse avait accumulé 892 jours de présence physique au Canada.

[3] L'article 5 de la Loi énonce les conditions auxquelles la citoyenneté est attribuée. C'est l'alinéa 5(1)c) qui nous intéresse ici :

Attribution de la citoyenneté

5. (1) Le ministre attribue la citoyenneté à toute personne qui, à la fois :

[...]

c) est un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et a, dans les quatre ans qui ont précédé la date de sa demande, résidé au Canada pendant au moins trois ans en tout, la durée de sa résidence étant calculée de la manière suivante :

(i) un demi-jour pour chaque jour de résidence au Canada avant son admission à titre de résident permanent,

(ii) un jour pour chaque jour de résidence au Canada après son

Grant of citizenship

5. (1) The Minister shall grant citizenship to any person who

...

(c) is a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, and has, within the four years immediately preceding the date of his or her application, accumulated at least three years of residence in Canada calculated in the following manner:

(i) for every day during which the person was resident in Canada before his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one-half of a day of residence, and

(ii) for every day during which the person was resident in

admission à titre de résident permanent;

Canada after his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one day of residence;

[4] Dans sa décision, la juge de la citoyenneté a conclu que la période à retenir pour l'examen des conditions de résidence allait du 15 mai 2005 au 15 mai 2009, date du dépôt de la demande de citoyenneté. Le statut de résidente permanente avait été acquis par la demanderesse environ deux mois avant qu'elle ne présente sa demande de citoyenneté, montrant par là un vif intérêt pour l'acquisition de la citoyenneté canadienne.

[5] Cependant, en présentant sa demande de citoyenneté si peu de temps après être devenue résidente permanente, la demanderesse ne pouvait justifier du nombre de jours de résidence prévu par l'alinéa 5(1)c). Sur les 1 460 jours écoulés durant cette période, à savoir entre le 15 mai 2005 et le 15 mai 2009, il n'est pas contesté qu'il lui manquait 203 jours, puisque la Loi semble exiger au moins 1 095 jours de présence physique sur ce total de 1 460 jours. Avec 892 jours, la présence physique de la demanderesse au Canada représentait 61 p. 100 de la période de quatre ans. En fait, le déficit de 203 jours représente près de 20 p. 100 du nombre minimum de jours requis.

[6] En l'espèce, la juge de la citoyenneté a pris note des trois critères reconnus de résidence, pour finalement retenir celui qui exige une présence physique durant 1 095 jours sur un total de 1 460 jours. Il n'y avait aucune ambiguïté dans le choix qu'elle a fait. La juge de la citoyenneté a aussi refusé expressément de faire une recommandation de dispense d'application de certaines

conditions selon le paragraphe 5(3), ou d'attribution discrétionnaire de la citoyenneté au titre de circonstances particulières selon le paragraphe 5(4), après avoir conclu que rien ne justifiait une telle recommandation.

[7] La demanderesse conteste le critère retenu par la juge de la citoyenneté, celui de la « présence physique », qui a conduit au rejet de sa demande de citoyenneté. Selon elle, l'application du critère énoncé dans la décision *Re Koo*, [1993] 1 CF 286 (la décision *Koo*), un autre critère possible, qui a été appliqué par certains juges dans d'autres cas, aurait produit un résultat différent compte tenu de sa situation et des raisons qu'elle avait de n'avoir pu atteindre le seuil des 1 095 jours.

[8] Il ne sera pas nécessaire d'examiner quelle norme de contrôle devrait s'appliquer, ni de se demander si le critère de la décision *Koo* aurait ou non pu être rempli en l'espèce, car, selon moi, la juge de la citoyenneté avait le droit de se fonder sur le critère de la « présence physique », comme elle l'a fait.

[9] La demanderesse expose avec talent les vues de certains de mes collègues qui ont regretté le fait que les juges de la citoyenneté soient à même d'appliquer une variété de critères. Certains sont donc arrivés à la conclusion que le critère de la décision *Koo* devrait l'emporter.

Malheureusement, je ne partage pas cette opinion.

[10] En dépit du fait que, pour beaucoup, l'intention du législateur est qu'un candidat à la citoyenneté doit justifier d'une présence physique, le juge en chef adjoint Thurlow écrivait, dans

la décision *Re Papadogiorgakis*, [1978] 2 CF 208 (la décision *Papadogiorgakis*), qu'il serait possible de considérer une autre période de temps, étant donné que le mot « résidence » n'est pas défini dans la Loi. La résidence ne requiert pas une présence physique si l'intéressé a centralisé son mode de vie quelque part au Canada.

[11] J'incline à penser que l'intention du législateur peut assez aisément être déchiffrée. Je trouve difficile d'admettre qu'une résidence présumée est possible lorsqu'est accordé à un résident non permanent, au moyen d'une formule, un demi-jour de résidence pour chaque jour de résidence au Canada. À coup sûr, l'intention du législateur est que le résident non permanent doit résider au Canada pour que cette résidence puisse compter pour moitié pour les besoins de l'attribution de la citoyenneté. Conclure autrement conduirait à une absurdité : un résident non permanent pourrait se voir reconnaître un demi-jour de résidence tout en résidant en dehors du pays. L'interprétation téléologique de la disposition me conduirait à conclure que le législateur voulait que la présence physique serve de critère. Il est difficile de voir comment une absence complète du Canada pourrait compter quand le législateur s'est exprimé aussi clairement, allant même jusqu'à énoncer une formule dans certains cas. Si, pour les résidents non permanents, seule la présence physique au Canada peut satisfaire à la formule, alors j'incline à penser que la même présence physique s'applique aux résidents permanents : on ne saurait exiger la présence physique pour une catégorie de candidats (les résidents non permanents) et non pour une autre (les résidents permanents).

[12] En réalité, l'emploi du présent de l'indicatif du verbe « attribuer », dans les mots introductifs du paragraphe 5(1), un temps de verbe qui exprime une obligation (*Loi*

d'interprétation, LRC 1985, c I-21, article 11), donne à penser que le législateur n'entendait pas conférer un large pouvoir discrétionnaire aux juges de la citoyenneté, contrairement à ce que semble admettre la décision *Papadogiorgakis*, et à ce que donne à penser, dans une moindre mesure, la décision *Koo*. À mon avis, une interprétation de l'alinéa 5(1)c qui autoriserait une personne à passer à peine 79 jours au Canada, comme dans l'affaire *Papadogiorgakis*, ne cadre pas précisément avec un texte législatif qui établit explicitement la durée de la résidence de la manière suivante : « un demi-jour pour chaque jour de résidence au Canada avant son admission à titre de résident permanent ».

[13] Du reste, dans la décision *Koo*, précitée, la juge Reed semble avoir reconnu que les modifications apportées à la Loi en 1978 ne signalaient pas une intention du législateur selon laquelle une présence physique durant la période totale de trois ans n'était pas requise. Elle s'exprime ainsi, à la page 292 :

J'ai lu les débats parlementaires et les délibérations des comités de l'époque et je n'y vois rien qui justifie une telle conclusion. En fait, il semble que ce soit tout le contraire. La condition de trois ans de résidence dans une période de quatre ans semble avoir été conçue pour permettre une absence physique d'une durée d'un an pendant les quatre ans prescrits. Certes, les débats tenus à l'époque donnent à penser que l'on envisageait comme durée minimale une présence physique au Canada de 1 095 jours. Quoi qu'il en soit, comme je l'ai signalé plus tôt, la jurisprudence qui est aujourd'hui fermement établie n'exige pas que la personne en question soit physiquement présente pendant toute la période de 1 095 jours.

[14] Sans autre analyse, la juge Reed laisse la question en suspens pour plutôt conclure que la jurisprudence « est aujourd'hui fermement établie » et qu'elle « n'exige pas que la personne en question soit physiquement présente pendant toute la période de 1 095 jours ». Elle propose

ensuite une série de questions censées permettre de déterminer si le Canada est « le pays où le requérant a centralisé son mode d'existence » (page 293).

[15] J'observe en passant que la juge Reed se fonde pour une large part sur la présence physique dans bon nombre des questions qui devraient être examinées selon le critère qu'elle proposait. La question 4 pose le problème sans détour : « Quelle est l'étendue des absences physiques (lorsqu'il ne manque à un requérant que quelques jours pour atteindre le nombre total de 1 095 jours, il est plus facile de conclure à une résidence réputée que lorsque les absences en question sont considérables)? »

[16] Je souscris pour l'essentiel aux observations formulées par le juge Muldoon dans la décision *Re Pourghasemi*, [1993] 62 FTR 122, une décision qui était postérieure à la décision *Papadogiorgakis*, précitée, et à la décision *Koo*, précitée, et qui passait en revue ces deux précédents. Affirmant d'abord que la décision *Papadogiorgakis*, précitée, « a forcé le sens de l'alinéa 5(1)c) de l'actuelle loi sur la citoyenneté au point de le rendre presque méconnaissable » (paragraphe 5), le juge Muldoon propose, dans le langage coloré qui le caractérise, le raisonnement suivant pour appuyer l'interprétation qu'il donne de cette disposition, à savoir que, selon lui, le législateur voulait que soient accumulés trois ans de résidence :

6 Ainsi, ceux qui entendent partager volontairement le sort des Canadiens en devenant citoyens du pays doivent le faire en vivant parmi les Canadiens, au Canada, durant trois des quatre années précédant la demande, afin de se canadianiser. Ce n'est pas quelque chose que l'on peut faire à l'étranger, car la vie canadienne et la société canadienne n'existent qu'au Canada, nulle part ailleurs

[17] Je partage l'opinion du juge Muldoon selon laquelle la mention au paragraphe 5(1) d'« au moins trois ans [de résidence au Canada] en tout » montre que le législateur entendait par là une présence physique. Il a fait observer ce qui suit :

3 Il est évident que l'alinéa 5(1)c) vise à garantir que quiconque aspire au don précieux de la citoyenneté canadienne ait acquis, ou se soit vu obligé d'acquérir, au préalable la possibilité quotidienne de « se canadianiser ».

[18] Il n'est guère surprenant que le débat, qui porte sur trois manières différentes d'interpréter le critère de résidence dont parle la Loi, soit demeuré non résolu. Maintenant que le projet de loi C-24, *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et d'autres lois en conséquence*, 2^e session, 41^e législature, 2014 (sanctionnée le 19 juin 2014), LC 2014, c 22 (titre abrégé : *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*), a reçu la sanction royale, espérons que l'incertitude s'est dissipée (voir l'article 3 de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, qui remplace l'alinéa 5(1)c)).

[19] Que doit faire un juge de la citoyenneté dans ces conditions? Avant de devenir juge en chef de la Cour, le juge Lutfy avait estimé, dans la décision *Lam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] ACF n° 410, que les juges de la citoyenneté pouvaient appliquer n'importe lequel des trois critères. Il fut suivi en cela par le juge Pelletier, tel était alors son titre, dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Mindich*, (1999) 170 FTR 148 (la décision *Mindich*).

[20] Au cours des années récentes, plusieurs points de vue ont été exprimés, où l'on propose que la Cour s'écarte de la position énoncée en 1999 selon laquelle c'est au juge de la citoyenneté

qu'il appartient de choisir le critère à appliquer. Comme l'écrivait avec à propos le juge Pelletier, « [l]e rôle du juge qui entend l'appel consiste à vérifier si le juge de la citoyenneté a correctement appliqué le critère qu'il a choisi » (décision *Mindich*, paragraphe 9).

[21] Avec sans doute pour point de départ la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Chuang*, 1999 CanLII 8716 (CF), qui donnait à penser que c'était le critère le plus favorable au demandeur qui devrait être appliqué, une certaine jurisprudence s'est développée, suivant laquelle le critère de la décision *Koo* doit être privilégié. Ce point de vue a pris corps dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Takla*, 2009 CF 1120. Le juge Mainville, tel était alors son titre, a écrit ce qui suit :

[47] Quoique je sois d'avis que le critère de la présence physique pendant trois ans soutenu par la première école jurisprudentielle est conforme au texte de la loi, il m'apparaît préférable de favoriser une approche uniforme à l'interprétation et à l'application de la disposition législative en cause. J'arrive à cette conclusion dans un effort d'uniformisation du droit applicable. En effet, il n'est pas cohérent que le sort d'une demande de citoyenneté soit déterminé selon des grilles d'analyse et des critères qui divergent d'un juge à un autre. Dans la mesure du possible, il faut favoriser la cohérence des décisions des tribunaux administratifs, comme le signalait à juste titre le juge Gonthier dans *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, à la page 327 :

Il est évident qu'il faut favoriser la cohérence des décisions rendues en matière administrative. L'issue des litiges ne devrait pas dépendre de l'identité des personnes qui composent le banc puisque ce résultat serait « difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible » : Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution : thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16 *R.D.U.S.* 591, à la p. 632.

[22] Dans la décision *Wong c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 731, le juge Phelan avait estimé, l'année précédente, que « [l]a condition d'une présence strictement physique n'a plus beaucoup d'utilité, si elle en a encore une, et elle n'exigerait pas vraiment (si elle était la condition appropriée) l'intervention du juge de la citoyenneté dans le calcul mathématique de la période de présence physique » (paragraphe 24). Dans la décision *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Salim*, 2010 CF 975, le juge Harrington a conclu que, si le seuil de 1 095 jours de résidence au Canada n'était pas atteint, alors le juge devait appliquer le critère de la décision *Koo*. Pareillement, dans la décision *Ghaedi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 85, le juge Barnes affirmait pencher pour la jurisprudence suivant la décision *Takla*, précitée, encore qu'il eût admis qu'« il y aura toujours deux courants jurisprudentiels divergents sur cette question et d'autres seront à juste titre disposés à suivre *Lam*, précitée » (paragraphe 16).

[23] Dans la décision *Khan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 215, le juge Scott, tel était alors son titre, a suivi l'approche préconisée dans la décision *Takla*, précitée. Il y a aussi eu des fluctuations sur ce thème. Dans la décision *Cardin c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 29, le juge Mactavish a reconnu qu'il existait trois critères officiels de résidence. Il semblerait que le choix de tel ou tel critère n'est pas aussi libre que le donne à penser la décision *Lam* : « Si la raison d'être de l'application d'un critère en particulier n'est pas présente dans les faits de l'affaire, alors l'appliquer n'a simplement aucun sens. Autrement dit, c'est déraisonnable » (paragraphe 18).

[24] L'on me permettra de m'écarter de cette jurisprudence. Je crois qu'il est impossible de faire abstraction de ce qui me semble être le libellé très clair de l'article 5 pour appliquer le critère de la décision *Koo*. À mon avis, le critère de la décision *Koo* est utile dans les cas où le demandeur a presque atteint le seuil de 1 095 jours et où le juge de la citoyenneté se refuse à présenter une recommandation à l'exécutif selon le paragraphe 5(4) de la Loi (le paragraphe 5(4) confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d'ordonner au ministre d'attribuer la citoyenneté sans que soient remplies les conditions préalables; le nouveau paragraphe 5(4), une fois le projet de loi C-24 entré en vigueur, confère le même pouvoir discrétionnaire au ministre.) Il est ironique de constater que la préférence accordée au critère de la décision *Koo* procède de la nécessité d'uniformiser le droit applicable quand l'incertitude découle d'une jurisprudence qui s'est formée en dépit de ce qui semblerait à certains être une déclaration on ne peut plus claire du législateur. L'initiateur lui-même du critère de la décision *Koo* reconnaissait que l'intention du législateur pouvait bien être le critère de la présence physique.

[25] La préférence pour le critère de la décision *Koo* s'expliquait en partie par le fait que l'incertitude juridique était vue comme une situation devenue permanente (voir la décision *Takla*, précitée, au paragraphe 46). Avec l'adoption du projet de loi C-24, une situation temporaire semblerait avoir été finalement corrigée.

[26] Je ne vois aucune raison d'écarter le critère de la présence physique (décision *Pourghasemi*, précitée). L'existence d'une jurisprudence contraire ne modifie en rien le libellé précis de l'alinéa 5(1)c) de la Loi (voir aussi la décision *Murphy c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 482). Le juge en chef de la Cour, après examen

approfondi de notre jurisprudence, a conclu ce qui suit dans la décision *Huang c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2013 CF 576 :

[23] Il ressort de ce qui précède que la jurisprudence relative au(x) critère(s) de la citoyenneté demeure partagée et plutôt flottante.

[24] Dans ces conditions, il convient tout particulièrement de faire preuve de déférence envers la décision du juge de la citoyenneté d'appliquer l'un ou l'autre des trois critères qui sont reconnus depuis si longtemps dans la jurisprudence de notre Cour.

[27] À mon avis, une fois que le choix du juge de la citoyenneté s'est fixé sur le critère à appliquer, un juge de la Cour doit se limiter à s'assurer que le critère a été correctement appliqué.

Il faut se garder de « fusionner » les critères (décision *Shubeilat c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2010 CF 1260; décision *Rousse c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2012 CF 721; décision *Sinanan c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2011 CF 1347).

[28] La décision initiale de s'en remettre à un critère en particulier est toutefois une décision que la juge de la citoyenneté pouvait prendre. Je partage l'avis exprimé par le juge Rennie au paragraphe 53 de la décision *Martinez-Caro c Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2011 CF 640 :

[53] J'estime que l'interprétation faite dans *Pourghasemi* est celle qui est conforme au sens, à l'objet et à l'esprit véritables de l'alinéa 5(1)c) de la Loi (*Rizzo*, paragraphes 22 et 41). On ne peut donc dire que le juge de la citoyenneté a commis une erreur en appliquant le critère énoncé dans *Pourghasemi*. Le juge de la citoyenneté a en outre correctement appliqué ce critère en statuant qu'une absence de 771 jours empêchait de conclure qu'il y avait eu une présence physique de 1 095 jours en tout au Canada.

[29] Pour ces motifs, l'appel est rejeté. Aucuns dépens ne sont adjugés.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que l'appel est rejeté sans frais.

« Yvan Roy »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1731-13

INTITULÉ : FIONA JANE EDWARDS c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : EDMONTON (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 JUIN 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE ROY

DATE DES MOTIFS : LE 28 JUILLET 2014

COMPARUTIONS :

Fiona Jane Edwards POUR LA DEMANDERESSE
(EN SON PROPRE NOM)

Camille Audain POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Fiona Jane Edwards POUR LA DEMANDERESSE
Edmonton (Alberta) (EN SON PROPRE NOM)

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