

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190527

Dossier : A-78-18

Référence : 2019 CAF 163

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

SARABJIT SINGH MOMI

appellant

et

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

intimé

Audience tenue à Vancouver (Colombie-Britannique), le 20 mars 2019.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 27 mai 2019.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE BOIVIN

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GAUTHIER
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20190527

Dossier : A-78-18

Référence : 2019 CAF 163

**CORAM : LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

SARABJIT SINGH MOMI

appellant

et

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

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE BOIVIN

[1] La Cour est saisie de l'appel du jugement prononcé le 1^{er} février 2018 (2018 CF 110) par le juge Barnes de la Cour fédérale (le juge de la Cour fédérale), qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par Sarabjit Singh Momi (l'appellant) à l'égard d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). La SAI avait rejeté l'appel de l'appellant contre le refus de sa demande de

parrainage qui, si elle avait été accueillie, aurait permis à ses parents d'être admis au Canada à titre de résidents permanents.

[2] Notre Cour est saisie du présent appel par la voie d'une question certifiée. Le juge de la Cour fédérale a certifié la question suivante :

La SAI a-t-elle la compétence lors d'un appel interjeté à l'encontre d'un refus de parrainage familial en application du paragraphe 63(1) de la LIPR [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27] d'examiner et d'annuler un refus précédent d'ARC [autorisation de revenir au Canada] au membre de la famille parrainé?

[3] Pour les motifs exposés ci-après, je répondrais par la négative à la question certifiée et je rejetterais l'appel sans dépens.

I. Résumé des faits

[4] L'appelant a présenté une demande en vue de parrainer son père, Sukhdev Singh (M. Singh), ainsi que sa mère, Satinder Kaur Momi, qui avaient demandé la résidence permanente. Les antécédents de M. Singh en matière d'immigration représentaient un obstacle au processus de demande et il a dû demander une ARC afin que sa demande de résidence permanente soit acceptée.

[5] Plus précisément, M. Singh était venu au Canada en 2000 et avait réclamé le statut de réfugié peu de temps après son arrivée.

[6] Le 27 décembre 2001, la CISR a refusé la demande d'asile de M. Singh. Le 11 mars 2002, la Cour fédérale a rejeté sa demande de contrôle judiciaire de ce refus. M. Singh a par la suite demandé un examen des risques avant renvoi (ERAR). Le 30 septembre 2003, cette dernière demande a également été refusée, et il a été enjoint à M. Singh de se présenter à l'aéroport international de Vancouver le 2 octobre 2003. M. Singh n'a pas obéi à l'injonction. Le 10 octobre 2003, la Cour fédérale a refusé de lui accorder un sursis jusqu'au prononcé d'une décision à l'égard de sa demande d'autorisation et du contrôle judiciaire de sa demande d'ERAR.

[7] Le 31 octobre 2003, M. Singh a été convié à une entrevue, à laquelle il ne s'est également pas présenté. Le 30 mars 2004, un mandat d'arrestation a été lancé contre lui. M. Singh prétend qu'il a quitté le Canada en novembre 2003 et qu'il a vécu aux États-Unis pendant quelque temps avant de retourner en Inde en 2005.

[8] L'appelant, quant à lui, est devenu résident permanent du Canada en décembre 2005 et a par la suite déposé une demande de parrainage à l'égard de ses parents. Le 5 février 2010, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (l'intimé) a informé l'appelant qu'il s'était conformé aux exigences applicables au parrainage de ses parents et que leur demande de résidence permanente serait traitée à New Delhi.

[9] Le 27 novembre 2012, M. Singh a appris qu'il devait obtenir une ARC afin que sa demande de résidence permanente puisse suivre son cours. Le 20 mars 2014, M. Singh et sa femme ont pris part à une entrevue en personne à New Delhi. Le 24 mars 2014, un gestionnaire adjoint du Programme d'immigration a refusé la demande d'ARC de M. Singh. Le 26 mai 2014,

suite à ce refus, une lettre a été envoyée à M. Singh l'informant que sa demande de résidence permanente avait été refusée parce qu'il n'avait pas obtenu l'ARC. Le même jour, l'appelant a appris que son père ne remplissait pas les exigences de la LIPR pour l'obtention de la résidence permanente et que sa demande de parrainage familial était donc refusée.

[10] Le 4 juillet 2014, l'appelant a saisi la SAI d'un appel de la décision relative à la résidence permanente au titre du paragraphe 63(1) de la LIPR. Un mois plus tard, le 8 août 2014, M. Singh a présenté une demande de contrôle judiciaire du refus de l'ARC à la Cour fédérale.

[11] Au cours du mois de septembre 2014, l'intimé a fait savoir à l'avocat de M. Singh qu'il estimait la SAI compétente pour examiner les décisions relatives aux ARC qui sont rattachées à des demandes de parrainage, et il a suggéré à M. Singh de se désister de sa demande de contrôle judiciaire. En guise de réponse, après avoir signifié à l'intimé que son client était certain de son droit de demander un contrôle judiciaire et ne souhaitait pas se désister de sa demande, l'avocat de M. Singh a suggéré que la demande soit laissée en suspens en attendant la décision concernant la compétence de la SAI. Dans sa réplique, l'intimé soutenait que la SAI était compétente, que les droits d'appel devaient être épuisés conformément au paragraphe 72(2) de la LIPR et qu'il était loisible à M. Singh de se désister de sa demande ou de poursuivre la procédure. Si toutefois M. Singh décidait de maintenir sa demande, cet argument serait soulevé à l'étape de l'autorisation. Comme M. Singh n'a jamais mis en état sa demande de contrôle judiciaire visant le refus de sa demande d'ARC, elle a été rejetée.

[12] Le 25 juin 2015, au début de l'audience initiale de l'appel formé devant la SAI, l'intimé a changé sa position sans préavis et a déclaré que la SAI n'était pas compétente pour instruire l'appel d'un refus d'accorder une ARC. Le commissaire (Tim Crowhurst) a ajourné l'audience et demandé des observations écrites sur la question de la compétence.

[13] Le 29 mars 2016, le commissaire a rendu une décision interlocutoire, écarté la prétention de l'intimé et décidé que la SAI avait bel et bien compétence pour instruire l'appel conformément à l'alinéa 67(1)c) de la LIPR (*Momi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CanLII 21933). L'appel a été orienté vers un processus normal et l'affaire a été renvoyée à la Section du rôle pour qu'elle fixe la date et l'heure de l'audience.

II. La décision de la SAI

[14] Le 15 septembre 2016, un commissaire de la SAI (Sterling Sunley) a entendu l'appel au fond. Le commissaire a précisé qu'il n'était aucunement lié par la décision rendue le 29 mars 2016 par le commissaire Crowhurst, et il a invité les parties à soumettre d'autres observations sur la question de la compétence.

[15] Le 26 juillet 2017, la SAI a tranché l'appel de la décision relative à la résidence permanente (*Momi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CanLII 61294 (décision de la SAI)). La SAI a reconnu d'entrée de jeu que la question de la compétence n'était pas « bien établie en droit » (décision de la SAI, par. 14). Elle a ensuite donné les précisions suivantes au sujet de sa compétence :

[18] Pour résumer la question préliminaire, je conclus que la SAI a bel et bien compétence pour décider si le refus d'une ARC est valide en droit. Cette compétence devrait toutefois se limiter à décider si l'appelant était tenu d'obtenir une ARC et si la décision rendue par l'agent des visas concernant l'ARC ne respectait pas un principe de justice naturelle.

[16] Au vu des faits de l'espèce, la SAI a conclu qu'il n'y avait pas eu de violation à la justice naturelle.

[17] Elle a cherché à établir si des motifs d'ordre humanitaire (OH) auraient pu justifier la prise de mesures discrétionnaires. Selon l'analyse de la SAI, il ressortait de la preuve que M. Singh avait été disposé « à bafouer les lois du Canada sans un moindre remord[s] » (décision de la SAI, par. 30). La SAI a conclu que, malgré certains facteurs favorables tels que les bienfaits pour l'appelant de la présence de ses parents au Canada, « il n'y a[vait] tout simplement pas suffisamment d'éléments de preuve » – c'est-à-dire de motifs d'OH suffisants – pour justifier la prise d'une mesure spéciale au titre de l'article 67 de la LIPR (décision de la SAI, par. 37). La SAI a par conséquent rejeté l'appel.

III. La décision du juge de la Cour fédérale

[18] L'appelant a saisi la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la SAI. Le juge de la Cour fédérale a écarté la prétention de l'appelant relativement à la compétence de la SAI pour instruire l'appel d'un refus d'accorder une ARC. Il a néanmoins reconnu que la SAI peut connaître d'un appel formé par une personne déboutée de sa demande de parrainage familial. Le juge de la Cour fédérale a ajouté que la SAI peut accorder un recours

pour motif d'OH même si une demande d'ARC a été refusée (décision du juge de la Cour fédérale, par. 8).

[19] Le juge conclut cependant que la SAI ne peut pas examiner le bien-fondé d'un refus d'ARC. Elle peut seulement déterminer si la décision relative à l'ARC a été rendue de manière équitable et s'il existe suffisamment de motifs d'OH en dépit de l'absence d'une ARC. Dans une note de bas de page, le juge de la Cour fédérale exprime des « réserves » quant au pouvoir de la SAI d'évaluer la décision relative à l'ARC sur le plan de l'équité, mais il ajoute que la question « n'a aucune conséquence juridique en l'espèce » (décision du juge de la Cour fédérale, par. 10).

[20] En dernier lieu, le juge de la Cour fédérale a indiqué que l'analyse de la SAI quant à l'existence de motifs d'OH ne contenait pas d'erreur qui justifierait son intervention et a rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'appelant. Il a conclu en certifiant la question énoncée plus haut.

IV. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[21] Quand une décision de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire est attaquée en appel, il est demandé à notre Cour de « se [mettre] à la place » de la Cour fédérale (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 45 à 47). Quand un tribunal administratif est appelé à interpréter sa propre loi constitutive, comme c'est le cas en l'espèce, la norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision

raisonnable (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30 et 34; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 22).

B. *La SAI a-t-elle interprété sa compétence de manière raisonnable en ce qui a trait au refus d'accorder une ARC?*

[22] Appelée à apprécier l'étendue de sa compétence, la SAI a estimé qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur le bien-fondé d'une décision refusant une ARC. Elle s'est toutefois estimée compétente pour déterminer « si l'appelant était tenu d'obtenir une ARC et si la décision rendue par l'agent des visas concernant l'ARC ne respectait pas un principe de justice naturelle » (décision de la SAI, par. 18).

[23] Afin de décider si la décision de la SAI concernant sa compétence est raisonnable, il convient de se reporter aux paragraphes 63(1) et 67(1) de la LIPR :

Droit d'appel : visa

63 (1) Quiconque a déposé, conformément au règlement, une demande de parrainage au titre du regroupement familial peut interjeter appel du refus de délivrer le visa de résident permanent.

Fondement de l'appel

67 (1) Il est fait droit à l'appel sur preuve qu'au moment où il en est disposé :

Right to appeal — visa refusal of family class

63 (1) A person who has filed in the prescribed manner an application to sponsor a foreign national as a member of the family class may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision not to issue the foreign national a permanent resident visa.

Appeal allowed

67 (1) To allow an appeal, the Immigration Appeal Division must be satisfied that, at the time that the appeal is disposed of,

a) la décision attaquée est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait;

(a) the decision appealed is wrong in law or fact or mixed law and fact;

b) il y a eu manquement à un principe de justice naturelle;

(b) a principle of natural justice has not been observed; or

c) sauf dans le cas de l'appel du ministre, il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

(c) other than in the case of an appeal by the Minister, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

[24] A priori, le libellé des paragraphes 63(1) et 67(1) de la LIPR n'habilite pas la SAI à se prononcer sur le bien-fondé du refus de l'ARC. Le paragraphe 63(1), dont découle le droit d'appel dans le cas d'une demande de parrainage, prévoit expressément le droit d'appeler du « refus de délivrer le visa de résident permanent ». Ce droit est expressément limité aux appels devant la SAI des décisions en matière de résidence permanente; il ne s'étend pas aux décisions liées aux ARC. Cette conclusion est étayée par l'alinéa 67(1)a), qui habilite la SAI à faire droit à un appel si « la décision attaquée » – soit la décision en matière de résidence permanente – est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait.

[25] En réalité, il importe de faire une distinction entre une décision en matière de résidence permanente et un refus d'ARC. La première est rendue par un agent des visas, mais la seconde décision relève d'un autre fonctionnaire – en l'occurrence le gestionnaire adjoint du Programme d'immigration à New Delhi. De même, les décisions en matière de résidence permanente et les refus d'autorisation de revenir au Canada sont fondés sur des considérations et un dossier de preuve différents. L'appelant cherche à greffer le refus d'ARC à la décision distincte en matière

de résidence permanente afin de bénéficier du droit d'appel prévu dans la Loi. Il ne saurait avoir gain de cause. De fait, comme l'a conclu le juge de la Cour fédérale, « [l]a seule raison de contester une telle décision [le refus d'ARC] est d'invoquer un contrôle judiciaire auprès de la Cour [fédérale] » (décision du juge de la Cour fédérale, par. 8). En somme, la SAI pouvait raisonnablement s'estimer incompétente pour se prononcer sur le bien-fondé de la décision refusant l'ARC.

[26] Il était tout aussi raisonnable de la part de la SAI de conclure que l'incapacité à examiner le bien-fondé d'un refus d'ARC ne l'empêchait pas pour autant de faire droit à un appel contre une décision en matière de résidence permanente si elle jugeait que des motifs d'OH le justifiaient. Il s'agit d'une décision qui est dans le droit fil de l'arrêt de notre Cour *Canada (Procureur général) c. Kainth* (1994), [1994] A.C.F. 906. Elle est aussi conforme au libellé de l'alinéa 67(1)c) de la LIPR, suivant lequel la SAI peut faire droit à un appel d'une décision refusant la résidence permanente si des motifs d'OH justifient, « vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales ». L'alinéa 67(1)c) ne comporte aucun terme limitatif qui laisserait entendre que des « mesures spéciales » ne peuvent être accordées après une décision refusant une ARC. Au contraire, le texte de la disposition est assez général et requiert de tenir compte des « autres circonstances de l'affaire ». Ainsi, même si elle n'a pas compétence pour examiner le bien-fondé d'un refus d'ARC, la SAI peut faire droit à l'appel d'une décision en matière de résidence permanente si les autres circonstances d'une affaire justifient la prise de « mesures spéciales » discrétionnaires. Malgré ce qu'en dit l'appelant, il n'est pas du tout [TRADUCTION] « illusoire » d'interjeter appel devant la SAI.

[27] Finalement, la SAI était d'avis qu'elle était habilitée à décider si le refus d'ARC allait à l'encontre des principes de justice naturelle. Comme nous le mentionnons plus haut, le juge de la Cour fédérale a exprimé des réserves sur cet aspect de la décision de la SAI, mais il n'a pas poussé son analyse plus loin étant donné l'absence de conséquence juridique sur l'espèce. La question n'a certes aucune conséquence, mais il est important de souligner que, puisque la SAI n'a pas compétence pour examiner le bien-fondé du refus d'ARC, la question de savoir si ce refus viole les principes de justice naturelle n'est pas non plus de son ressort.

[28] Comme nous le mentionnons plus haut, toute autre conclusion dénoterait une méconnaissance du fait qu'une demande de parrainage et une demande d'ARC aboutissent à des décisions distinctes et que la LIPR prévoit des mécanismes de contrôle distinct à l'égard de chacune. Il s'ensuit que le libellé du paragraphe 63(1) de la LIPR, dont découle le droit d'appel d'une décision en matière de résidence permanente dans le cas d'une demande de parrainage ne saurait permettre d'établir l'équité du refus d'ARC et empêcher par ailleurs l'examen du bien-fondé de ce même refus. Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale est le seul moyen de contester un refus d'ARC au fond ou pour une entorse aux principes de justice naturelle. Il était donc déraisonnable de la part de la SAI de s'estimer compétente pour décider si le refus d'ARC respectait les principes de justice naturelle. Toutefois, il ne s'agit pas d'une conclusion déterminante en l'espèce et elle n'a aucune incidence sur l'issue de l'appel.

C. *La SAI pouvait-elle raisonnablement conclure qu'il ne lui était pas loisible d'infirmier le refus d'ARC pour des motifs d'OH?*

[29] Bien qu'il n'ait pas soulevé cette question expressément dans son mémoire des faits et du droit, l'appelant l'a néanmoins abordée lors de l'audience. Essentiellement, il reproche à la SAI d'avoir commis une erreur dans son analyse des motifs d'OH parce qu'elle n'a pas trouvé le juste équilibre entre les facteurs pertinents. Il soutient en outre que la SAI a accordé beaucoup trop d'importance aux antécédents négatifs de M. Singh en matière d'immigration, mais qu'elle a fait fi d'autres facteurs favorables à la prise de la mesure spéciale sollicitée.

[30] Toutefois, la décision de la SAI révèle une sensibilité indéniable aux faits et la prise en considération de toutes les circonstances de l'espèce. Étant donné la déférence habituellement accordée aux décideurs administratifs chargés d'un processus d'examen essentiellement factuel, et comme il n'est pas demandé à notre Cour d'examiner la preuve à nouveau, je ne trouve aucune raison de modifier la décision de la SAI.

D. *Conduite procédurale*

[31] Même si l'appelant n'a pas insisté sur ce point, il importe de souligner qu'il était inconvenant de la part de l'intimé de rejeter la proposition de l'avocat de M. Singh de suspendre sa demande de contrôle judiciaire du refus d'une ARC en attendant que la SAI statue sur sa compétence. Il était également malvenu de sa part d'inviter M. Singh à se désister de ladite demande en arguant que la SAI était compétente et de changer sa position sans préavis durant

l'audience devant la SAI. L'avocate de l'intimé n'a fourni aucune explication convaincante de cette stratégie, ce qui est aussi une conduite déplorable.

V. Conclusion

[32] Je répondrais à la question certifiée de la façon suivante :

Question : La Section d'appel de l'immigration a-t-elle la compétence lors d'un appel interjeté à l'encontre d'un refus de parrainage familial en application du paragraphe 63(1) de la LIPR d'examiner et d'annuler un refus précédent d'autorisation de revenir au Canada au membre de la famille parrainé?

Réponse : Non.

[33] Par les motifs précités, je serais d'avis de rejeter l'appel, sans dépens.

« Richard Boivin »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Johanne Gauthier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

APPEL D'UN JUGEMENT RENDU PAR LE JUGE BARNES DE LA COUR FÉDÉRALE (2018 CF 110), DATÉ DU 1^{ER} FÉVRIER 2018, DOSSIER IMM-3648-17.

DOSSIER : A-78-18

INTITULÉ : SARABJIT SINGH MOMI c. LE
MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-
BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 MARS 2019

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE BOIVIN

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE GAUTHIER
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 27 MAI 2019

COMPARUTIONS

Pawan Joshi
Deepak Gautam

Cheryl D. Mitchell

POUR L'APPELANT

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Joshi, Lawyers
Surrey (Colombie-Britannique)

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'APPELANT

POUR L'INTIMÉ