

Date : 20060727

Dossier : IMM-7697-05

Référence : 2006 CF 892

ENTRE :

NOOR HOSSAIN

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS RÉVISÉS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

LE JUGE HARRINGTON

[1] La tentative d'obtenir l'asile au Canada de Noor Hossain a été rejetée. La Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a rendu des motifs détaillés expliquant pourquoi son récit selon lequel il était persécuté par des fiers-à-bras du Parti national du Bangladesh (PNB) au Bangladesh avait été rejeté. En effet, il était peu probable que le demandeur se soit trouvé au Bangladesh au moment où les actes de persécution allégués auraient été commis. Il aurait très bien pu se trouver aux États-Unis, où il n'avait pas demandé l'asile. D'après la commissaire, il n'existait pas de possibilité sérieuse que le demandeur

soit victime de persécution s'il retournerait au Bangladesh. Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

[2] M. Hossain a fondé son argumentation sur une seule question, à savoir si la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale en l'interrogeant avant de permettre à son avocat de l'interroger.

[3] L'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) autorise le président de la Commission à donner des directives « en vue d'aider les commissaires dans l'exécution de leurs fonctions ». Le président a préparé les Directives n° 7 (les Directives) qui ont été mise en application en juin 2004. Ces Directives portent sur la préparation et sur le déroulement d'une audience devant la Section de la protection des réfugiés. Les articles 19 et 23 des Directives prévoient qu'en général, l'agent de protection des réfugiés commence à interroger le demandeur. En l'absence d'un agent de protection des réfugiés à l'audience, comme ce fut le cas en l'espèce, le commissaire commence l'interrogatoire et est suivi par l'avocat du demandeur d'asile. Ces articles, ainsi que les paragraphes d'introduction des Directives, prévoient que cet ordre inversé de l'interrogatoire s'applique à la plupart des cas, mais qu'un commissaire peut changer l'ordre des interrogatoires dans des circonstances exceptionnelles ou impérieuses, par exemple si le demandeur est très perturbé ou s'il s'agit d'un très jeune enfant. Si l'avocat du demandeur souhaite procéder à l'interrogatoire en premier, il doit présenter une demande écrite avant l'audience, conformément à l'article 44 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*.

[4] De façon générale, l'avocat de M. Hossain a formulé, au début de l'audience, l'objection selon laquelle, d'après la règle d'*audi alteram partem*, il devait procéder à l'interrogation en premier. La commissaire a entretenu un dialogue constructif avec lui avant de rejeter sa demande. Elle a mentionné qu'elle avait souvent dérogé aux Directives lorsqu'il existait des raisons particulières le justifiant. Cependant, en l'espèce, seul le fait que le demandeur avait à peine cinq ans de scolarité a été soulevé comme motif de dérogation aux Directives. La commissaire a conclu qu'il ne s'agissait pas d'un motif suffisant parce que le récit du demandeur était très clair, non seulement en ce qui avait trait à la description des faits, mais aussi en termes d'idéologie, et que le demandeur avait lui-même mentionné qu'il avait occupé un poste important en politique au Bangladesh parce qu'il était plus instruit que la majorité des gens.

[5] M. Hossain soutient que le fait de suivre les Directives n° 7 constitue en soi un manquement aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Comme le juge Le Dain l'a énoncé dans l'arrêt *Cardinal c. Établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, au paragraphe 23 :

[...] la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

[6] On peut considérer que les questions d'équité procédurale sont hors de la portée d'un contrôle judiciaire ou, en d'autres mots, que la décision correcte s'applique comme norme. Le décideur ne se voit accorder aucune déférence (*Sweet c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 51, [2005] A.C.F. n° 216 (QL)). Il s'agit de questions de droit (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539).

[7] Le ministre soutient que le raisonnement de la Commission était très clair et minutieux et qu'il existait des contradictions importantes dans le témoignage de M. Hossain, qui justifiaient la décision de la Commission de rejeter la demande.

[8] Le ministre soutient aussi que les conclusions de fait n'étaient non seulement pas manifestement déraisonnables, mais qu'elles étaient éminemment raisonnables, comme le dossier le démontre amplement. Ayant lu le dossier, je me range à cet avis.

ANALYSE

[9] La Cour a examiné de façon très minutieuse les Directives n° 7 cette année, dans deux décisions : *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 16, [2006] A.C.F. n° 8, une décision du juge Blanchard, et *Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 461, [2006] A.C.F. n° 631, une décision du juge Mosley. Tant le juge Blanchard que le juge Mosley ont effectué une analyse approfondie et détaillée des questions en litige et de la jurisprudence. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que j'en fasse autant. Le juge Blanchard et le juge Mosley étaient d'accord au sujet de nombreuses questions, et différaient d'opinion sur d'autres, et ce, jusqu'à un certain point parce que les preuves dont ils étaient saisis étaient différentes. Cependant, il y a un point fondamental sur lequel ils ne pouvaient pas s'entendre, un point pour lequel la quantité des preuves ne pouvait faire aucune différence. Leur interprétation de la signification des Directives était différente.

[10] Les deux juges étaient d'avis que l'ordre inversé de l'interrogatoire n'était pas en soi une procédure injuste et qu'elle ne violait pas les principes de justice naturelle. Compte tenu des éléments de preuve dont il disposait, le juge Blanchard a conclu qu'il y avait une pression exercée par la haute direction pour qu'on se conforme aux Directives qui, selon leur libellé, étaient de nature obligatoire. Il a dit :

135 En l'espèce, je suis convaincu que la Cour dispose d'une preuve abondante démontrant que la Commission a fait savoir à ses membres qu'elle s'attendait à ce qu'ils se conforment aux directives, sauf dans des cas exceptionnels. Le problème ne concerne pas réellement l'expression de cette attente par la Commission, mais plutôt le fait qu'elle s'ajoute à d'autres facteurs : l'attente concernant l'observation des directives et la surveillance de cette observation, la preuve du respect des Directives n° 7 et, en particulier, le libellé contraignant de celles-ci. À mon avis, tous ces facteurs entravent le pouvoir discrétionnaire des commissaires. [...]

[11] Selon mon interprétation, et selon l'interprétation du juge Mosley, chacun des facteurs énumérés entravait le pouvoir discrétionnaire du décideur. Le juge Mosley s'est prononcé à ce sujet au paragraphe 142 de l'affaire *Benitez* :

142 La conclusion tirée dans la décision *Thamotharem* selon laquelle il y a eu entrave au pouvoir discrétionnaire des commissaires s'appuie sur le libellé même des Directives et sur la preuve extrinsèque de la façon dont elles peuvent être interprétées et appliquées par les commissaires de la SPR, et non sur les faits particuliers de la cause.

[12] Cependant, le juge Mosley ne partageait pas l'avis du juge Blanchard au sujet de la nature obligatoire ou facultative du libellé des Directives n° 7. Il a plutôt accordé la priorité à la preuve dont il était saisi, qui était plus détaillée que celle dont le juge Blanchard avait été saisi. Il a dit au paragraphes 163, 171 et 178 :

163 J'accepte le fait que le libellé des Directives n° 7 puisse être interprété comme étant de nature obligatoire par un commissaire inexpérimenté et manquant de confiance en lui-même et que, en général, les commissaires peuvent, comme l'a conclu le juge Blanchard, ressentir la pression exercée par la haute direction pour s'y conformer. Mais cela ne mène pas nécessairement à la conclusion que les commissaires s'estiment obligés de les appliquer comme s'il s'agissait d'une loi, d'un règlement ou d'une règle formelle prise en vertu du pouvoir du président.

[...]

171 Je suis saisi d'une preuve beaucoup plus abondante sur la manière dont les Directives n° 7 sont réellement appliquées par les commissaires de la SPR que celle dont était saisi mon collègue dans l'affaire *Thamotharem*. D'après la preuve en l'espèce, je ne suis pas convaincu que les demandeurs ont démontré que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la SPR en vue d'établir la procédure à suivre dans les instances relatives aux demandes d'asile dont ils sont saisis a été entravé par l'application des Directives n° 7.

[...]

178 Le terme « directive » ne semble pas être défini dans les lois. La définition qu'en donne le *Canadian Oxford Dictionary*, édition de 2001, est la suivante : [TRADUCTION] « un principe ou critère, une ligne de conduite ou une orientation ». Le terme « directives » employé dans la version française peut également être interprété comme une ligne de conduite. La définition qu'en donne *Le Petit Robert*, édition de 2002, est la suivante : « indication, ligne de conduite donnée par une autorité ». Dans la décision *Thamotharem*, le juge Blanchard a employé la définition qu'en donne le *Oxford English Dictionary* : « ligne de conduite, principe énonçant une orientation ou une norme et constituant un guide de procédure, de politique, etc. »

[13] En l'espèce, il n'y a certainement aucune preuve que la commissaire ressentait la pression exercée par « la haute direction » de se conformer aux Directives n° 7. Il s'agit en fait de déterminer si la présomption selon laquelle les Directives doivent être appliquées à moins qu'il existe « des circonstances exceptionnelles ou impérieuses », pour reprendre les termes des Directives, entrave le pouvoir discrétionnaire du commissaire de décider de la meilleure procédure à suivre, ce qui rendrait alors l'audience inéquitable.

[14] Comme le juge Blanchard l'a affirmé au paragraphe 140 de l'affaire *Thamotharem* :

140 L'équité procédurale dans le processus de détermination du statut de réfugié exige à tout le moins que le demandeur ait droit à une audition impartiale : voir *Singh*, précité. Ce droit exige à son tour qu'un commissaire statue sur le bien-fondé d'une affaire de manière indépendante, sans aucune influence indue. Or, entraver le pouvoir discrétionnaire d'un commissaire de décider de la meilleure procédure à suivre compte tenu des circonstances de chaque cas constitue une influence indue et viole les principes d'équité procédurale.

[15] Tant la décision rendue dans *Thamotharem* que celle rendue dans *Benitez* sont raisonnables, mais en fin de compte une seule interprétation des Directives doit être retenue. Des questions de portée générale ont été certifiées dans les deux affaires, il revient donc à la Cour d'appel de déterminer quelle décision est correcte. Cependant, jusqu'à ce que la Cour d'appel ait statué sur la question, la Cour doit continuer à rendre des décisions. Bien que je ne tente absolument pas de prédire la décision de la Cour d'appel, la justice exige que je rende immédiatement une décision quant à M. Hossain. À mon avis, le raisonnement du juge Mosley est préférable.

[16] La justice naturelle exige qu'une personne ait droit à une audience devant un décideur indépendant et qu'elle sache ce qu'elle doit prouver ou réfuter. Dans l'arrêt *Hamel c. Brunelle*, [1977] 1 R.C.S. 147, le juge Pigeon rappelait, à la page 156, que « la procédure [devait] reste[r] la servante de la justice et [ne devait jamais en devenir] la maîtresse ». Une « audience » devant un tribunal administratif ne signifie pas nécessairement une audience en présence de l'intéressé, mais par suite de la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la LIPR prévoit expressément ce genre d'audience.

[17] Tant le juge Blanchard que le juge Mosley ont analysé les facteurs énoncés par la juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Baker*, susmentionné, dont on doit tenir compte afin de déterminer s'il y a eu, dans une situation particulière, manquement à l'obligation d'équité imposée par la common law.

[18] Je me range à l'analyse que le juge Mosley a faite de l'arrêt *Baker* aux paragraphes 85 à 128 de ses motifs, et je n'ai rien à y ajouter. À mon avis, le fond doit l'emporter sur la forme, comme l'a donné à entendre le juge Pigeon dans l'arrêt *Hamel*, précité.

[19] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

QUESTIONS POUR LA CERTIFICATION

[20] L'avocat de M. Hossain a fait valoir que si la demande était rejetée, les sept questions certifiées par le juge Mosley dans l'affaire *Benitez* devaient aussi être certifiées en l'espèce.

L'avocat du ministre a soutenu qu'aucune question ne devrait être certifiée parce que les allégations reposent sur des hypothèses et des observations générales. Les questions problématiques ne devraient pas être certifiées (*Ha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 49, [2004] A.C.F. n° 174 (QL)).

[21] L'une des sept questions certifiées par le juge Mosley n'est pas pertinente quant au contexte en l'espèce. Il s'agit de la question suivante : « Quand un demandeur doit-il soulever une objection à l'application des Directives n° 7 pour être en mesure de la plaider dans le cadre d'un contrôle judiciaire? » Même si les Directives exigent qu'une demande de dérogation à l'ordre inversé des interrogatoires soit présentée par écrit avant la tenue de l'audience, la Commission n'a pas fondé sa décision sur cette condition, et le ministre n'a pas soulevé la question.

[22] J'exposerai deux motifs pour lesquels je suis disposé à certifier les six autres questions. Premièrement, le principe d'équité ne peut pas être sacrifié par simple souci d'efficacité.

Deuxièmement, la décision *Benitez* a en fait été rendue au sujet de 19 affaires pour lesquelles une autorisation avait été accordée, mais dont les audiences n'avaient pas encore eu lieu lorsque la décision *Thamotharem* a été rendue. Les affaires ont été jointes, puis ont été instruites de façon distincte. Le juge Mosley a traité des Directives n° 7 en tant que question indépendante, alors que d'autres juges ont traité des autres questions pertinentes quant à chaque contrôle judiciaire. Certains des demandeurs ont eu gain de cause pour ces autres questions. Des décisions défavorables ont été rendues pour d'autres demandeurs. Ces derniers ont le droit de faire appel et de faire valoir que les principes de justice naturelle ont été violés, qu'il y a eu entrave au pouvoir discrétionnaire des commissaires et qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité. Il serait manifestement injuste de ne pas protéger la position de M. Hossain et de lui enlever la possibilité de présenter ces mêmes arguments, simplement parce que sa demande a été présentée quelques mois après celle de M. Benitez. Rien n'empêche les parties de demander des directives à la Cour d'appel au sujet d'une jonction ou d'une suspension.

[23] M. Hossain aura jusqu'au 24 juillet 2006 pour présenter les mêmes questions qu'à l'audience, ainsi que des variations ou des additions à celles-ci. Le ministre aura jusqu'au 27 juillet 2006 pour y répondre.

[24] Après la communication des motifs initiaux de l'ordonnance, M. Hossain est resté ferme au sujet des sept questions certifiées dans la décision *Benitez*. Malgré les observations élégantes présentées pour le ministre, selon lesquelles il n'y avait aucune question de portée générale ou, subsidiairement, que les questions devraient être beaucoup plus limitées, j'ai décidé de certifier les six premières questions que le juge Mosley a certifiées dans *Benitez*, précitée. Je ne certifierai pas la

septième question, à savoir quand l'objection à l'ordre inversé des interrogatoires doit être soulevée, parce que cette question n'est pas en cause en l'espèce. Comme je l'ai dit précédemment, les autres questions se posent toujours et ont été soumises à la Cour d'appel. À ce sujet, je suis le raisonnement du juge Barnes dans l'affaire *Somani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2006 CF 734.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée. La Cour ordonne en outre que les questions suivantes soient certifiées :

1. Les Directives n° 7, prises en vertu du pouvoir du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, contreviennent-elles aux principes de justice fondamentale consacrés par l'article 7 de la Charte des droits et libertés en limitant indûment le droit d'un demandeur d'asile d'être entendu et son droit à un procureur?
2. L'application des paragraphes 19 et 23 des Directives n° 7 prises par le président contrevient-elle aux principes de justice naturelle?
3. L'application des Directives n° 7 constitue-t-elle une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés?
4. Une conclusion selon laquelle les Directives n° 7 entravent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés signifie-t-elle nécessairement que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, sans qu'il soit tenu compte du fait que l'équité procédurale a autrement été assurée au demandeur dans ce cas particulier ou qu'il y a un autre fondement permettant de rejeter la revendication?

5. Le rôle des commissaires de la Section de la protection des réfugiés au cours de l'interrogatoire des demandeurs d'asile, tel que prévu par les Directives n° 7, donne-t-il lieu à une crainte raisonnable de partialité?
6. Les Directives n° 7 sont-elles illégales parce qu'elles sont *ultra vires* du pouvoir du président de donner des directives en vertu de l'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

« Sean Harrington »

Juge

Ottawa (Ontario)
Le 27 juillet 2006

Traduction certifiée conforme
Evelyne Swenne, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-7697-05

INTITULÉ : NOOR HOSSAIN
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 11 JUILLET 2006

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE HARRINGTON

DATE DES MOTIFS : LE 27 JUILLET 2006

COMPARUTIONS :

William Sloan POUR LE DEMANDEUR

Marie Nicole Moreau POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William Sloan POUR LE DEMANDEUR
Montréal (Québec)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada