

OTTAWA (ONTARIO), LE MERCREDI 23 OCTOBRE 1996
EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE GIBSON

Entre :

ABDI NUR AHMED,

requérant,

et

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

ORDONNANCE

LA COUR, STATUANT SUR la requête présentée le 19 septembre 1996 pour le compte de l'Association of Somali Service Agencies (Metro Toronto) (« Midaynta »), en vue d'obtenir une ordonnance accordant à la Midaynta la qualité d'intervenante et précisant les modalités de la participation de l'intervenante à l'audience :

REJETTE la requête.

Juge

FREDERICK E. GIBSON

Traduction certifiée conforme

C. Delon, LL.L.

Entre :

ABDI NUR AHMED,

requérant,

et

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE GIBSON

Par son avis de requête déposé le 19 septembre 1996, l'Association of Somali Service Agencies (Metro Toronto) (« Midaynta »), cherche à obtenir la qualité d'intervenante dans la présente instance en contrôle judiciaire. Voici les moyens que la Midaynta invoque dans l'avis de requête au soutien de sa demande d'intervention :

[TRADUCTION]

- a) Qu'il serait dans l'intérêt de l'administration de la justice de lui accorder la qualité d'intervenante;
- b) Que l'intervenante proposée possède un intérêt personnel manifeste dans la demande;
- c) Qu'il serait dans l'intérêt du public d'accorder à la requérante la qualité d'intervenante;
- d) Qu'il ne serait pas contraire aux intérêts de l'intimé d'autoriser la participation de l'intervenante proposée à l'audience;
- e) Que l'intimé a une relation de longue date avec l'intervenante proposée et que celle-ci connaît bien les politiques et les préoccupations de politique générale de l'intimé en ce qui concerne les questions en jeu à l'audience. Grâce à cette relation et à ces connaissances spéciales, l'intervenante proposée peut aider la Cour et l'intimé à s'assurer que les incidences de toute réparation éventuelle sur l'application par l'intimé de la *Loi sur l'immigration* soient expliquées en détail à la Cour.

M. Abdi Nur Ahmed (« Ahmed ») est originaire de Somalie. Il est arrivé au Canada le 2 septembre 1993 et a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Le statut de réfugié au sens de la Convention lui a été reconnu. Un conseiller en immigration a toutefois conclu qu'il ne remplissait

pas les conditions prévues au paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration*¹ en ce qui concerne les pièces d'identité. C'est cette décision qui est à l'examen dans la présente demande de contrôle judiciaire. Le requérant sollicite la réparation suivante dans le mémoire exposant les points à débattre qui a été produit en son nom :

[TRADUCTION]

- [...] que la décision de l'agent d'immigration [...] soit annulée;
- [...] une ordonnance déclarant inopérant le paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration*, au motif qu'il est contraire aux articles 7, 15 et 27 de la *Charte* et aux obligations que le droit international impose au Canada;
- [...] une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* enjoignant aux fonctionnaires de l'intimé de traiter sa demande de résidence permanente en conformité avec la loi et sans tenir compte du paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration* [...];
- [...] une ordonnance prescrivant que l'expression « papiers d'identité acceptables » soit interprétée comme permettant la présentation d'une preuve par affidavit établissant l'identité des demandeurs de résidence permanente de façon à rendre la pratique suivie par l'intimé conforme aux articles 7, 15 et 27 de la *Charte*, aux obligations que le droit international impose au Canada, à l'article 3 de la *Loi sur l'immigration* et aux pratiques et aux objectifs de l'intimé;
- [...] attendu que l'intimé a abandonné [sic] le pouvoir discrétionnaire que lui conférait le paragraphe 46.04(8), [...] une ordonnance déclarant [Ahmed] résident permanent du Canada conformément à l'interprétation susmentionnée du paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration*;
- [...] à titre subsidiaire [...] une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* enjoignant aux fonctionnaires de l'intimé de traiter sa demande de résidence permanente en conformité avec la loi et avec la présente interprétation du paragraphe 46.04(8) de la *Loi sur l'immigration* [...];
- [...] à titre plus subsidiaire encore [...] une ordonnance interdisant à l'intimé d'appliquer le paragraphe 46.04(8) tant qu'il n'aura pas élaboré de lignes directrices convenables au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui y est prévu de façon à ce que toute personne qui demande le droit d'établissement, y compris toute personne qui ne possède pas et ne peut obtenir de pièces d'identité, ait la possibilité raisonnable de satisfaire aux exigences du paragraphe 46.04(8);
- [...] toute autre réparation que la Cour jugera bon d'accorder.

L'avocat de l'intimé reconnaît l'intérêt qu'a la Midaynta à l'égard des questions en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire, de même que ses connaissances et son expertise dans le domaine visé et le fait qu'elle est susceptible d'apporter une contribution valable en ce qui concerne les moyens tirés de la *Charte* que soulèvent les réparations demandées par M. Ahmed. L'avocat de l'intimé conteste toutefois la demande d'intervention de la Midaynta au motif que les demandes de contrôle judiciaire sont censées être tranchées de façon expéditive, que le fait d'accorder la qualité d'intervenante à la Midaynta à une étape aussi avancée de l'instance² nuirait

¹L.R.C. (1985), ch. I-2.

²L'audition de la demande de contrôle judiciaire est prévue pour le 29 octobre 1996. La présente requête a été entendue le 7 octobre. À la clôture de l'audience, la Cour a accordé aux avocats un délai pour lui présenter des observations écrites. La Cour a reçu des observations écrites définitives le 22 octobre.

au règlement rapide de la demande de Ahmed et que la Cour aurait pu bénéficier d'une autre façon de l'expertise et des connaissances de la Midaynta, en supposant que celles-ci soient pertinentes.

L'avocat de la Midaynta insiste notamment sur l'intérêt qu'a le public à ce que la qualité d'intervenante lui soit reconnue et sur les avantages que la Cour pourrait en retirer.

Les *Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration*³, qui prévoient la procédure à suivre dans le cas des demandes de contrôle judiciaire, sont muettes sur la question des intervenants. En revanche, les *Règles de la Cour fédérale*⁴, renferment des dispositions qui régissent la procédure à suivre dans le cas des autres demandes de contrôle judiciaire : c'est ce qu'on appelle normalement les « règles 1600 et suivantes ». Ces règles, que l'on trouve à la partie V.1 des *Règles de la Cour fédérale*, comprennent la règle 1611, qui porte précisément sur la question des interventions.

Le paragraphe 4(1) des *Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration* rend certaines dispositions des *Règles de la Cour fédérale* applicables aux demandes de contrôle judiciaire en matière d'immigration, à l'exception de celles qui portent sur les décisions des agents des visas. La règle 1611 des *Règles de la Cour fédérale* ne fait pas partie des dispositions rendues applicables. En revanche, le paragraphe 4(2) des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* rend toutes les « règles 1600 et suivantes », dont la règle 1611, applicables aux demandes de contrôle judiciaire des décisions rendues par des agents des visas.

Compte tenu des dispositions très précises de la règle 4 des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*, peut-on dire que celles-ci comportent une « lacune » qui peut être comblée par application de la règle 5 des *Règles de la Cour fédérale*, laquelle est incorporée par renvoi aux *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*? La règle 5 des *Règles de la Cour fédérale* dispose :

5. Dans toute procédure devant la Cour, lorsque se pose une question non autrement visée par une disposition d'une loi du Parlement du Canada ni par une règle ou ordonnance générale de la Cour (hormis la présente règle), la Cour déterminera (soit sur requête préliminaire sollicitant des instructions, soit après la survenance de l'événement si aucune requête de ce genre n'a été formulée) la pratique et la procédure à suivre pour cette question par analogie

a) avec les autres dispositions des présentes règles, ou

³DORS/93-22.

⁴C.R.C. 1978, ch. 663.

b) avec la pratique et la procédure en vigueur pour des procédures semblables devant les tribunaux de la province à laquelle se rapporte plus particulièrement l'objet des procédures,

selon ce qui, de l'avis de la Cour, convient le mieux en l'espèce.

Je réponds par la négative à la question que je viens de poser.

Dans l'arrêt *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*⁵, qui n'a pas été cité devant moi, le juge Strayer, qui s'exprimait au nom de la Cour, écrit :

La Règle 5 s'applique uniquement lorsqu'il existe une « lacune » dans les *Règles de la Cour fédérale*. Le simple fait que ces Règles ne contiennent pas une disposition énoncée dans les règles de procédure provinciales ne signifie pas nécessairement qu'il existe une lacune. Si l'absence d'une telle disposition peut s'expliquer facilement par l'organisation générale des *Règles de la Cour fédérale*, cette absence doit être considérée comme intentionnelle et toute application par analogie des règles de procédure provinciales ou d'autres dispositions des *Règles de la Cour fédérale*, inapplicables de prime abord, équivaudrait à une modification des *Règles de la Cour fédérale*.

Je suis convaincu que les propos du juge Strayer s'appliquent en l'espèce aux *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*. Tout comme les « règles 1600 et suivantes », les *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* prévoient des délais stricts en ce qui concerne la préparation des parties en vue des audiences et confient un rôle précis à la Cour pour s'assurer qu'il n'y a pas de retard indu. Les délais fixés par les *Règles* ne peuvent être prorogés que par un juge, et non sur consentement des parties. Je cite à nouveau les propos tenus par le juge Strayer dans l'arrêt *David Bull Laboratories* :

Ces éléments appuient l'opinion voulant que les requêtes en contrôle judiciaire doivent parvenir au stade de l'audition le plus rapidement possible. Les objections visant l'avis introductif d'instance peuvent ainsi être tranchées rapidement dans le contexte de l'examen du bien-fondé de la demande.

Là encore, on peut dire la même chose des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*. Qui plus est, compte tenu de la spécificité de la règle 4 des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*, il aurait suffi qu'en édictant ces règles, le gouverneur en conseil incorpore par renvoi la règle 1611 aux *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* qui s'appliquent aux questions comme la présente, comme il l'a fait dans le cas de tant d'autres dispositions des *Règles de la Cour fédérale*. Comme il ne l'a pas fait, je ne suis pas disposé à conclure que cette omission constitue un simple oubli. Je conclus que cet oubli était intentionnel.

⁵[1995] 1 C.F. 588 (C.A.)

Donc, pour résumer, les *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* ne renferment aucune disposition qui permette de joindre les intervenants aux instances en contrôle judiciaire comme celle qui nous occupe en l'espèce. Je conclus que l'absence d'une telle disposition ne constitue pas une « lacune » des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*. Elle représente plutôt une omission intentionnelle au sujet de laquelle on ne peut que spéculer. Compte tenu de ce que j'estime être le caractère intentionnel de cette omission, je conclus qu'il ne m'est pas loisible de me fonder sur la règle 5 des *Règles de la Cour fédérale*, la « règle des lacunes », pour appliquer la procédure prévue à la règle 1611 des *Règles de la Cour fédérale* dans une affaire comme la présente de manière à permettre à un intervenant ou à plusieurs intervenants de participer à l'instance.

Dans les observations écrites dont la Cour a autorisé la présentation, étant donné que les incidences de l'arrêt *David Bull Laboratories* sur la présente affaire sont évoquées non pas par les avocats mais par la Cour, l'avocat du requérant m'exhorte à ne pas me fonder sur l'arrêt *David Bull Laboratories* et fait valoir que je devais exercer mon pouvoir discrétionnaire et utiliser la « règle des lacunes » vu l'ensemble des faits portés à ma connaissance. En ce qui concerne l'arrêt *David Bull Laboratories*, l'avocat fait remarquer que, dans la demande à l'examen, le requérant agissait comme intimé dans la demande principale et que le juge Strayer a reconnu qu'il serait toujours loisible au requérant, lors de l'audition de la principale question en litige, de présenter en sa qualité d'intimé dans la demande principale les observations qu'il avait soumises pour la demande interlocutoire. En revanche, l'avocat souligne que, si la requérante Midaynta était déboutée de la demande dont je suis présentement saisi, elle ne pourrait de toute évidence pas faire valoir son point de vue devant la Cour lors de l'audition de la requête principale et qu'elle n'aurait pas l'occasion d'aborder tous les points litigieux soulevés dans la présente demande de contrôle judiciaire. Je suis convaincu qu'il existe une solution rapide à ce problème. Le paragraphe 10(2) des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* disposent que l'auteur d'une demande de contrôle judiciaire doit signifier et déposer un dossier composé d'« [...] un ou plusieurs affidavits établissant les faits invoqués à l'appui de sa demande ». Déjà dans la demande d'autorisation et de contrôle judiciaire présentée par M. Ahmed, on pouvait avoir un aperçu de l'ampleur des réparations sollicitées dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. Des arguments faisant état de préoccupations relatives à l'application du paragraphe 46.04(8) à la lumière de la *Charte* y étaient invoqués. Lorsqu'il s'est conformé au paragraphe 10(1) des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*, le requérant aurait pu obtenir de la part des administrateurs de la Midaynta des affidavits dans lesquels ceux-ci auraient certifié ce qu'ils savaient au sujet de cette

question. Il aurait pu faire valoir des moyens sur le fondement de ces preuves par affidavits. Pour une raison ou pour une autre, il ne l'a pas fait. S'il l'avait fait, je ne connais aucune allégation que l'avocat de M. Ahmed n'aurait pas pu débattre à fond et de façon efficace à partir de ces affidavits. De toute évidence, en essayant d'intervenir à cette étape-ci, la Midaynta cherche en fait à compléter les pièces qui ont été versées au dossier de la demande du requérant d'une façon qui n'est pas prévue par les *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* et d'une façon qui retardera inévitablement l'audition et le règlement expéditifs de la présente demande de contrôle judiciaire. Je suis convaincu qu'il est maintenant trop tard pour permettre à M. Ahmed et à la Midaynta d'essayer indirectement de combler ce qui semble maintenant être une lacune du dossier original de demande qui a été présenté.

L'avocat soutient en outre que, dans l'arrêt *David Bull Laboratories*, le juge Strayer a ouvert la porte à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et que je devrais saisir cette occasion, eu égard aux faits qui ont été portés à ma connaissance. Il cite l'extrait suivant des motifs prononcés par le juge Strayer dans l'arrêt *David Bull Laboratories* :

La Cour ne doit évidemment pas intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge de première instance, tel son pouvoir de refuser la radiation, à moins que le juge ait appliqué un principe de droit erroné ou commis une erreur grave dans l'appréciation des faits, ou que son refus d'intervenir entraîne manifestement une injustice.

L'avocat soutient que si j'exerçais mon pouvoir discrétionnaire sur le fondement des faits portés à ma connaissance en accordant la qualité d'intervenante à la Midaynta pour s'assurer qu'elle soit disponible pour aider la Cour, je rendrais une décision qui entre parfaitement dans le cadre de mon pouvoir discrétionnaire et qui ne pourrait pas être modifiée par la Cour d'appel. En toute déférence, compte tenu du raisonnement que j'ai suivi dans les présents motifs, je suis convaincu que je me fonderais sur un principe de droit erroné si je devais faire droit à la demande de la Midaynta.

Finalement, l'avocat affirme qu'il existe un précédent qui permet d'accorder la qualité d'intervenante [TRADUCTION] « [...] en vertu des *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration* ». Il cite à l'appui de cette affirmation le jugement rendu par le juge Rouleau dans l'affaire *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Nemsila*⁶. J'ai examiné le dossier de la Cour dans l'affaire *Nemsila*. Le juge Rouleau n'a pas motivé la décision par laquelle il a joint les intervenants à l'instance. La règle 1611 des *Règles de la Cour fédérale* lui avait été citée comme

⁶N° du greffe IMM-2008-95, 22 novembre 1995 (C.F. 1^{re} inst.) (décision non motivée).

disposition lui permettant de le faire. Or, rien ne permet de penser que l'arrêt *David Bull Laboratories* ait été porté à son attention ou que les réserves que j'ai exprimées dans les présents motifs aient été formulées devant lui. Je refuse donc de suivre le précédent *Nemsila*.

Par ces motifs, la présente demande soumise par la Midaynta en vue de se faire reconnaître la qualité d'intervenante est rejetée.

L'avocat de la Midaynta a demandé dans ses observations écrites que je me déclare saisi de la demande de contrôle judiciaire d'Ahmed compte tenu du fait que j'ai entendu la présente requête et que j'ai participé à au moins une des premières étapes de l'affaire d'immigration concernant M. Ahmed. Je refuse de le faire, compte tenu surtout du fait que l'audition de la présente affaire doit avoir lieu d'ici moins d'une semaine et que je ne suis pas censé être alors le président du tribunal. Je m'inquiète également du fait que, du moins dans une certaine mesure, au cours de l'audition de la demande de la Midaynta, certains aient peut-être pu déceler chez moi un parti pris en ce qui concerne l'issue de la demande de M. Ahmed.

Juge

FREDERICK E. GIBSON

Ottawa (Ontario)
Le 23 octobre 1996

Traduction certifiée conforme

C. Delon, L.L.L.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE : IMM-3342-95

INTITULÉ DE LA CAUSE : ABDI NUR AHMED c. MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET
DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : 7 OCTOBRE 1996

MOTIFS DE L'ORDONNANCE prononcés par le juge Gibson le 23 octobre 1996

ONT COMPARU :

M^e RAOUL SOLOMON BOULAKIAPOUR L'INTERVENANTE PROPOSÉE

M^e DAVID TYNDALEPOUR L'INTIMÉ

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

M^e J.-ROBERT LÉO LABOSSIÈREPOUR LE REQUÉRANT
TORONTO (ONTARIO)

M^e GEORGE THOMSONPOUR L'INTIMÉ
SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA