

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20090424

Dossier : IMM-2705-08

Référence : 2009 CF 412

Ottawa (Ontario), le 24 avril 2009

En présence de monsieur le juge Simon Noël

ENTRE :

**REINALDO ANTONIO PAZ
DELMÍ CECILIA REYES PAZ**

demandeurs

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

I. Introduction

[1] Il s'agit d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), en vue de soumettre à un contrôle judiciaire une décision datée du 6 mai 2008 par laquelle une agente d'immigration a refusé de dispenser les demandeurs, pour des motifs d'ordre humanitaire, de l'obligation d'obtenir un visa d'immigrant de l'extérieur du Canada. Une telle dispense aurait permis de traiter au Canada leur demande de résidence permanente.

II. Faits

[2] Les demandeurs, citoyens du Salvador, sont arrivés au Canada le 9 décembre 2001.

[3] Le 11 décembre 2001, ils ont demandé l'asile, en se fondant sur la crainte de M. Paz d'être persécuté par ses anciens employeurs.

[4] Le 11 juin 2003, la Section de la protection des réfugiés (la SPR) a rejeté la demande d'asile des demandeurs. Ces derniers ont demandé l'autorisation de faire appel.

[5] Le 25 mars 2004, la demande de contrôle judiciaire a été accueillie et, de ce fait, la décision a été renvoyée à la SPR pour qu'elle rende une nouvelle décision.

[6] Le 1^{er} octobre 2004, un nouveau tribunal de la SPR a conclu que les demandeurs n'avaient pas la qualité de réfugié au sens de la Convention ni celle de personne à protéger. Ils ont demandé l'autorisation de soumettre cette décision à un contrôle judiciaire. La demande a été refusée.

[7] Le 15 septembre 2005, les demandeurs ont demandé à être dispensés de l'application des critères de sélection au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire. Ils ont fondé leur demande de dispense sur les motifs qu'ils sont bien établis au Canada et qu'ils craignent de retourner au Salvador.

[8] Dans une décision datée du 6 mai 2008, l'agente d'immigration a conclu que les demandeurs n'avaient pas établi des motifs d'ordre humanitaire suffisants pour justifier que leur demande soit traitée en sol canadien. Elle a également conclu qu'obliger les demandeurs à retourner au Salvador pour présenter leurs demandes de résidence permanente ne créerait pas de difficultés excessives.

[9] Le 20 janvier 2009, la juge Hansen a donné l'autorisation de soumettre à un contrôle judiciaire la décision datée du 6 mai 2008 et elle a sursis à l'expulsion des demandeurs jusqu'à ce que l'affaire soit tranchée.

III. Question en litige

[10] Dans leurs observations, les demandeurs soutiennent que l'agente a commis plusieurs erreurs :

[TRADUCTION]

- i. L'agente n'a pas analysé le risque que les demandeurs ont invoqué et qui ne l'avait pas été devant les tribunaux de la SPR, soit le fait que les personnes qui rentrent au Salvador de l'étranger sont prises pour cible par la population, qui les considère bien nanties. L'agente a commis une erreur en n'évaluant pas ce risque séparément des autres risques que les demandeurs ont invoqués.
- ii. L'agente ne s'est pas acquittée de l'obligation de fournir des motifs suffisants, car elle a simplement répété des extraits tirés des observations des parties et de la preuve, et formulé ensuite une conclusion. Il aurait fallu qu'elle énonce ses conclusions de fait, ainsi que la preuve sur lesquelles ces dernières reposaient.
- iii. L'agente a mal appliqué le critère qui s'applique à une dispense pour motifs d'ordre humanitaire.

- iv. L'agente a préféré ses propres éléments de preuve plutôt que des éléments contradictoires sans indiquer pourquoi.
- v. L'agente a appliqué la mauvaise norme au moment d'évaluer le degré d'établissement des demandeurs au Canada.

(Mémoire des arguments supplémentaire des demandeurs.)

[11] À l'inverse, le défendeur soutient que l'agente a exercé de bonne foi son pouvoir discrétionnaire et que le rôle de la Cour, s'il lui est demandé de contrôler une décision de nature discrétionnaire, comme le fait d'accorder ou de refuser d'accorder une dispense fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, se limite à vérifier si le décideur a exercé son pouvoir discrétionnaire de bonne foi et d'une manière conforme à la justice naturelle. La Cour doit également s'assurer que le décideur a évalué tous les aspects pertinents et qu'il ne s'est pas fondé sur des aspects qui ne le sont pas; cependant, elle n'a pas à soupeser de nouveau les facteurs que le décideur prend en considération.

IV. Analyse

Le régime législatif applicable

[12] Aux termes du paragraphe 11(1) de la LIPR, les personnes qui souhaitent s'établir au Canada doivent, avant leur arrivée au pays, présenter une demande depuis l'étranger; elles doivent également avoir droit à un visa de résident permanent et en obtenir un. Ce principe est une pierre angulaire de la législation du Canada en matière d'immigration (*Singh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 11).

11.(1) L'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visas et autres documents requis par règlement. L'agent peut les délivrer sur preuve, à la suite d'un contrôle, que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

11.(1) A foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or for any other document required by the regulations. The visa or document may be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

[13] L'article 6 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), réitère cette obligation.

6. L'étranger ne peut entrer au Canada pour s'y établir en permanence que s'il a préalablement obtenu un visa de résident permanent.

6. A foreign national may not enter Canada to remain on a permanent basis without first obtaining a permanent resident visa.

[14] L'article 25 de la LIPR confère au ministre le pouvoir discrétionnaire d'approuver les cas qui le justifient afin qu'ils soient traités au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

25.(1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient.

25.(1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative or on request of a foreign national outside Canada, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligation of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.

[15] Pour avoir droit à cette dispense, les demandeurs doivent démontrer qu'ils éprouveraient des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives s'ils avaient à présenter depuis l'étranger leur demande respective de résidence permanente (*Doumbouya c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1186, 325 F.T.R. 186, au paragraphe 8, *Akinbowale c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1221, aux paragraphes 14 et 24, et *Djerroud c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 981, 160 A.C.W.S. (3d) 881, au paragraphe 32). Le recours à une dispense, pour motifs d'ordre humanitaire, de l'obligation de présenter une demande de résidence permanente depuis l'étranger est clairement exceptionnelle, ainsi qu'en fait foi le libellé de l'article 25 de la LIPR (*Doumbouya*, précitée, au paragraphe 6).

[16] Une demande de résidence permanente présentée en sol canadien met en branle un processus décisionnel en deux volets dans lequel l'agent doit, premièrement, décider si le demandeur doit être dispensé de l'obligation prescrite au paragraphe 11(1) de la LIPR, laquelle exige que les ressortissants étrangers demandent un visa d'immigrant avant d'arriver au Canada, et, deuxièmement, vérifier si ce demandeur satisfait aux exigences établies par la LIPR (*Mutanda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1101, 148 A.C.W.S. (3d) 977, et *Egbejule c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 851, 140 A.C.W.S. (3d) 363). La validité de ce processus en deux volets a été récemment confirmée par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Espino c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 77, 164 A.C.W.S. (3d) 680.

[17] Qui plus est, le processus décisionnel fondé sur des motifs d'ordre humanitaire est tout à fait discrétionnaire et vise à déterminer s'il est justifié d'octroyer une dispense (*Doumbouya*, précitée, au paragraphe 7, et *Quiroa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 495, 312 F.T.R. 262, au paragraphe 19).

[18] Pour obtenir une dispense, les personnes qui en font la demande pour des motifs d'ordre humanitaire doivent prouver qu'elles s'exposeraient à des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives si elles étaient obligées de présenter leur demande de résidence permanente depuis l'étranger (*Doumbouya*, précitée, au paragraphe 8, *Akinbowale*, précitée, et *Djerroud*, précitée).

[19] Dans la décision *Serda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2006 CF 356, 146 A.C.W.S. (3d) 1057, décision citée avec approbation dans *Doumbouya*, précitée, au paragraphe 9), le juge de Montigny a analysé le sens des mots « inhabituelles, injustifiées ou excessives » dans ce contexte :

Pour examiner les demandes d'établissement déposées au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25, l'agent d'immigration s'appuie sur des lignes directrices ministérielles. Le chapitre IP5 du Guide de l'immigration – Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire, un guide préparé par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, contient des lignes directrices sur le sens qu'il convient de donner aux motifs d'ordre humanitaire. [...]

[20] Le chapitre IP5 du Guide de l'immigration définit ensuite ce que sont une difficulté « inhabituelle et injustifiée » et des difficultés « démesurées », et ce, aux paragraphes 6.7 et 6.8 :

6.7 Difficulté inhabituelle et injustifiée

On appelle difficulté inhabituelle et injustifiée :

- la difficulté (de devoir demander un visa de résident permanent hors du Canada) à laquelle le demandeur s'exposerait serait, dans la plupart des cas, inhabituelle ou, en d'autres termes, une difficulté non prévue à la Loi ou à son Règlement; et

- la difficulté (de devoir demander un visa de résident hors du Canada) à laquelle le demandeur s'exposerait serait, dans la plupart des cas, le résultat de circonstances échappant au contrôle de cette personne.

6.7 Difficultés démesurées [sic]

Des motifs d'ordre humanitaire peuvent exister dans des cas n'étant pas considérés comme « inusités ou injustifiés », mais dont la difficulté (de présenter une demande de visa de résident permanent à l'extérieur de Canada) aurait des répercussions disproportionnées pour le demandeur, compte tenu des circonstances qui lui sont propres.

6.7 Unusual and underserved hardship

Unusual and undeserved hardship is :

- the hardship (of having to apply for a permanent resident visa from outside of Canada) that the applicant would have to face should be, in most cases, unusual, in other words, a hardship not anticipated by the Act or Regulations; and

- the hardship (of having to apply for a permanent resident visa from outside of Canada) that the applicant would face should be, in most cases, the result of circumstances beyond the person's control

6.8 Disproportionate hardship

Humanitarian and compassionate grounds may exist in cases that would not meet the "unusual and undeserved" criteria but where the hardship (of having to apply for a permanent resident visa from outside of Canada) would have a disproportionate impact on the applicant due to their personal circumstances.

[21] Les difficultés inhérentes au fait d'avoir à quitter le Canada ne sont pas suffisantes pour être qualifiées d'excessives (*Doumbouya*, précitée, au paragraphe 10).

La norme de contrôle applicable

[22] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, 372 N.R. 1, la Cour suprême du Canada conclut au paragraphe 62 que, lors d'une analyse relative à la norme de contrôle applicable,

la première étape consiste à « vérifie[r] si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ».

[23] Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour suprême du Canada établit qu'en ce qui a trait aux décisions relatives aux demandes pour motifs d'ordre humanitaire, la norme de contrôle appropriée est la décision raisonnable. Comme il est dit au paragraphe 62 :

¶ 62 [...] Je conclus qu'on devrait faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions d'agents d'immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l'analyse, de son rôle d'exception au sein du régime législatif, du fait que le décideur est le ministre, et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi. Toutefois, l'absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale, Section de première instance, et la Cour d'appel fédérale dans certaines circonstances, ainsi que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d'aussi grande retenue que celle du caractère « manifestement déraisonnable ». Je conclus, après avoir évalué tous ces facteurs, que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[Non souligné dans l'original.]

[24] La présente Cour a récemment confirmé l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable (*Barzegaran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 681, aux paragraphes 15 à 20, et *Zambrano c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 481, au paragraphe 31).

[25] Pour contrôler la décision de l'agent en se fondant sur la norme de la décision raisonnable, la Cour prendra en considération « la justification de la décision, [...] la transparence et [...] l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu[e] l'appartenance de la décision aux issues

possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[26] La Cour a passé en revue les arguments écrits des demandeurs et du défendeur, a entendu les observations orales des deux parties et a examiné la décision en question. Comme il a été indiqué plus tôt, la décision du délégué du ministre d'accorder ou de refuser une dispense pour motifs d'ordre humanitaire est de nature discrétionnaire. La Cour ne voit, dans la décision écrite de l'agente, aucune erreur susceptible de contrôle. L'agente n'a pas analysé la question selon laquelle les demandeurs pourraient être considérés comme des personnes bien nanties et pris pour cibles par des éléments criminels à leur retour au Salvador, mais elle a clairement fait état de cet argument dans sa décision écrite. L'agente avait cette question à l'esprit quand elle a rendu sa décision.

[27] La Cour n'est pas d'accord avec les demandeurs quand ils se fondent sur l'arrêt *Via Rail* (2007 A.C.S. n° 15), et soutiennent que l'agente ne s'est pas acquittée de l'obligation de fournir des motifs suffisants. Cet arrêt ne traite pas des décisions discrétionnaires du délégué du ministre, mais plutôt des décisions que rend un tribunal administratif. Quoi qu'il en soit, la Cour conclut qu'en l'espèce l'agente s'est acquittée de l'obligation de fournir des motifs suffisants; la décision écrite qu'elle a rendue est intelligible et appartient manifestement aux issues possibles acceptables du processus décisionnel discrétionnaire. La décision, qui s'étend sur huit pages, traite convenablement des points en jeu dans ce dossier, et la Cour ne peut y trouver aucune preuve de mauvaise foi de la part de l'agente, ni aucune lacune sur le plan de la justice naturelle.

[28] Selon les demandeurs, l'agente a appliqué erronément le critère qui s'applique aux dispenses pour motifs d'ordre humanitaire. Il ressort clairement d'un examen du régime législatif et de la jurisprudence applicables que le législateur a décidé de ne pas prescrire de critère particulier que doit appliquer le décideur pour décider s'il convient ou non d'accorder à un demandeur une dispense pour motifs d'ordre humanitaire. Cela est confirmé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, citant l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 36, où la Cour suprême indique que les demandeurs qui sollicitent une dispense pour des motifs d'ordre humanitaire n'ont « aucun droit à un résultat précis ou à l'application d'un critère juridique particulier » (au paragraphe 36). L'absence de critère officiel ou de paramètres stricts n'est pas une justification pour soumettre à un contrôle judiciaire la décision d'un délégué du ministre; il s'agit simplement de la nature d'une décision discrétionnaire.

[29] Les demandeurs allèguent en outre que l'agente a préféré retenir sa propre preuve plutôt que la preuve contradictoire des demandeurs. Ces derniers ont fait valoir dans leurs observations orales qu'ils croient que l'agente devrait être tenue de justifier pourquoi elle préfère certains éléments de preuve plutôt que d'autres, contradictoires ceux-là. Ils soutiennent que les motifs devraient inclure un commentaire sur chacun des éléments de preuve, de même qu'une décision finale. Le défendeur soutient que le législateur a décidé de ne pas prescrire de forme particulière pour les motifs fournis dans le cadre d'une demande et d'une dispense fondées sur des motifs d'ordre humanitaire. La Cour souscrit au point de vue du défendeur, et conclut que les motifs rendus en l'espèce étaient suffisants, et que l'agente n'est nullement tenue d'analyser par écrit chacun des éléments de preuve qu'elle a

pris en considération au moment de fournir des motifs concernant une demande pour motifs d'ordre humanitaire.

[30] Enfin, les demandeurs allèguent que l'agente a appliqué le mauvais critère pour évaluer leur degré d'établissement au Canada. Il ressort clairement de la décision de l'agente que celle-ci a pris en considération tous les facteurs pertinents pour évaluer le degré d'établissement des demandeurs au Canada. Le fait d'avoir mentionné que cet établissement n'était pas exceptionnel ne crée pas en soi un critère erroné. Les motifs qu'elle a fournis sur ce point doivent être lus comme un tout. Par ailleurs, il n'existe aucune preuve que l'agente a agi de mauvaise foi, et la Cour conclut que la décision est raisonnable.

[31] Ni les demandeurs ni le défendeur n'ont indiqué qu'il y avait une question quelconque à certifier.

[32] Pour ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

- La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
- Aucune question ne sera certifiée.

« Simon Noël »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Boulanger, LL.M.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2705-08

INTITULÉ : REINALDO ANTONIO PAZ *ET AL.* c. MCI

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 20 avril 2009

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE NOËL

**DATE DES MOTIFS
ET DE L'ORDONNANCE :** Le 24 avril 2009

COMPARUTIONS :

Russell Kaplan POUR LES DEMANDEURS

Brian Harvey POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Russell Kaplan POUR LES DEMANDEURS
Ottawa (Ontario)

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