

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20120709

Dossier : IMM-4143-11

Référence : 2012 CF 864

Ottawa (Ontario), le 9 juillet 2012

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

**SADHU SINGH BAJWA, KULWANT KAUR
BAJWA ET GURPREET SINGH BAJWA**

demandeurs

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, présentée en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi), d'une décision, datée du 28 avril 2011, d'un agent d'immigration de la section du regroupement familial et des réfugiés du Haut-commissariat du Canada à New Delhi (Inde)(l'agent) par laquelle celui-ci a refusé de prolonger la validité du visa de résident permanent du demandeur principal, Gurpreet Singh Bajwa.

[2] Les demandeurs demandent que la décision de l'agent soit annulée et que l'affaire soit renvoyée pour nouvelle décision par un autre agent.

L'historique

[3] Le demandeur principal, Gurpreet Singh Bajwa, est un citoyen de l'Inde. Il est le plus jeune enfant des autres demandeurs : Sadhu Singh Bajwa (le père) et Kulwant Kaur Bajwa (la mère). Ce couple a également deux autres enfants : Harpreet Kaur, qui vit en Angleterre et Amarjit Kaur Mann, qui vit au Canada avec sa famille.

[4] Amarjit Kaur Mann, avec son époux, a parrainé l'immigration de ses parents au Canada. Le demandeur principal a été inclus comme personne à charge de ses parents. Les trois demandeurs ont reçu des visas canadiens le 24 juin 2010. Les trois visas sont venus à expiration le 31 décembre 2010.

[5] Le 18 juin 2010, le demandeur principal a été arrêté et mis en détention relativement à des accusations d'enlèvement et d'agression commis sur la personne de Manmeet Kaur, une femme avec qui il avait été en relation. La famille de Manmeet Kaur voulait, prétend-on, que le demandeur principal épouse cette dernière et l'emmène au Canada. Lorsque le demandeur principal a refusé, elle a porté des accusations contre lui.

[6] Pendant que le demandeur principal était en détention, ses parents ont réalisé que son visa viendrait à expiration avant la tenue de son procès. Par conséquent, en novembre 2010, ils se

sont rendus au Haut-commissariat à New Delhi afin de demander une prolongation. Lors de leur première visite, le bureau était fermé. Lors de leur deuxième visite, ils se sont fait dire au comptoir de la réception qu'il n'était pas possible de prolonger des visas et qu'ils n'étaient pas autorisés à parler à un agent des visas.

[7] Comme leurs visas venaient bientôt à expiration, les parents du demandeur principal ont quitté l'Inde et sont arrivés au le 27 décembre 2010.

[8] Le procès du demandeur a eu lieu le 9 mars 2011. Au procès, les accusateurs ont retiré leurs allégations. Le demandeur principal a été acquitté de tous les chefs d'accusation et a été relâché le même jour. Dans sa décision, la Cour a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

16. [...] Comme la poursuivante/plaignante Manmeet Kaur et son père Sukhdev Singh n'ont pas corroboré la version de la poursuite, il n'y a par conséquent même pas l'ombre d'une preuve au dossier permettant d'établir un lien entre l'accusé Gurpreet Singh et la perpétration des infractions prévues aux articles 376, 342, 506 du CPI [Code pénal de l'Inde] [...]

17. Compte tenu de la discussion déjà mentionnée, il est conclu que la poursuite n'a aucunement réussi à prouver ses allégations hors de tout doute raisonnable. À ce titre, l'accusé Gurpreet Singh est acquitté des accusations portées contre lui en vertu des articles 376, 342, 506 du CPI [...]

[9] Au Canada, la famille du demandeur principal a retenu les services d'un avocat. Le 18 avril 2011, elle a présenté une demande formelle de prolongation du visa du demandeur principal. Elle a joint à sa demande des copies du jugement de la Cour indienne acquittant le demandeur principal ainsi qu'un certificat de bonne conduite, à jour, établi par la police.

La décision de l'agent

[10] Dans un courriel daté du 28 avril 2011, l'agent a rejeté la demande de prolongation du visa du demandeur principal présentée par les demandeurs. L'agent a déclaré qu'il n'était pas possible de rouvrir le dossier.

[11] L'agent a mentionné qu'il avait examiné les renseignements détaillés qui avaient été soumis et qu'il était dommage, selon lui, que le demandeur principal ne puisse pas accompagner ses parents en raison des fausses accusations portées contre lui. Toutefois, comme les parents du demandeur principal étaient maintenant résidents permanents, ils pouvaient maintenant présenter une demande de parrainage de leur fils à titre de personne à charge dans la catégorie du regroupement familial.

Les questions en litige

[12] Les demandeurs soumettent les questions en litige suivantes :

1. L'agent a-t-il commis une erreur en n'exerçant pas son pouvoir discrétionnaire?
2. La décision était-elle illégale, en ce sens que l'agent a manqué à l'obligation d'équité procédurale en omettant de fournir des motifs suffisants?
3. Compte tenu de la preuve régulièrement soumise à l'agent, la décision était-elle déraisonnable, au point d'équivaloir à une erreur de droit?

[13] Je reformulerais les questions en litige de la façon suivante :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. L'agent a-t-il commis une erreur en n'exerçant pas son pouvoir discrétionnaire ou en l'entravant?
3. L'agent a-t-il manqué à son obligation d'équité procédurale envers les demandeurs?
4. La présente demande devrait-elle être rejetée parce que les demandeurs ne se présentent pas devant la Cour sans n'avoir rien à se reprocher?

Les observations écrites des demandeurs

[14] Les demandeurs prétendent que les questions de compétence et d'équité procédurale sont contrôlables selon la norme de la décision correcte. Les demandeurs reconnaissent que la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire est normalement assujettie à la norme de la décision raisonnable. Toutefois, ils prétendent que les questions soulevées en l'espèce ont trait à la compétence et que, ainsi, elles appellent la norme de la décision correcte.

[15] Les demandeurs prétendent que l'agent a refusé de prolonger le visa du demandeur principal parce que, selon le guide opérationnel OP-1 (procédures) de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) (le guide OP-1), les prolongations ne sont autorisées que dans un cas précis. Le demandeur principal avait besoin d'une prolongation pour une raison différente de celle prévue dans ce cas. L'agent a donc conclu qu'il n'était pas possible de prolonger le visa. Cette erreur peut être qualifiée de deux façons. Soit que l'agent a commis une erreur de

compétence en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire soit que l'agent a entravé son pouvoir discrétionnaire en limitant son exercice à l'exemple donné dans le guide OP-1.

[16] Les demandeurs prétendent que nulle part dans la Loi ou dans le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement) il est question de prolongation ou d'expiration de visa de résident permanent. Le guide OP-1 mentionne que les visas de résident permanent ne peuvent pas être prorogés. Toutefois, il prévoit également une exception à cette règle dans les cas où les demandeurs reçoivent des visas moins de deux mois avant leur expiration.

[17] Les demandeurs infèrent des renseignements donnés aux parents du demandeur principal au Haut-commissariat à New Delhi et du refus de l'agent de prolonger le visa au motif que cela n'était pas possible, que l'agent croyait que le pouvoir de prolonger un visa n'existait pas. Les demandeurs prétendent qu'il ne s'agit pas d'une erreur de compétence parce qu'un agent a compétence pour réexaminer la délivrance d'un visa. Il s'agit d'une décision administrative qui n'est pas régie par les principes de la finalité qui régissent les jugements de la Cour. Les demandeurs prétendent que la Cour a conclu que, lorsque de nouvelles circonstances se manifestent et appellent une prise en compte de la part de l'agent, celui-ci peut réexaminer la question de la délivrance des visas et de leur prolongation.

[18] De plus, si l'agent a agi en partant du principe que la politique du guide OP-1 lui interdisait de prolonger le visa, il s'agissait d'une erreur. Ces politiques sont des directives et ne doivent être considérées comme ayant un caractère impératif. Lorsqu'un agent suit

rigoureusement les directives sans tenir compte des faits particuliers de l'espèce, il entrave illégalement l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. En l'espèce, les demandeurs prétendent que l'agent n'a pas refusé la prolongation en se fondant sur le bien-fondé de l'affaire, mais plutôt parce que le visa avait été délivré en temps opportun avant son expiration et qu'il ne pouvait donc pas être prolongé.

[19] Les demandeurs ont également prétendu que l'agent a tout simplement tiré une conclusion sans faire état d'aucune explication ni d'aucune analyse. Il ne s'agissait pas de motifs suffisants. L'insuffisance des motifs est aggravée par le fait que cette décision revêtait une importance cruciale pour l'avenir des demandeurs à titre de famille unie. Comme le demandeur principal a maintenant plus de 22 ans, il ne peut plus être considéré comme personne à charge de ses parents et ne peut donc pas être parrainés par eux comme l'a laissé entendre l'agent. Cette restriction a été incluse dans les observations dont l'agent était saisi lorsqu'il a rendu sa décision. En ne tenant pas compte de cette preuve, l'agent n'a pas tout à fait saisi l'importance de la prolongation pour la famille. Il était déraisonnable de la part de l'agent de tirer une conclusion sans tenir compte de la preuve dont il était saisi.

Les observations écrites du défendeur

[20] Le défendeur prétend que, en déterminant la norme de contrôle applicable, il ne faut pas oublier que la loi n'autorise pas expressément un agent des visas à prolonger l'échéance des visas de résident permanent expirés ou à remettre en vigueur des visas expirés. En l'absence d'une intention claire de la part du législateur à cet égard, le pouvoir de l'agent des visas est très

limité. Dans ce contexte, un examen de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire devrait être fait selon la norme de la décision raisonnable. Dans le même ordre d'idées, comme l'a récemment déclaré la Cour suprême, l'insuffisance des motifs ne justifie pas à elle seule d'annuler une décision et toute attaque du raisonnement ou de la solution d'une décision doit aussi être fondée sur la norme du caractère raisonnable.

[21] Le défendeur prétend que dès qu'un visa expire, il devient sans valeur. Bien que la loi autorise expressément les prolongations et les remises en vigueur dans certaines circonstances, aucune disposition législative n'autorise une remise en vigueur d'un visa de résident permanent expiré. Dans le même ordre d'idées, le guide OP-1 mentionne que la validité d'un visa de résident permanent ne peut pas être prolongée et la lettre de présentation jointe aux visas envoyés au demandeur mentionnait également que le visa ne pouvait pas être prolongé.

[22] Le défendeur prétend qu'un examen attentif du contexte factuel et législatif révèle que la décision était raisonnable. À l'appui de ses prétentions, le défendeur souligne ce qui suit :

La durée de validité du visa était à son maximum lorsqu'il a été reçu par les demandeurs;

Le visa était nul et sans effet depuis presque cinq mois lorsque la demande de prolongation de sa validité a été faite;

La loi n'autorise pas expressément la prolongation ou la remise en vigueur d'un visa;

Le guide OP-1 mentionne une situation où une prolongation peut être accordée;

Il convient de faire preuve de retenue à l'égard de la décision de l'agent selon laquelle la situation du demandeur principal n'était pas semblable à la situation particulière mentionnée dans le guide OP-1.

[23] Le défendeur prétend que l'agent n'a pas rejeté la demande sans avoir réfléchi ou sans avoir fait une analyse. L'agent a plutôt examiné les renseignements détaillés soumis et a conclu que les faits ne justifiaient pas une réouverture du dossier. Comme l'agent était libre d'exercer son pouvoir discrétionnaire restreint, la décision de refuser de rouvrir le dossier appartenait aux issues possibles acceptables.

[24] De plus, plutôt que d'être rejetée d'emblée, la demande a été examinée à fond. Le défendeur prétend que les demandeurs assimilent tout simplement une décision négative à un refus d'exercer le pouvoir discrétionnaire. De plus, le défendeur prétend que l'agent n'a pas refusé d'exercer sa compétence en tranchant l'affaire en conformité avec le guide OP-1, car c'était exactement ce que les demandeurs avaient demandé. L'agent ne souscrivait tout simplement pas à l'interprétation faite par les demandeurs du guide OP-1. Comme ce guide administratif vise des personnes qui ont reçu un avis insuffisant de leur visa, le défendeur prétend que l'interprétation faite par l'agent du guide OP-1 était raisonnable.

[25] Le défendeur prétend également que la décision était raisonnable, car la demande de prolongation était fondée sur des faits importants qui auraient dû être révélés avant que le demandeur principal n'obtienne le droit d'établissement. L'article 51 du Règlement stipule que l'étranger titulaire d'un visa de résident permanent doit faire part de tout changement dans sa situation familiale. Dans le même ordre d'idées, la lettre de présentation jointe aux visas mentionnait clairement que toute accusation ou condamnation pénale devait être déclarée avant le départ pour le Canada. Les demandeurs ne se sont pas conformés à cette exigence dans leur

correspondance avec l'agent (au cours du traitement de leur demande) ou au cours de leur visite au Haut-commissariat.

[26] Le défendeur prétend que les motifs étaient suffisants. La teneur de l'obligation d'équité procédurale dans les décisions des agents des visas n'est pas d'un degré élevé. Cela est d'autant plus vrai lorsque la décision faisant l'objet d'un contrôle en est une de réouverture de dossier. Les motifs révèlent que l'agent a examiné les observations du demandeur et a conclu qu'il ne pouvait pas acquiescer à la demande. À ce titre, les motifs permettent à la Cour de comprendre pourquoi l'agent a rendu sa décision et de déterminer si la conclusion de l'agent appartient aux issues possibles acceptables.

[27] Enfin, le défendeur prétend que la Cour devrait rejeter la demande des demandeurs ou refuser d'accorder la réparation demandée parce qu'ils ne se présentent pas devant la Cour sans n'avoir rien à se reprocher, car ils n'ont pas fait état des accusations criminelles en temps opportun. En ne faisant pas état en temps opportun des accusations criminelles portées contre le demandeur principal, les demandeurs ont induit les autorités de l'immigration en erreur.

La réponse écrite des demandeurs

[28] Les demandeurs critiquent la prétention du défendeur selon laquelle l'absence de pouvoir expressément prévu par la loi de prolonger la validité d'un visa indique que le pouvoir discrétionnaire est très restreint. L'exercice du pouvoir discrétionnaire dépend plutôt du contexte et peut être large lorsque les éléments d'équité sont pris en compte.

[29] Les demandeurs prétendent qu'ils n'assimilent pas une décision négative à un refus d'exercer le pouvoir discrétionnaire. L'agent n'a pas affirmé qu'il avait examiné les faits et avait décidé de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire. Il a plutôt affirmé qu'il n'était pas possible de rouvrir le dossier, indiquant ainsi qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire. À ce titre, il s'agissait d'un refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire et non pas d'une décision sur le fond.

[30] Les demandeurs prétendent également que les exigences d'équité ne sont pas uniquement fondées sur la personnalité du décideur ou sur l'endroit où se trouve le demandeur, mais sont également fondées sur les intérêts en jeu. En l'espèce, la décision de l'agent a eu pour conséquence que le plus jeune membre de la famille est resté en Inde. La décision est donc importante pour les demandeurs et leur famille, ce qui justifie un degré d'équité procédurale plus élevé.

L'analyse et la décision

[31] La première question en litige

Quelle est la norme de contrôle applicable?

Les parties ne s'entendent pas quant à savoir quelle norme de contrôle il convient d'appliquer. Toutefois, ce désaccord porte principalement sur la classification des questions en litige dans la présente demande. Les demandeurs prétendent que la principale question en litige a trait à la compétence, alors que le défendeur prétend que la présente demande n'est rien de plus qu'une appréciation de l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire. L'évaluation de ces

questions distinctes figure plus loin. En l'espèce, la question ne porte que sur la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer quant aux différentes questions en litige.

[32] Lorsque la jurisprudence a établi quelle norme de contrôle est applicable à une question donnée dont la cour siégeant en révision est saisie, celle-ci peut adopter cette norme (voir *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190, au paragraphe 57).

[33] Le paragraphe 11(1) de la Loi oblige tout étranger qui souhaite obtenir la résidence permanente au Canada à obtenir un visa préalablement à son entrée au Canada. Il est établi en droit que la norme de contrôle applicable aux évaluations faites par les agents des visas relativement à cette disposition est celle de la raisonnable (voir *Kumarasekaram c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1311, [2010] ACF n° 1625, au paragraphe 8; *Sellappa c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 1379, [2011] ACF n° 1690, au paragraphe 33).

[34] Dans le même ordre d'idées, dans une décision récente, la Cour suprême du Canada a affirmé que lorsque des motifs sont formulés, le raisonnement qui sous-tend ces motifs est contrôlable selon la norme de la raisonnable. La juge Abella a déclaré ce qui suit dans *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 RCS 708, au paragraphe 22 :

Le manquement à une obligation d'équité procédurale constitue certes une erreur de droit. Or, en l'absence de motifs dans des circonstances où ils s'imposent, il n'y a rien à contrôler. Cependant, dans les cas où, comme en l'espèce, il y en a, on ne saurait conclure à un tel manquement. Le raisonnement qui

sous-tend la décision/le résultat ne peut donc être remis en question que dans le cadre de l'analyse du caractère raisonnable de celle-ci.

[Non souligné dans l'original.]

[35] En contrôlant la décision de l'agent selon la norme de la décision raisonnable, la Cour ne devrait intervenir que si l'agent a tiré une conclusion qui n'est pas transparente, justifiable et intelligible et qui n'appartient pas aux issues possibles acceptables compte tenu de la preuve dont il était saisi (voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] ACF n° 12, au paragraphe 59). Comme la Cour suprême l'a conclu dans *Khosa*, précité, une cour siégeant en contrôle judiciaire n'a pas à substituer la solution qu'elle juge préférable à celle qui a été retenue, et elle n'a pas non plus à réévaluer la preuve (aux paragraphes 59 et 61).

[36] En revanche, comme l'a déclaré le défendeur, les véritables questions de compétence sont contrôlables selon la norme de la décision correcte. Ces questions sont étroites et se posent « lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question » (voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 59). Dans le même ordre d'idées, les questions qui ont trait à l'entrave du pouvoir discrétionnaire sont contrôlables selon la norme de la décision correcte (voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Thamothers*, 2007 CAF 198, [2007] ACF n° 734, au paragraphe 33). Il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence à l'égard du décideur quant à ces questions (voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 50).

[37] **La deuxième question en litige**

L'agent a-t-il commis une erreur en n'exerçant pas son pouvoir discrétionnaire ou en entravant son pouvoir discrétionnaire?

Les demandeurs prétendent que les questions qu'ils soulèvent ont trait à la compréhension qu'a l'agent de sa compétence en matière de prolongation de visa de résident permanent. Les demandeurs prétendent que l'agent a commis une erreur de compétence soit en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire soit en entravant son pouvoir discrétionnaire en limitant son exercice à l'exemple fourni dans le guide OP-1.

[38] L'appréciation des arguments des demandeurs comporte l'examen de la compétence des agents des visas telle que prévue dans la Loi et le Règlement. Le paragraphe 6(1) de la Loi habilite le ministre à désigner les personnes qu'il charge, à titre d'agent, de l'application de tout ou partie des dispositions de la Loi et exige que le ministre précise les attributions attachées à leurs fonctions.

[39] L'étranger ne peut entrer au Canada pour s'y établir en permanence que s'il a préalablement obtenu un visa de résident permanent (article 6 du Règlement). Les agents peuvent délivrer ce visa sur preuve, à la suite d'un contrôle, que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi. (paragraphe 11(1) de la Loi). Ni la Loi ni le Règlement ne comporte de disposition explicite qui mentionne si les agents des visas peuvent prolonger ou renouveler des visas de résident permanent. En vertu des formalités relatives à la délivrance des visas prévues dans le Règlement (partie 4, section 1), la seule restriction imposée aux agents qui

délivrent des visas est que « [l]’étranger ne peut se voir délivrer de visa s’il est sous le coup d’une mesure de renvoi qui n’a pas été exécutée » (l’article 25 du Règlement).

[40] Comme il a déjà été mentionné, la Loi ou le Règlement ne comporte aucune directive concernant les dates d’expiration ou les prolongations des visas de résident permanent expirés. Toutefois, le guide OP-1, qui vise à fournir des directives générales à l’égard du traitement dans le but d’aider les agents à réaliser les objectifs de la politique en matière d’immigration, ne comprend aucune directive quant à la prolongation de la validité des visas (section 5.28). Cette section mentionne clairement que :

La validité d’un visa de résident permanent ne peut être prolongée. On ne peut pas non plus assigner une nouvelle date de validité au visa de remplacement. Si les étrangers n’utilisent pas leur visa, ils doivent présenter une nouvelle demande de visa de résident permanent.

[41] La section 5.28 du guide OP-1 prévoit une exception :

Il arrive, pour des raisons indépendantes de leur volonté, que les demandeurs reçoivent des visas valides pour moins de deux mois. S’ils ne peuvent venir au Canada avant l’expiration de leur visa, il faut mettre à jour les conditions (pour la visite médicale, par exemple) qui déterminent la date d’expiration du visa. Un nouveau visa doit être délivré une fois qu’une nouvelle date de validité est obtenue.

[42] Il est difficile de voir dans les motifs la raison pour laquelle l’agent a rejeté la demande de prolongation de visa du demandeur principal. Les motifs ne font que mentionner ceci :

[TRADUCTION]

Nous avons le regret de vous informer qu'il n'est présentement pas possible de rouvrir notre dossier et de prolonger le visa de Gurpreet Singh.

[43] L'affidavit de l'agent, souscrit le 14 novembre 2011, ne contient guère plus d'éclaircissement. Toutefois, en contre-interrogatoire, l'agent a affirmé que, compte tenu de la procédure normale prévue dans le guide OP-1, il a estimé qu'il n'était pas possible de rouvrir le dossier et de prolonger le visa. À ce titre, la décision de l'agent soulève la question de savoir si le guide OP-1 entrave indûment le pouvoir discrétionnaire des agents des visas de déterminer par eux-mêmes, au cas par cas, s'il convient de prolonger la validité d'un visa.

[44] Le guide OP-1 est un ensemble de directives et non pas une loi. À ce titre, il peut permettre à un organisme de régler un problème de manière proactive, plutôt que de l'aborder de manière partielle et réactive, au cas par cas (voir *Thamotharem*, précité, au paragraphe 55). Il peut également être utile à la Cour parce que les directives peuvent néanmoins influencer valablement sur la conduite du décideur et peuvent donc être d'une grande utilité pour évaluer si la décision était raisonnable (voir *Thamotharem*, précité, au paragraphe 59). Toutefois, les directives ne contraignent pas le ministre et elles ne peuvent pas entraver le pouvoir discrétionnaire d'un agent (voir *Lee c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 1152, [2008] ACF n° 1632, au paragraphe 29). La Cour d'appel fédérale a affirmé ce qui suit dans *Thamotharem*, précité :

62. Néanmoins, si les organismes sont libres de donner des directives ou de formuler des énoncés de politique visant à coordonner l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi afin de favoriser la cohérence, les décideurs administratifs ne peuvent pas appliquer ces directives et politiques comme si elles constituaient le droit. Aussi une décision fondée uniquement sur

les consignes impératives d'une directive malgré une demande pour qu'il y soit fait exception en raison d'une situation particulière, pourra-t-elle être annulée au motif que le décideur a illicitement entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire [...]

[...]

78. [...] Le fait que des directives visent à établir comment un pouvoir discrétionnaire sera généralement exercé n'est pas suffisant pour constituer une entrave illicite, pour autant que les directives n'excluent pas la possibilité pour les décideurs de déroger à la pratique générale à la lumière de situations particulières [...]
[Souligné dans l'original.]

[45] Compte tenu de cette jurisprudence, l'agent, selon moi, a entravé son pouvoir discrétionnaire en rejetant la demande de prolongation de visa des demandeurs. La directive figurant dans le guide OP-1 est formulée en termes impératifs (« La validité d'un visa de résident permanent ne peut être prolongée » [Non souligné dans l'original.]). Hormis l'exception stricte où les visas sont valides pour moins de deux mois, la directive exclut la possibilité pour l'agent de déroger à la pratique générale à la lumière des faits particuliers d'une affaire comme celle en l'espèce. Aucune restriction de ce genre ne figure dans la Loi ou le Règlement.

[46] La question de l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire est contrôlable selon la norme de la décision correcte et, par conséquent, le degré de retenue dont il y a lieu de faire preuve à l'égard de l'agent est faible. Comme l'agent s'est fié à des directives plutôt qu'à des restrictions prévues par la loi, je conclus qu'il a entravé son pouvoir discrétionnaire et a décidé à tort que le dossier du demandeur principal ne pouvait pas être rouvert. Les faits particuliers de l'espèce exigent que l'on déroge à la pratique prescrite par la procédure administrative normale énoncée dans le guide OP-1.

[47] Cette conclusion est également étayée par la décision *Kheiri c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 193 FTR 112, [2000] ACF n° 1383. Dans cette décision, le juge Allen Linden a conclu « qu'il est loisible à un agent des visas, dans des circonstances exceptionnelles, de reprendre l'audition relative à l'obtention d'un visa pour en prolonger la période de validité lorsqu'il y va de l'intérêt de la justice » (au paragraphe 8). Les circonstances particulières de l'espèce, à savoir les fausses accusations portées contre le demandeur principal et la séparation de ce dernier de sa famille, donnent à penser qu'il convient parfaitement dans la situation actuelle de prolonger un visa dans l'intérêt de la justice.

[48] **La troisième question en litige**

L'agent a-t-il manqué à son obligation d'équité envers les demandeurs?

Les demandeurs critiquent également les motifs de l'agent et prétendent que l'absence d'explication ou d'analyse étayant sa conclusion constituait une violation de l'équité procédurale.

[49] Comme je l'ai déjà mentionné, la question de la suffisance des motifs a récemment été analysée par la Cour suprême du Canada. La juge Abella a affirmé que l'« insuffisance » des motifs ne permet pas à elle seule de casser une décision. « [L]es motifs doivent [plutôt] être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles » (voir *Nurses' Union*, précité, au paragraphe 14). Les motifs répondent aux critères établis dans *Dunsmuir* « s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles

acceptables » (voir *Nurses' Union*, précité, au paragraphe 16). Dans *Nurses' Union*, précité, les motifs ont été confirmés parce qu'« il ressort [d'eux] que l'arbitre avait bien saisi la question en litige et qu'il est parvenu à un résultat faisant sans aucun doute partie des issues possibles raisonnables » (au paragraphe 26).

[50] En l'espèce, les motifs de l'agent sont très brefs. L'agent mentionne tout simplement qu'il n'est « présentement » pas possible de rouvrir le dossier et de prolonger le visa. De plus, comme les parents du demandeur principal ont le statut de résidents permanents, l'agent affirme qu'ils peuvent présenter une demande de parrainage de leur fils à titre d'enfant à charge. Comme l'a déclaré le défendeur, cela ne tient pas compte du fait que, en raison de son âge, les parents du demandeur principal ne peuvent pas le parrainer à titre d'enfant à charge.

[51] Le problème que posent ces motifs est qu'ils ne permettent pas à la Cour de comprendre pourquoi l'agent a rendu sa décision. Comme je l'ai déjà mentionné, ce n'est que lorsque l'agent fut contre-interrogé qu'il a été confirmé qu'il avait fondé sa décision sur la procédure administrative normale énoncée dans le guide OP-1. Si on ne tient compte que de la décision de l'agent, il n'est pas possible de déterminer si la conclusion appartient aux issues possibles acceptables. Je conclus donc que bien que la teneur de l'obligation d'équité procédurale dans les décisions des agents des visas ne soit généralement pas d'un degré élevé, la décision en l'espèce contenait des motifs insuffisants, ce qui a eu pour conséquence de priver les demandeurs de leur droit à l'équité procédurale.

[52] **La quatrième question en litige**

La présente demande devrait-elle être rejetée parce que les demandeurs ne se présentent pas devant la Cour sans n'avoir rien à se reprocher?

Enfin, le défendeur prétend que la présente demande devrait être rejetée parce que les demandeurs ne se sont pas présentés devant la Cour sans n'avoir rien à se reprocher. À l'appui de cette prétention, le défendeur renvoie à l'article 51 du Règlement qui stipule que l'étranger titulaire d'un visa de résident permanent doit faire part à l'agent de tout fait important influant sur la délivrance du visa qui a changé depuis la délivrance ou n'a pas été révélé au moment de celle-ci.

[53] En l'espèce, le défendeur prétend que les accusations portées en Inde contre le demandeur principal constituaient des faits importants et qu'ils n'ont pas été révélés par ses parents lors de leur arrivée et de leur interrogatoire au Canada.

[54] L'information devient importante uniquement lorsqu'elle a une incidence sur le processus amorcé ou sur la décision finale (voir *Koo c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 931, [2008] ACF n° 1152, au paragraphe 19). En l'espèce, l'information sur les accusations portées contre le demandeur principal aurait pu avoir une incidence sur la décision finale portant sur sa propre demande de résidence permanente. Elle avait toutefois une incidence moins grande sur les demandes de ses parents.

[55] L'agent n'a pas fait mention dans sa décision de l'article 51 du Règlement ou de l'omission des demandeurs de faire mention des accusations portées dans le passé contre le

demandeur principal. Il n'y a donc aucune raison de croire que c'est sur ce fondement que l'agent a fait reposer sa décision. Bien qu'il eût été préférable que les deux demandeurs fassent mention plus tôt des accusations, je conclus qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve démontrant qu'ils avaient tenté de le faire en novembre 2010 (lorsqu'ils se sont présentés au Haut-commissariat); cet élément n'était pas important quant à la demande de résidence permanente du demandeur principal et rien dans la décision ne donnait à penser que l'omission de révéler cette information avait eu une incidence sur la décision de l'agent.

[56] En résumé, je rappelle que l'un des objectifs principaux de la Loi est de veiller à la réunification des familles au Canada (alinéa 3(1)d)) et je conclus que l'agent a commis une erreur dans son analyse de la demande de prolongation de son visa de résident permanent présentée par le demandeur principal. Dans les faits de l'espèce, l'agent a entravé son pouvoir discrétionnaire lorsque, en se fiant au guide OP-1, il a refusé d'examiner la possibilité de prolonger le visa du demandeur principal. La décision de l'agent ne permet également pas à la Cour de bien comprendre ses motifs. Enfin, bien que les demandeurs eussent dû faire mention plus tôt des accusations portées contre le demandeur principal, il ne s'agit pas, selon moi, d'un fait important qui a eu une incidence sur la décision de l'agent. La décision devrait donc être annulée et renvoyée pour nouvelle décision par un autre agent.

[57] Les demandeurs ont demandé que les questions relatives au pouvoir discrétionnaire et à l'absence de conduite irréprochable soient certifiées si je fonde ma décision sur ces points. Comme ma décision n'est pas fondée sur ces points, il n'est donc pas nécessaire que je certifie ces questions. Le défendeur ne souhaite soumettre aucune question à la certification.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie et que l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvelle décision.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

ANNEXE

Dispositions législatives pertinentes*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, LC 2001, c 27*

3. (1) En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :

[. . .]

d) de veiller à la réunification des familles au Canada; . . .

6. (1) Le ministre désigne, individuellement ou par catégorie, les personnes qu'il charge, à titre d'agent, de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente loi et précise les attributions attachées à leurs fonctions.

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.

72. (1) Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale de toute mesure — décision, ordonnance, question ou affaire — prise dans le cadre de la présente loi est subordonné au dépôt d'une demande d'autorisation.

3. (1) The objectives of this Act with respect to immigration are

. . .

(d) to see that families are reunited in Canada; . . .

6. (1) The Minister may designate any persons or class of persons as officers to carry out any purpose of any provision of this Act, and shall specify the powers and duties of the officers so designated.

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.

72. (1) Judicial review by the Federal Court with respect to any matter — a decision, determination or order made, a measure taken or a question raised — under this Act is commenced by making an application for leave to the Court.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227

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.

25. L'étranger ne peut se voir délivrer de visa s'il est sous le coup d'une mesure de renvoi qui n'a pas été exécutée.

25. A visa shall not be issued to a foreign national who is subject to an unenforced removal order.

51. L'étranger titulaire d'un visa de résident permanent qui cherche à devenir un résident permanent doit, lors du contrôle :

51. A foreign national who holds a permanent resident visa and is seeking to become a permanent resident must, at the time of their examination,

a) le cas échéant, faire part à l'agent de ce qui suit :

(a) inform the officer if

(i) il est devenu un époux ou conjoint de fait ou il a cessé d'être un époux, un conjoint de fait ou un partenaire conjugal après la délivrance du visa,

(i) the foreign national has become a spouse or common-law partner or has ceased to be a spouse, common-law partner or conjugal partner after the visa was issued, or

(ii) tout fait important influant sur la délivrance du visa qui a changé depuis la délivrance ou n'a pas été révélé au moment de celle-ci;

(ii) material facts relevant to the issuance of the visa have changed since the visa was issued or were not divulged when it was issued; and

b) établir que lui et les membres de sa famille, qu'ils l'accompagnent ou non, satisfont aux exigences de la Loi et du présent règlement.

(b) establish that they and their family members, whether accompanying or not, meet the requirements of the Act and these Regulations.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4143-11

INTITULÉ : SADHU SINGH BAJWA, KULWANT KAUR
BAJWA et GURPREET SINGH BAJWA

- ET -

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 18 janvier 2012

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 9 juillet 2012

COMPARUTIONS :

Barbara Jackman POUR LES DEMANDEURS

Tamrat Gebeyehu POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jackman & Associates POUR LES DEMANDEURS
Toronto (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto, Ontario