

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20140113**

**Dossier : T-1307-12**

**Référence : 2014 CF 34**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 13 janvier 2014**

**En présence de monsieur le juge Annis**

**ENTRE :**

**EKENS AZUBUIKE**

**demandeur**

**et**

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA PROTECTION CIVILE et autre**

**défendeurs**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

**INTRODUCTION**

[1] La Cour est saisie d'une demande présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C., 1985, ch. F-7, en vue d'obtenir le contrôle judiciaire d'un présumé abus de pouvoir discrétionnaire commis par les défendeurs, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile [le ministre] et l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC], par suite de la divulgation à un tiers, en l'occurrence le gouvernement du Nigeria, de certains

renseignements contenus dans la demande d'asile du demandeur, le tout, en contravention de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [la LIPR]. Le demandeur sollicite une ordonnance interdisant aux défendeurs de [TRADUCTION] « communiquer directement ou indirectement au gouvernement du Nigeria [...] tout renseignement sensible ».

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande est rejetée.

### **CONTEXTE ET DÉCISION À L'EXAMEN**

[3] Le demandeur, M. Ekens Azubuiké, est un citoyen du Nigeria. Il est arrivé au Canada le 3 novembre 2007 et a présenté une demande d'asile le jour même. Sa demande était fondée sur sa présumée appartenance au Mouvement pour l'actualisation de l'État souverain du Biafra [Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra ou MASSOB], groupe qui préconise la création d'un État du Biafra indépendant. Le demandeur affirmait qu'il avait été jugé pour son appartenance à ce groupe et avait été déclaré coupable par contumace de trahison et condamné à l'emprisonnement à perpétuité dans son pays. Cette affirmation était corroborée par une copie du jugement rendu le 19 décembre 2005 par le juge Nwaiwu Ekeoma, de la Haute Cour de l'État d'Imo, Division judiciaire d'Orlu, au Nigeria.

[4] Le 4 février 2009, l'ASFC a transmis au Haut-commissariat du Canada au Ghana (le Haut-commissariat), une demande de vérification de l'authenticité de ce jugement. Cette demande était motivée par le fait que plusieurs autres documents sur lesquels était fondée la demande d'asile du demandeur étaient des faux ou avaient été obtenus par des moyens frauduleux.

[5] Pour pouvoir vérifier l'authenticité du jugement en question, le Haut-commissariat a, le 25 février 2009, réclamé l'aide du Bureau central national d'Interpol au Nigeria (Interpol Nigeria).

[6] Le 26 mars 2009, le demandeur s'est vu octroyer le droit d'asile au Canada par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [la CISR].

[7] Le 16 décembre 2010, Interpol Nigeria a informé le Haut-commissariat – qui en a à son tour avisé l'ASFC – que le jugement était un faux, qu'il n'avait pas été rendu par le tribunal en question et que le juge nommé dans ce jugement n'avait jamais siégé à ce tribunal.

[8] Compte tenu du fait que le demandeur avait obtenu le droit d'asile après avoir fait, directement ou indirectement, dans sa demande d'asile du 23 février 2011, une présentation erronée sur un fait important quant à un objet pertinent, le défendeur a déposé une demande d'annulation de la décision par laquelle la CISR avait accordé le droit d'asile au demandeur. La CISR n'a pas encore rendu de décision à ce sujet.

## **QUESTION EN LITIGE**

1. La présente demande aurait-elle dû être précédée d'une demande d'autorisation?

## NORME DE CONTRÔLE

[9] Aucune décision n'a encore été rendue dans le cas du demandeur. Le demandeur conteste en fait la nature du processus qui a été suivi par les défendeurs pour arriver à une décision – en l'occurrence, celle d'annuler son droit d'asile –, ce qui soulève des questions d'équité procédurale. Les questions d'équité procédurale sont susceptibles de contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte, ainsi que la Cour suprême du Canada l'a déclaré dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339, au paragraphe 43.

## DISPOSITIONS LÉGALES APPLICABLES

[10] Les dispositions suivantes de la LIPR s'appliquent à la présente instance :

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 :

4. (2) Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est chargé de l'application de la présente loi relativement :

[...]

b) aux mesures d'exécution de la présente loi, notamment en matière d'arrestation, de détention et de renvoi;

[...]

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

4. (2) The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness is responsible for the administration of this Act as it relates to

[...]

(b) the enforcement of this Act, including arrest, detention and removal;

[...]

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

subordonné au dépôt d'une demande d'autorisation.

commenced by making an application for leave to the Court.

[...]

[...]

109. (1) La Section de la protection des réfugiés peut, sur demande du ministre, annuler la décision ayant accueilli la demande d'asile résultant, directement ou indirectement, de présentations erronées sur un fait important quant à un objet pertinent, ou de réticence sur ce fait.

109. (1) The Refugee Protection Division may, on application by the Minister, vacate a decision to allow a claim for refugee protection, if it finds that the decision was obtained as a result of directly or indirectly misrepresenting or withholding material facts relating to a relevant matter.

[...]

[...]

138. (1) L'agent détient, sur autorisation à cet effet, les attributions d'un agent de la paix, et notamment celles visées aux articles 487 à 492.2 du *Code criminel* pour faire appliquer la présente loi, notamment en ce qui touche l'arrestation, la détention et le renvoi hors du Canada.

138. (1) An officer, if so authorized, has the authority and powers of a peace officer — including those set out in sections 487 to 492.2 of the *Criminal Code* — to enforce this Act, including any of its provisions with respect to the arrest, detention or removal from Canada of any person.

[...]

[...]

150.1 (1) Les règlements régissent :

150.1 (1) The regulations may provide for any matter relating to

a) la collecte, la conservation, l'utilisation, le retrait et la communication de renseignements pour l'application de la présente loi ou de la législation frontalière au sens de l'article 2 de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*;

(a) the collection, retention, use, disclosure and disposal of information for the purposes of this Act or for the purposes of program legislation as defined in section 2 of the *Canada Border Services Agency Act*;

b) en matière de sécurité nationale, de défense du Canada ou de conduite des affaires internationales — y compris la mise en œuvre d'accords ou d'ententes conclus au titre de l'article 5 ou 5.1 de la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* ou de l'article 13 de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada* —, la communication de renseignements;

[...]

(2) Ces règlements prévoient notamment les conditions relatives à la collecte, la conservation, l'utilisation, le retrait et la communication de renseignements.

(b) the disclosure of information for the purposes of national security, the defence of Canada or the conduct of international affairs, including the implementation of an agreement or arrangement entered into under section 5 or 5.1 of the *Department of Citizenship and Immigration Act* or section 13 of the *Canada Border Services Agency Act*;

[...]

(2) Regulations made under subsection (1) may include conditions under which the collection, retention, use, disposal and disclosure may be made.

## ANALYSE

[11] D'entrée de jeu, je tiens à préciser qui sont les défendeurs dans le présent dossier, étant donné qu'il semble y avoir une certaine confusion dans l'esprit du demandeur, qui a nommé Sa Majesté la Reine et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) au nombre des quatre défendeurs. Dans leur mémoire, les défendeurs soutiennent que Sa Majesté la Reine et CIC devraient être mis hors de cause. Comme c'est le ministre défendeur qui a procédé à la divulgation des documents du demandeur, la Cour abonde dans le sens du défendeur et elle a décidé que les seuls défendeurs sont, en l'espèce, le ministre et l'ASFC (laquelle relève du ministre en vertu de la *Loi sur les services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, par. 6(1)).

[12] S'agissant des arguments invoqués par le demandeur, ce dernier cite, dans son mémoire des faits et du droit, des passages de l'« Annexe concernant l'échange d'information sur les demandes d'asile et du statut de réfugié à la Déclaration d'entente mutuelle sur l'échange d'information » entre le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (CIC) et le Bureau des services de citoyenneté et d'immigration du Département de la Sécurité intérieure des États-Unis, en faisant valoir qu'il est interdit de communiquer à des tiers des renseignements concernant un demandeur d'asile sans le consentement écrit de l'intéressé. Il affirme que la protection de la confidentialité de l'identité des demandeurs d'asile et des renseignements communiqués dans leur demande d'asile fait partie de la protection à laquelle les demandeurs d'asile ont droit. Il soutient également que l'on aurait dû obtenir son consentement avant de communiquer quelque renseignement que ce soit, et qu'il a refusé d'accorder ce consentement lors de l'audience au cours de laquelle la CISR a examiné sa demande d'asile.

[13] Le demandeur allègue que les défendeurs ont abusé de leur pouvoir discrétionnaire.

[14] Il soutient également que les défendeurs sont de mèche avec le gouvernement nigérian pour le traquer.

[15] Toutefois, avant d'examiner ces questions, il faut signaler une question de compétence qui a pour effet d'invalider la présente demande. Les allégations du demandeur ont trait à la latitude dont jouit le ministre défendeur lorsqu'il exerce les pouvoirs que lui confère le paragraphe 138(1) de la LIPR en vue d'assurer le respect de la loi. Il s'agit d'une question qui relève de toute évidence de la LIPR. Par conséquent, pour contester les mesures prises en

l'espèce, le demandeur aurait d'abord dû introduire une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire. Ainsi que le paragraphe 72(1) de la LIPR le précise, le demandeur doit s'adresser à la Cour pour obtenir l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire sur toute question visée par la LIPR. Comme aucune autorisation n'a été demandée à la Cour ni accordée par elle, je n'ai donc pas compétence pour juger l'affaire.

[16] Il existe toutefois deux autres décisions qui ont été rendues par notre Cour au sujet de la question de la compétence prévue par la LIPR dont il convient de traiter : *Mahabir c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 CF 133, (1991), 85 DLR (4th) 110, 15 Imm LR (2d) 303, 137 NR 377 (CA) [*Mahabir*] et *Toussaint c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 810, [2010] ACF n° 987 [*Toussaint*].

[17] Dans l'arrêt *Mahabir*, la Cour d'appel fédérale a jugé que, même lorsqu'une question constitutionnelle est en litige, il faut présenter une demande d'autorisation si la réparation demandée est prévue par la LIPR. Voici ce que la Cour y déclare au sujet du paragraphe 82(1) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C., 1985, ch. I-2, qui a été remplacée par la LIPR, paragraphe qui, à l'instar du paragraphe 72(1) de la LIPR, exigeait d'obtenir une autorisation avant de présenter une demande de contrôle judiciaire en vertu de la Loi :

**4** Dans l'arrêt *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, la Cour a jugé que l'obligation d'obtenir l'autorisation d'en appeler prévue à l'article 83.1 de la Loi ne porte pas atteinte aux droits garantis aux revendicateurs de statut de réfugié par les articles 7 ou 15 de la Charte. Le requérant prétend toutefois que puisque la décision attaquée porte sur des droits garantis par la Charte et non sur des droits découlant de la *Loi sur l'immigration*, la présente affaire se distingue de l'affaire *Bains*. Il prétend que bien que la demande fondée sur l'article 28 concerne la *Loi sur l'immigration*, elle n'est pas soumise en vertu de cette

Loi; elle l'est plutôt en vertu de l'article 24 de la Charte et l'obligation d'obtenir une autorisation prévue par la *Loi sur l'immigration* ne peut y faire obstacle.

5 À mon avis, l'hypothèse fondamentale sur laquelle le requérant appuie sa prétention procède d'un faux raisonnement évident. La réparation recherchée concerne certainement la *Loi sur l'immigration*, mais elle est également recherchée en vertu de cette Loi puisque son article 82.1, et l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* autorisent la tenue de l'instance que le requérant a prétendu introduire. L'article 82.1 modifie expressément le droit de demander une révision judiciaire par ailleurs prévu à l'article 28. Cette Cour doit tout autant tenir compte de l'article 82.1 lorsqu'elle est saisie d'une demande fondée sur l'article 28 cherchant à annuler une décision ou ordonnance rendue en application de la *Loi sur l'immigration*, qu'elle doit tenir compte, notamment, des dispositions privatives du paragraphe 22(1) du *Code canadien du travail* lorsqu'elle est saisie d'une demande fondée sur l'article 28 visant à faire annuler une décision rendue en vertu de la partie I du Code. Puisqu'il a choisi de demander une réparation aux termes de la Charte dans le cadre d'une instance autorisée par la *Loi sur l'immigration* plutôt que, par exemple d'introduire une action afin d'obtenir une déclaration portant sur ces droits, le requérant est lié par la condition préalable selon laquelle il est tenu d'obtenir une autorisation pour procéder ainsi. Il est bien établi que ni le paragraphe 24(1) de la Charte ni le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne rendent d'eux-mêmes un tribunal compétent. Le paragraphe 24(1) prévoit plutôt un pouvoir de réparation et le paragraphe 52(1) un pouvoir de déclaration qui doivent être exercés par la Cour lorsqu'elle se prononce sur les questions dont elle est régulièrement saisie. Une décision ou ordonnance, qu'elle porte sur la Constitution ou non, est rendue en application de la *Loi sur l'immigration* lorsqu'elle est rendue par un tribunal tirant son pouvoir décisionnel de cette Loi. En l'absence d'une autorisation, cette Cour n'est pas compétente à entendre une demande fondée sur l'article 28 à l'égard d'une décision ou ordonnance rendue en application de la *Loi sur l'immigration*.

[18] De même, dans le cas du demandeur, même si celui-ci se plaint de violation de plusieurs de ses droits, y compris de droits garantis par la Charte, ses prétentions ont comme point de

départ les mesures prises par CIC et l'ASFC en vertu du paragraphe 138(1) de la LIPR. Par conséquent, il doit demander une autorisation.

[19] On peut mettre en contraste l'arrêt *Mahabir* avec la décision *Toussaint*, dans laquelle le juge Zinn a estimé que le refus de la demande de paiement de frais prévus par le Programme fédéral de santé intérimaire [le PFSI] n'était pas une question d'immigration relevant de la LIPR. Le PFSI avait été créé dans les années cinquante avant l'entrée en vigueur de la LIPR en vue d'offrir des soins de santé aux demandeurs d'asile. Le Programme ne tirait pas son origine d'une loi fédérale, mais bien d'un décret. Par conséquent, le fondement légal de la décision qui avait été prise au sujet du PFSI était un décret, et non la LIPR, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de demander l'autorisation prévue au paragraphe 72(1). Voici ce que le juge Zinn déclare au paragraphe 27 de sa décision :

À mon avis, si on l'interprète correctement, pour être assujettie au paragraphe 72(1) de la Loi, la décision doit avoir été prise en vertu de la Loi ou de ses règlements d'application. On ne saurait affirmer que les décisions relatives à l'admissibilité au PFSI sont prises « dans le cadre de la présente loi » parce que ni la Loi ni ses règlements d'application ne prévoient de pouvoirs en ce qui concerne le PFSI. Le décret en vertu duquel cette décision a été prise, ainsi que les décrets qui l'ont précédé, n'a pas été pris dans le cadre de la Loi; d'ailleurs, la Loi, dans sa rédaction présentement en vigueur, n'existait pas à l'époque.

[20] À la différence de l'affaire *Toussaint*, la présente espèce découle clairement de l'exercice d'un pouvoir prévu par la LIPR. Le demandeur cherche à obtenir le contrôle judiciaire de la façon dont ce pouvoir prévu par la loi a été exercé et, pour ce faire, il doit obtenir l'autorisation en vertu du paragraphe 72(1). Je dois par conséquent décliner compétence.

[21] Quant à la question de savoir si une injonction peut être prononcée contre le ministre et l'ASFC défendeurs, comme cette question ne relève pas de ma compétence, je préfère confier à l'autorité qui sera ultimement saisie de l'affaire le soin de trancher la question.

## **DISPOSITIF**

[22] La présente demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

**JUGEMENT**

**LA COUR REJETTE** la demande de contrôle judiciaire.

« Peter Annis »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Mario Lagacé, jurilinguiste

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1307-12

**INTITULÉ :** EKENS AZUBUIKE c.  
MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA  
PROTECTION CIVILE et autre

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 20 NOVEMBRE 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :**

LE JUGE ANNIS

**DATE DES MOTIFS :** LE 13 JANVIER 2014

**COMPARUTIONS :**

Ekens Azubuike

LE DEMANDEUR  
(AGISSANT POUR SON PROPRE COMPTE)

Ian Demers

POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Ekens Azubuike  
Montréal (Québec)

LE DEMANDEUR  
(AGISSANT POUR SON PROPRE COMPTE)

William F. Pentney  
Sous-procureur général du Canada  
Montréal (Québec)

POUR LES DÉFENDEURS