

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20150202

Dossier : A-407-14

Référence : 2015 CAF 34

PRÉSENT : LE JUGE STRATAS

ENTRE :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA et
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

appelants

et

**CANADIAN DOCTORS FOR REFUGEE CARE, L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
AVOCATS ET AVOCATES EN DROIT DES RÉFUGIÉS, DANIEL GARCIA
RODRIGUES, HANIF AYUBI
et JUSTICE FOR CHILDREN AND YOUTH**

intimés

et

**L'ASSOCIATION DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS
AUTORISÉS DE L'ONTARIO et L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
CENTRES DE SANTÉ COMMUNAUTAIRE**

intervenantes

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance prononcée à Ottawa (Ontario), le 2 février 2015.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE STRATAS

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20150202

Dossier : A-407-14

Référence : 2015 CAF 34

PRÉSENT : LE JUGE STRATAS

ENTRE :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA et
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

appelants

et

**CANADIAN DOCTORS FOR REFUGEE CARE, L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
AVOCATS ET AVOCATES EN DROIT DES RÉFUGIÉS, DANIEL GARCIA
RODRIGUES, HANIF AYUBI
et JUSTICE FOR CHILDREN AND YOUTH**

intimés

et

**L'ASSOCIATION DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS
AUTORISÉS DE L'ONTARIO et L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
CENTRES DE SANTÉ COMMUNAUTAIRE**

intervenantes

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE STRATAS

[1] Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes inc. (le FAEJ) demande l'autorisation d'intervenir dans le présent appel.

[2] Il s'agit, en l'occurrence, d'un appel interjeté à l'encontre d'un jugement de la Cour fédérale (2014 CF 651) dans lequel la juge a, entre autres choses, déclaré que les décrets C.P. 2012-433 et C.P. 2012-945 étaient incompatibles avec l'article 12 de la Charte (droit à la protection contre les traitements ou peines cruels et inusités) et l'article 15 de la Charte (le droit à l'égalité). Les deux décrets visaient à adopter le Programme fédéral de santé intérimaire pour les réfugiés.

[3] Le FAEJ soutient que, s'il est autorisé à intervenir, il sera en mesure de présenter des observations utiles et nécessaires en ce qui a trait aux questions se rapportant à l'article 15.

A. La nature de l'appel et la contribution envisagée par le FAEJ

[4] Pour statuer sur une demande d'autorisation d'intervenir, la Cour doit d'abord déterminer quelles questions sont réellement en jeu dans l'appel pour ensuite examiner la relation entre l'intervention envisagée et ces questions.

[5] Pour ce qui est de la question relative à l'article 15, l'avis d'appel de l'appelant fait simplement allusion à une erreur de la part de la Cour fédérale. En revanche, les motifs rédigés par la Cour fédérale et le mémoire des faits et du droit déposé par l'appelant devant notre Cour nous donnent une meilleure idée des questions qui se posent en regard de l'article 15.

[6] Devant la Cour fédérale, les demandeurs, Canadian Doctors for Refugee Care et d'autres, ont contesté la validité des décrets en vertu de l'article 15 au motif qu'ils établissaient une distinction entre diverses catégories de demandeurs d'asile en fonction de leur pays d'origine. Selon eux, les décrets offrent une couverture d'assurance-maladie inférieure aux personnes provenant de certains pays désignés, comparativement à celle offerte aux autres demandeurs d'asile. Ils ajoutent que les décrets accordent aux personnes qui se trouvent légalement au Canada afin d'obtenir une protection un traitement différent de celui réservé aux autres résidents autorisés du Canada, à qui le gouvernement fournit une assurance-maladie. Le procureur général et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ont rejeté ces affirmations. La Cour fédérale a essentiellement donné raison à Canadian Doctors for Refugee Care et aux autres demandeurs. Le procureur général et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration interjettent maintenant appel de cette décision.

[7] Le FAEJ allègue que le présent appel soulève d'importantes questions de fond concernant le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte, notamment celle concernant [TRADUCTION] « les répercussions sexospécifiques des modifications apportées en 2012 au Programme fédéral de santé intérimaire, qui produisent à l'endroit des réfugiées des effets discriminatoires bien particuliers ».

[8] Sur un plan plus général, le FA EJ avance que l'appel soulève des questions de nature générale quant à la façon dont [TRADUCTION] « les lois et les politiques qui établissent des distinctions entre [certains] groupes peuvent [également] avoir des effets particulièrement préjudiciables chez certaines personnes comme les réfugiées ». Les réfugiées peuvent [TRADUCTION] « ressentir plus intensément et de manière singulière les effets de l'inégalité ».

[9] Le FA EJ ajoute qu'il est bien placé pour aider la Cour sur ces questions en raison de son [TRADUCTION] « expertise bien particulière concernant la façon dont les inégalités vécues par les femmes sont le produit de la rencontre de plusieurs motifs de distinction illicites ». Il peut donner un éclairage utile concernant [TRADUCTION] « l'impact qu'une méthode donnée d'analyse fondée sur l'article 15 peut avoir sur les réfugiées, qui ne partagent pas forcément tous les traits qui caractérisent les autres personnes intimées dans la présente affaire ». Il précise en outre : [TRADUCTION] « Notre point de vue est crucial, étant donné que le groupe de demandeurs ne compte en l'espèce aucune femme, alors que 51 % des auteurs de demandes d'asile au Canada sont des femmes. » Enfin, le fait d'autoriser le FA EJ à présenter des observations sur les [TRADUCTION] « aspects sexospécifiques de l'appel » favorisera [TRADUCTION] « l'accès des réfugiées à la justice ».

[10] Plus généralement, le FA EJ soutient que [TRADUCTION] « [l]a façon dont les tribunaux abordent ces questions influence leur manière d'apprécier les demandes fondées sur la Charte et, par ricochet et plus largement, sur la protection des droits à l'égalité ». Il s'ensuit que le FA EJ [TRADUCTION] « a un intérêt dans le présent appel et dans les questions qu'il soulève par rapport à la Charte ».

B. Le critère d'intervention

[11] Le critère traditionnel est énoncé dans des jugements comme *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 C.F. 74 (1^{re} inst.), au paragraphe 12, conf. par [1990] 1 C.F. 90 (C.A.), et *Lignes aériennes Canadien International Ltée. c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2010] 1 R.C.F. 226. Toutefois, certains volets de ce critère posent problème sur le plan conceptuel et font abstraction de considérations pertinentes : *Canada (Procureur général) c. Première Nation Pictou Landing*, 2014 CAF 21, 456 N.R. 365, aux paragraphes 6 à 10.

[12] Les appelants invoquent exclusivement l'arrêt *Pictou*, tandis que le FAEJ s'appuie uniquement sur le courant jurisprudentiel auquel appartiennent *Rothmans, Benson & Hedges* et *Lignes aériennes Canadien International*.

[13] Si la formulation du critère énoncé dans l'arrêt *Pictou* diffère de l'ancien critère, les deux critères reprennent essentiellement la même idée, à savoir que la décision d'accorder ou non le statut d'intervenant relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour et doit reposer sur les critères de l'article 109 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles) et des principes généraux énoncés à l'article 3 des Règles, la preuve présentée dans le cadre de la requête et la nature de l'instance.

[14] Je ne crois pas qu'en l'espèce, ces deux critères concurrents entraîneraient des résultats différents. Pour les motifs que j'ai exposés dans l'arrêt *Pictou*, je préfère la version remaniée de

l'ancien critère tiré des jugements *Rothmans, Benson & Hedges* et *Lignes aériennes Canadien International*. C'est donc cette version du critère que je me propose d'appliquer.

[15] Ce critère est le suivant :

- I. La personne qui désire intervenir s'est-elle conformée aux exigences procédurales particulières énoncées au paragraphe 109(2) des Règles? La preuve présentée à l'appui est-elle précise et détaillée? Si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est négative, la Cour n'est pas en mesure d'évaluer adéquatement les autres facteurs et doit par conséquent refuser d'accorder le statut d'intervenant. Si la réponse aux deux questions est affirmative, la Cour est en mesure d'évaluer adéquatement les autres facteurs et de déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, il convient d'accorder le statut d'intervenant.
- II. La personne qui désire intervenir a-t-elle un intérêt véritable dans l'affaire dont la Cour est saisie, permettant ainsi de garantir à la Cour qu'elle possède les connaissances, les compétences et les ressources nécessaires et qu'elle les consacrera à l'affaire dont la Cour est saisie?
- III. En participant au présent appel de la manière qu'elle se propose, la personne qui désire intervenir fournira-t-elle à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui l'aideront effectivement à la prise d'une décision?

- IV. Est-il dans l'intérêt de la justice d'autoriser l'intervention? Par exemple, l'affaire dont la Cour est saisie comporte-t-elle une dimension publique importante et complexe, de sorte que la Cour doit prendre connaissance d'autres points de vue que ceux exprimés par les parties à l'instance? La personne qui désire intervenir a-t-elle participé à des procédures antérieures concernant l'affaire?
- V. L'intervention désirée est-elle incompatible avec les exigences énoncées à l'article 3 des Règles, à savoir de permettre « d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible »? L'intervention devrait-elle être assujettie à des conditions qui pourraient répondre aux exigences prévues à l'article 3?

(*Pictou*, précité, au paragraphe 11.)

C. Application du critère d'intervention

[16] Je reconnais que le FAEJ a fait de nombreuses interventions utiles, notamment dans des affaires où la discrimination fondée sur le sexe était en cause.

[17] Je reconnais également que les motifs et le jugement prononcés en première instance ont retenu l'attention du public et que bien souvent, en pareil cas, « l'affaire dont la Cour est saisie comporte [...] une dimension publique importante et complexe, de sorte que la Cour doit prendre

connaissance d'autres points de vue que ceux exprimés par les parties à l'instance » : *Pictou*, précité, au paragraphe 11.

[18] Cela dit, les points de vue originaux qu'entend présenter la personne désirant intervenir doivent se rapporter à une question en litige dans l'instance. Plus précisément, selon l'alinéa 109(2)b) des Règles, l'éventuel intervenant doit montrer en quoi sa participation aidera à la prise d'une décision sur une question de fait ou de droit se rapportant à l'instance.

[19] Les avis de demande et avis d'appel servent à cerner les questions en litige dans le cadre d'une instance. Les parties à l'instance montent leur dossier de preuve et élaborent les arguments qu'ils entendent présenter en fonction de ces questions soigneusement cernées. Le tiers qui souhaite prendre part à l'instance à titre d'intervenant doit composer avec ces questions telles qu'elles sont formulées : il ne peut y apporter des modifications ou des ajouts. Ainsi, suivant l'alinéa 109(2)b) des Règles, la personne désireuse d'intervenir doit démontrer en quoi sa contribution ferait progresser le débat sur les questions déjà en jeu, et non pas indiquer de quelle façon elle entend modifier ces questions.

[20] Naturellement, ce principe est conforme au principe adopté par les cours d'appel pour décider s'il y a lieu d'examiner une nouvelle question. Selon ce principe, une partie ne peut soulever une nouvelle question en appel si, du fait de son caractère inadéquat, le dossier factuel ne le permet pas ou lorsque la présentation de cette question en première instance aurait pu mener à la constitution d'un dossier factuel différent : *Quan c. Cusson*, 2009 CSC 62, [2009] 3

R.C.S. 712; *Performance Industries Ltd. c. Sylvan Lake Golf & Tennis Club Ltd.*, 2002 CSC 19, [2002] 1 R.C.S. 678.

[21] Ces considérations revêtent une importance particulière dans les affaires fondées sur la Charte : *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, 61 D.L.R. (4th) 385; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873, au paragraphe 28. Dans de telles affaires, les jugements et motifs prononcés par les tribunaux peuvent se traduire par le retrait ou la limitation de certains des pouvoirs du législateur ou de l'exécutif. Il est donc capital que ces jugements et motifs découlent des questions formulées dans l'acte introductif d'instance. C'est à l'égard de ces questions que les parties ont déposé des éléments de preuve et ce sont celles qui ont fait l'objet de contestations. Ce sont ces questions qui ont fait l'objet des recherches et des mémoires des faits et du droit des parties. Dans les affaires dont la Cour est saisie, ces questions sont celles que les tribunaux judiciaires inférieurs ou les décideurs administratifs ont tranchées en rendant des décisions soigneusement motivées.

[22] Le FAEJ n'a pas réussi à me convaincre que les observations qu'il envisage de faire se rapportent aux questions cernées dans l'instance, ni qu'elles aideraient la Cour à statuer sur ces questions.

[23] Le FAEJ souhaite soulever des questions fondées sur le sexe. Or, ces questions ne sont pas celles qui ont été formulées en l'espèce.

[24] Le FAEJ soutient que les décrets ont des [TRADUCTION] « répercussions sexospécifiques ». Il s'agit là d'une conclusion de fait qui ne saurait reposer sur des hypothèses, mais qui doit plutôt être étayée par la preuve : *Conseil national des femmes métisses c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 230, [2005] 4 R.C.F. 272, conf. par 2006 CAF 77, 348 N.R. 83. Du reste, en appel, la Cour n'est normalement pas autorisée à tirer des conclusions de fait.

[25] Je comprends bien la question d'intersectionnalité des facteurs que le FAEJ souhaite soulever – le fait que, dans certaines affaires concernant l'article 15, la rencontre entre plusieurs motifs de distinction illicites peut constituer un facteur important de l'analyse. Il reste que l'intersectionnalité est une question de droit qui est tributaire de la preuve. Les cours d'appel ne peuvent se pencher sur cette question sauf si elle repose sur un fondement factuel et dans la mesure où les parties ont été informées de la question devant la juridiction inférieure et ont amplement eu l'occasion de présenter des éléments de preuve à ce sujet.

[26] Si la question de l'intersectionnalité avait fait l'objet de débats en première instance, les parties auraient pu produire une preuve sur ce point. Le dossier fait certes état d'un certain nombre d'éléments de preuve concernant la situation des réfugiées, mais une preuve plus abondante aurait vraisemblablement été produite devant la Cour fédérale si la question de l'intersectionnalité avait été placée à l'avant-plan.

[27] Indépendamment de ce qui précède, je remarque que le FAEJ n'a pas présenté dans le délai prescrit sa requête en vue d'obtenir l'autorisation d'intervenir.

[28] L'expérience m'a appris que ceux qui ont un point de vue utile à présenter en appel prennent des mesures pour se faire entendre dès que l'occasion se présente. Désireux de faire valoir leur point de vue, ils agissent promptement après le dépôt de l'avis d'appel.

[29] Dans la présente instance, les appelants ont déjà déposé leur mémoire et les intimés sont sur le point de le faire. Le jugement et les motifs de la Cour fédérale ont été publiés il y a sept mois et ont suscité beaucoup d'intérêt, or ce n'est que maintenant que le FAEJ demande à intervenir. Il n'a d'ailleurs pas donné d'explication pour son retard. En l'espèce, si le FAEJ était autorisé à intervenir dans l'appel et à déposer un mémoire, les parties seraient obligées d'y répondre en produisant des mémoires supplémentaires, une conséquence que le FAEJ aurait pu éviter en agissant plus rapidement.

[30] Enfin, le FAEJ a dans la présente affaire un intérêt de nature strictement jurisprudentielle. En certains endroits de ses observations écrites, il insiste sur l'influence que peuvent avoir des affaires ne faisant intervenir aucune question d'égalité entre les sexes sur la jurisprudence dans ce domaine. J'en conviens. Toutefois, ce genre d'intérêt de nature purement jurisprudentielle ne suffit pas à justifier une intervention. Autrement, ce serait un peu comme si on autorisait une entreprise pharmaceutique à prendre part à un litige portant sur des brevets pour la simple raison qu'elle est elle-même titulaire de brevets et se sent très concernée par l'évolution de la jurisprudence. Et c'est une chose que nous ne faisons pas : *Lignes aériennes Canadien International*, précité, au paragraphe 11.

[31] Je rejette la demande d'intervention.

« David Stratas »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER :

A-407-14

INTITULÉ :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA et LE MINISTRE DE
LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION c.
CANADIAN DOCTORS FOR
REFUGEE CARE,
L'ASSOCIATION
CANADIENNE DES AVOCATS
ET AVOCATES EN DROIT DES
RÉFUGIÉS, DANIEL GARCIA
RODRIGUES, HANIF AYUBI et
JUSTICE FOR CHILDREN AND
YOUTH et L'ASSOCIATION
DES INFIRMIÈRES ET
INFIRMIERS AUTORISÉS DE
L'ONTARIO et
L'ASSOCIATION
CANADIENNE DES CENTRES
DE SANTÉ COMMUNAUTAIRE**

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE STRATAS

DATE DES MOTIFS :

LE 2 FÉVRIER 2015

OBSERVATIONS ÉCRITES :

David Tyndale
Neeta Logsetty
Hillary Adams

POUR LES APPELANTS

Kim Stanton
Alison J. Gray
E. Bruce Mellett

POUR L'INTERVENANT
PROPOSÉ, LE FONDS
D'ACTION ET D'ÉDUCATION
JURIDIQUES POUR LES

FEMMES INC.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

Lorne Waldman
Toronto (Ontario)

Maureen Silcoff
Toronto (Ontario)

Emily Chan et Mary Birdsell
Toronto (Ontario)

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Toronto (Ontario)

Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes
inc.
Toronto (Ontario)

Bennett Jones LLP
Calgary (Alberta)

POUR LES APPELANTS

POUR LES INTIMÉS,
CANADIAN DOCTORS FOR
REFUGEE CARE, DANIEL
GARCIA RODRIGUES ET
HANIF AYUBI

POUR L'INTIMÉE,
L'ASSOCIATION CANADIENNE
DES AVOCATS ET AVOCATES
EN DROIT DES RÉFUGIÉS

POUR L'INTIMÉE, JUSTICE
FOR CHILDREN AND YOUTH

POUR LES INTERVENANTES,
L'ASSOCIATION DES
INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS
AUTORISÉS DE L'ONTARIO ET
L'ASSOCIATION CANADIENNE
DES CENTRES DE SANTÉ
COMMUNAUTAIRE

POUR L'INTERVENANT
PROPOSÉ, LE FONDS
D'ACTION ET D'ÉDUCATION
JURIDIQUES POUR LES
FEMMES INC.