

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20160204

Dossier : A-355-15

Référence : 2016 CAF 36

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE STRATAS

ENTRE :

MIODRAG ZARIC (alias MIDRAG ZARICA)

appellant

et

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

intimé

Requête jugée sur dossier sans comparution des parties.

Ordonnance rendue à Ottawa (Ontario), le 4 février 2016.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE :

LE JUGE STRATAS

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20160204

Dossier : A-355-15

Référence : 2016 CAF 36

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE STRATAS

ENTRE :

MIODRAG ZARIC (alias MIDRAG ZARICA)

appellant

et

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

intimé

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE STRATAS

[1] Monsieur Arnaud Duhamel demande, par requête, l'autorisation d'intervenir dans le présent appel, qui a été interjeté à l'encontre du jugement de la Cour fédérale (le juge Fothergill). La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire du ministre et a annulé une décision de la Section de la protection des réfugiés : 2015 CF 837.

A. Les observations des parties concernant la requête en autorisation d'intervenir

[2] Monsieur Duhamel soutient que sa participation à l'instance en qualité d'intervenant aidera la Cour à trancher certaines questions en litige dans l'appel, parmi lesquelles figurent les questions suivantes : la norme de contrôle, la façon dont le contrôle devrait être effectué, la raison pour laquelle la décision de la Section de la protection des réfugiés était raisonnable, la nature théorique du litige, et les conséquences du jugement de la Cour fédérale. M. Duhamel ajoute qu'il a l'intention de [TRADUCTION] « recentrer le débat sur une question qui n'a pas reçu beaucoup d'attention de la part des parties et des tribunaux inférieurs ».

[3] Monsieur Duhamel a aidé la Cour en produisant un projet de mémoire des faits et du droit de l'intervenant. Cela aide la Cour à voir de manière concrète ce que M. Duhamel compte plaider dans l'appel.

[4] Le ministre s'oppose. Il affirme que M. Duhamel ne fournira pas à la Cour d'autres précisions et perspectives utiles qui l'aideront effectivement à la prise d'une décision. Au lieu de cela, en gros, selon le ministre, M. Duhamel, qui n'a pas démontré qu'il avait un intérêt pour le droit des réfugiés, le droit administratif ou le droit relatif aux litiges théoriques, ni qu'il possédait des compétences particulières dans ces domaines, présentera des observations juridiques qui ont déjà été formulées dans le présent appel. En fait, il se propose d'agir comme co-avocat pour l'appelant. Le ministre souligne également le retard de M. Duhamel à introduire la présente requête.

B. Le critère applicable en matière d'intervention

[5] Le ministre soutient que, pour trancher la présente requête, la Cour devrait appliquer le critère énoncé dans l'arrêt *Première Nation Pictou Landing c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 21, [2015] 2 R.C.F. 253. M. Duhamel, quant à lui, invoque une jurisprudence antérieure qui s'appuie sur le critère énoncé dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 C.F. 74 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 12, conf. par [1990] 1 C.F. 90 (C.A.F.). L'arrêt *Pictou Landing* donnait à entendre que le critère applicable en matière d'intervention énoncé dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges* devait être révisé. Dans l'arrêt *Pictou Landing*, la Cour a reformulé le critère et a énoncé les facteurs pertinents, en affirmant (au paragraphe 12) que « ces facteurs s'inscrivent fidèlement parmi les réponses aux principales préoccupations abordées dans la décision *Rothmans, Benson & Hedges*, tout en permettant de surmonter les difficultés qui se présentent régulièrement de nos jours dans le cadre des litiges devant les Cours fédérales, notamment dans le cadre des litiges de droit public ».

[6] Si l'arrêt *Pictou Landing* a révisé le critère applicable en matière d'intervention, c'était aussi pour tenir compte de l'arrêt de la Cour suprême *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87. Dans cet arrêt, la Cour suprême a donné instruction aux tribunaux et aux avocats d'accorder plus d'importance à la rapidité, l'efficacité et la simplicité dans l'élaboration et l'application des règles de procédure. L'arrêt *Pictou Landing* met en application cette instruction dans le cas des requêtes en intervention, en obligeant la Cour à tenir compte des objectifs énoncés à l'article 3 des Règles, qui font écho aux objectifs soulignés dans l'arrêt *Hryniak*.

[7] L'arrêt *Pictou Landing*, bien qu'il s'agisse d'une décision rendue par un juge des requêtes siégeant seul, a été invoqué uniformément par les avocats qui ont comparu devant la Cour et a été appliqué de façon constante par d'autres juges de la Cour, et ce, sans aucune modification. Pour ces motifs, et pour les motifs exposés dans l'arrêt *Pictou Landing*, j'estime que ce dernier énonce correctement le critère que je dois appliquer dans la présente requête.

[8] L'arrêt *Pictou Landing* énonce, au paragraphe 11, les facteurs suivants à examiner :

- 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 consacrerà 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 la règle 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 la règle 3?

[9] Le ministre a présenté des observations concernant la façon dont ces facteurs s'appliquent en l'espèce. Il ne l'a peut-être pas voulu, mais ses observations peuvent être considérées comme donnant à entendre que si M. Duhamel ne réussit pas à démontrer chacun de ces facteurs, sa requête en intervention devra être rejetée. À mon avis, ce n'est pas de cette façon qu'il faut examiner les facteurs.

[10] Le paragraphe 109(2) des Règles est une disposition qui doit être respectée à moins que des « circonstances spéciales » justifient une exemption de son application en vertu de l'article 55 des Règles. Le paragraphe 109(2) des Règles exige notamment que la partie qui cherche à obtenir la qualité d'intervenant « explique de quelle manière la personne désire participer à l'instance et en quoi sa participation aidera à la prise d'une décision sur toute question de fait et de droit se rapportant à l'instance ». En l'absence de circonstances spéciales, si une partie ne se conforme pas au paragraphe 109(2) des Règles, sa requête en intervention devrait être rejetée.

[11] Les autres facteurs de l'arrêt *Pictou Landing* servent à guider l'exercice du large pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 109(1) des Règles confère à la Cour d'« autoriser toute personne à intervenir dans une instance ». Certains de ces facteurs sont passablement larges. Par exemple, le cinquième facteur, soit la compatibilité avec l'article 3 des Règles, concerne la conduite équitable et ordonnée de l'instance devant la Cour, un concept qui peut englober de nombreuses considérations pratiques. De même, le facteur de « l'intérêt de la justice » peut amener à devoir prendre en compte un large éventail de considérations.

[12] Par exemple, dans la décision *Nation Gitxaala c. La Reine*, 2015 CAF 73, aux paragraphes 21 à 24, au sujet de l'équité (ou de ce qui est « juste » au sens de l'article 3 des Règles), la Cour a porté son attention sur le principe de « l'égalité des moyens ». Elle a noté que l'apparence d'équité peut être compromise si la Cour autorise trop d'intervenants en faveur d'une des thèses en présence. Lorsqu'un tribunal autorise plusieurs intervenants en faveur d'une thèse — surtout s'ils sont partisans et défendent des positions politiques — alors qu'aucun intervenant ou très peu participent en faveur de la thèse opposée, cela donne l'impression que le tribunal a permis qu'on se ligue contre une des parties, et le dénouement ultime ainsi que le raisonnement qui le sous-tend peuvent exacerber cette impression. Cela est particulièrement nuisible dans les litiges de droit public, qui doivent être tranchés en fonction du droit établi, et non en fonction d'impressions subjectives, d'aspirations, d'idées personnelles préconçues, de visions idéologiques ou d'opinions indépendantes : *Ishaq c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 151, aux paragraphes 25 et 26.

[13] L'ensemble des facteurs doit être apprécié globalement. Dans bien des cas, certains facteurs pencheront en faveur de l'accueil de la requête, tandis que d'autres pencheront en sens contraire. La tâche de la Cour consiste à exercer son pouvoir discrétionnaire dans un sens ou dans l'autre en se fondant sur les principes illustrés par ces facteurs et sur la jurisprudence relative à ces facteurs.

[14] Cela ne signifie pas qu'avec le temps, au fil de la jurisprudence, certains facteurs ne pourraient pas prendre une importance considérable. Avec le temps, il se peut bien que la jurisprudence illustre des situations où une intervention ne devrait certainement pas être

autorisée. Par exemple, une intervention devrait être refusée lorsque la participation de l'intervenant proposé serait contradictoire avec le fonctionnement du tribunal en tant que tribunal de justice, c'est-à-dire un tribunal régi par des normes et des principes juridiques et les éléments de preuve admissibles, par opposition à un tribunal politique soumis aux prédilections personnelles. Certains jugements récents donnent à entendre que les parties qui demandent d'intervenir devraient être déboutées lorsqu'elles entendent :

- ajouter au dossier de preuve des éléments de preuve relevant des sciences sociales ou d'autres éléments de preuve controversés en introduisant subrepticement des études, des articles et d'autres documents étrangers sous le couvert d'observations dans leurs mémoires ou sous le couvert de « sources » dans leurs recueils de jurisprudence et de doctrine, ou encore en faisant des assertions factuelles dans l'espoir que le tribunal en prendra irrégulièrement connaissance d'office : voir *Ishaq*, précité, aux paragraphes 18 à 24, et les décisions qui y sont citées, parmi lesquelles figurent plusieurs arrêts de la Cour suprême du Canada;
- soulever une nouvelle question alors que le dossier des faits n'est pas adéquat pour l'étayer ou lorsque le dossier des faits aurait peut-être été différent si la question avait été soulevée devant le tribunal de première instance : *Canada (Procureur général) c. Canadian Doctors for Refugee Care*, 2015 CAF 34, au paragraphe 19; *Ishaq*, précité, au paragraphe 17; *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;

- invoquer des notions et des normes de droit international alors que la demande ou l'appel ne soulève pas véritablement de questions de droit international ou lorsque le droit international n'est pas pertinent au regard de la loi interne qui nous lie : *Nation Gitxaala*, précité, aux paragraphes 15 à 20.

C. Analyse

[15] En appliquant le critère en matière d'intervention expliqué plus haut, je dois rejeter la requête de M. Duhamel.

[16] Monsieur Duhamel n'a pas réussi à démontrer comment il aiderait à la prise d'une décision sur une question de fait ou de droit se rapportant à l'instance. Le ministre avance que la participation de M. Duhamel ferait entièrement double emploi avec celle de l'appelant — M. Duhamel voudrait essentiellement agir comme co-avocat de l'appelant — et qu'elle n'ajouterait rien.

[17] Dans les circonstances de l'espèce, je suis d'accord. Les observations proposées de M. Duhamel répètent dans une large mesure les observations déjà formulées dans le mémoire des faits et du droit de l'appelant. Elles insistent sur des choses différentes, mais elles ne sont pas suffisamment distinctes pour aider la Cour à trancher les questions en litige dans le présent appel.

[18] Il n'est pas inconcevable qu'une affaire se présente dans laquelle la Cour examinera les facteurs et, en prêtant une attention particulière au besoin d'aide dans une cause complexe,

exercera son pouvoir discrétionnaire de manière à autoriser un intervenant représenté par un avocat d'expérience alors que ses observations recourent en partie celles d'une autre partie; voir, par exemple, l'observation formulée au paragraphe 37 de l'arrêt *Ishaq*, précité. Cela n'est qu'une illustration de l'idée exprimée plus haut selon laquelle les facteurs ne forment pas ensemble une liste de contrôle obligatoire dont toutes les exigences doivent être satisfaites avant qu'une intervention puisse être autorisée; les facteurs doivent plutôt être appréciés globalement pour guider le large pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 109(1) des Règles confère à la Cour d'« autoriser toute personne à intervenir dans une instance ».

[19] Cependant, tel n'est pas le cas en l'espèce. L'appelant est représenté par un avocat d'expérience, le mémoire de l'appelant est complet, et il n'y a aucun besoin d'aide additionnelle dans les domaines que l'appelant aborde.

[20] Compte tenu des circonstances de l'espèce, j'estime qu'il n'est pas nécessaire que j'examine les autres facteurs, mais je note que ceux-ci militent tous contre l'accueil de la requête en intervention de M. Duhamel.

[21] L'affidavit de M. Duhamel est inadéquat. Celui-ci y affirme simplement que tout le contenu de ses observations écrites est vrai, sans aucun détail ni précision à l'appui. Il convient particulièrement de noter à cet égard que les observations écrites, appuyées par l'affidavit, ne nous disent pas qui est M. Duhamel ni s'il a un intérêt particulier pour le droit des réfugiés, le droit administratif ou le droit relatif aux litiges théoriques, s'il possède des compétences spécialisées dans ces domaines ou s'il a une perspective utile à leur égard.

[22] Que le ministre l'ait voulu ou non, certaines de ses observations pourraient être considérées comme donnant à entendre que de façon plus générale, la barre est plus haute dans les cas des simples particuliers comme M. Duhamel qui demandent la permission d'intervenir à une instance. À mon avis, il convient de mentionner que, dans les cas qui s'y prêtent, un particulier qui a un intérêt spécial, des compétences spécialisées ou une perspective utile relativement à une question pertinente pourrait bien être autorisé à intervenir, selon le résultat de l'évaluation globale des facteurs pertinents. Les interventions ne sont pas réservées à l'usage exclusif des groupes de revendication bien en vue.

[23] Le ministre cite le conseil de la Cour dans l'arrêt *Canadian Doctors for Refugee Care*, précité, selon lequel ceux qui souhaitent intervenir doivent agir promptement, au soutien de sa prétention selon laquelle le retard de M. Duhamel à déposer la présente requête devrait jouer contre lui. Je suis d'accord que, dans les circonstances de la présente affaire, cela devrait jouer contre M. Duhamel, mais il ne s'agit que d'un facteur parmi plusieurs. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'en dire plus au sujet des facteurs, puisqu'ils penchent tous contre l'accueil de la présente requête en intervention.

[24] Le ministre demande des dépens de 100 \$. L'article 22 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, énonce que « la demande d'autorisation, la demande de contrôle judiciaire ou l'appel introduit en application des présentes règles ne donnent pas lieu à des dépens », en l'absence de FB. Le ministre semble admettre candidement que cette disposition s'applique à la requête de M. Duhamel en

autorisation d'intervenir dans le présent appel. Il soutient néanmoins qu'il existe des raisons spéciales qui justifient une adjudication de dépens.

[25] Compte tenu de l'article 22 des règles en matière de protection des réfugiés, et considérant l'effort qu'a fait M. Duhamel pour aider la Cour en produisant un projet de mémoire de l'intervenant, j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire de n'adjudger aucuns dépens.

D. Dispositif

[26] La requête sera rejetée.

« David Stratas »

j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-355-15

INTITULÉ : MIODRAG ZARIC (ALIAS MIDRAG
ZARICA) c. LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

REQUÊTE JUGÉE SUR DOSSIER SANS COMPARUTION DES PARTIES

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE STRATAS

DATE DES MOTIFS : LE 4 FÉVRIER 2016

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Amina Riaz POUR L'INTIMÉ

Arnaud Duhamel POUR L'INTERVENANT PROPOSÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Poulton Law Office POUR L'APPELANT
Toronto (Ontario)

Jackman, Nazami and Associates
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada