

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20161124

Dossier : A-35-16

Référence : 2016 CAF 300

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB
LA JUGE WOODS**

ENTRE :

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

appellant

et

BINDER SINGH

intimé

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 24 novembre 2016.
Jugement rendu à l'audience à Toronto (Ontario), le 24 novembre 2016.

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR :

LE JUGE STRATAS

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20161124

Dossier : A-35-16

Référence : 2016 CAF 300

**CORAM : LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB
LA JUGE WOODS**

ENTRE :

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

appellant

et

BINDER SINGH

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR
(Prononcés à l'audience à Toronto (Ontario), le 24 novembre 2016)

LE JUGE STRATAS

[1] Le ministre interjette appel du jugement rendu par le juge Annis de la Cour fédérale (2015 CF 1415). La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire de M. Singh à l'encontre de la décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR).

[2] La SPR a conclu que M. Singh n'est pas un réfugié au sens de la Convention ni une personne à protéger, parce que la clause d'exclusion pour criminalité, prévue à la section F de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6 (la Convention sur les réfugiés), s'applique à son cas. Cette clause d'exclusion fait partie intégrante du droit canadien en vertu de l'article 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi). La SPR a de plus conclu qu'il y avait absence de minimum de fondement dans la demande d'asile de M. Singh, en vertu du paragraphe 107(2) de la Loi.

[3] La question centrale dont était saisie la Cour fédérale portait sur l'interprétation de la loi. Une fois que la SPR détermine qu'une personne n'est ni un réfugié au sens de la Convention ni une personne à protéger en raison de la clause d'exclusion de l'article 98, lui est-il interdit, en vertu de la Loi, de tirer une conclusion d'« absence de minimum de fondement » en vertu du paragraphe 107(2) de la Loi?

[4] La Cour fédérale a répondu à cette question par l'affirmative. Elle a annulé la décision de la SPR et lui a renvoyé l'affaire pour qu'elle rejette la demande de M. Singh uniquement au motif qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention ni une personne à protéger en vertu de la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés et de l'article 98 de la Loi.

[5] Le ministre interjette appel devant la Cour d'appel fédérale, affirmant que la Cour fédérale a commis une erreur sur cette question d'interprétation de la loi.

[6] Lors d'un appel relatif à un contrôle judiciaire, nous devons d'abord décider si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et, le cas échéant, si la Cour fédérale a correctement examiné la décision administrative en fonction de cette norme de contrôle. Si la Cour fédérale n'a pas choisi la norme de contrôle appropriée, nous devons examiner la décision administrative en fonction de la bonne norme de contrôle. Voir l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47.

[7] La Cour fédérale a conclu que la norme de contrôle applicable était la norme de la décision correcte. Nous ne sommes pas d'accord.

[8] La première étape pour déterminer la norme de contrôle pertinente consiste à qualifier la nature de la décision administrative faisant l'objet du contrôle : *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, 472 N.R. 171, aux paragraphes 18 et 26 à 28; *Canada (Procureur général) c. Boogaard*, 2015 CAF 150, 474 N.R. 121, au paragraphe 36.

[9] En l'espèce, la décision de la SPR concerne l'interprétation de la loi. La SPR s'est penchée sur les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des dispositions de la Loi sur la protection des réfugiés, dispositions « étroitement liée[s] à son mandat et dont [elle] a une connaissance approfondie » : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 54. Dans l'arrêt *Dunsmuir* et dans un certain nombre d'arrêts qui ont suivi, la Cour suprême du Canada a maintenu à maintes reprises que les cours de révision doivent, dans des affaires de ce type, présumer que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable : voir,

par exemple, l'arrêt *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47; l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654.

[10] La Cour fédérale a conclu (au paragraphe 26) que la SPR n'avait pas abordé les questions touchant à l'interprétation de la loi, et que par conséquent sa décision devait être examinée selon la norme de la décision correcte. Nous ne sommes pas d'accord. La Cour suprême n'a pas reconnu que c'était là une raison pour s'éloigner d'une révision selon la norme de la décision raisonnable. En fait, dans l'arrêt *Edmonton East*, précité, le comité des évaluations foncières en cause ne s'était pas explicitement penché sur les pouvoirs que lui conférait la loi et ne s'était pas non plus engagé dans un exercice d'interprétation de la loi, en raison d'une concession faite par les parties au litige. Dans l'arrêt *Kanthisamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909, l'agente des visas ne s'est pas explicitement penchée sur les pouvoirs qui lui étaient conférés en vertu de la loi, et ne s'est pas engagée non plus dans un exercice d'interprétation de la loi. Néanmoins, la Cour suprême a conclu qu'il fallait présumer que la norme de contrôle était celle de la décision raisonnable. Nous sommes liés par cette jurisprudence. En outre, en faisant ce qu'elle a fait, la SPR a peut-être implicitement accepté qu'elle avait compétence.

[11] Dans son mémoire des faits et du droit, l'intimé défend la décision de la Cour fédérale d'examiner la décision de la SPR selon la norme de la décision correcte, parce que des questions de droit international sont en jeu. À notre avis, en l'espèce, le seul élément qui pourrait avoir trait au droit international concerne la décision de la SPR d'exclure M. Singh en vertu de la section F

de l'article premier de la Convention sur les réfugiés. Mais le contrôle judiciaire devant la Cour fédérale et le présent appel devant la Cour ne portent pas sur cette question. La question qui nous occupe est plutôt de déterminer comment certaines dispositions de la Loi, une loi canadienne, devraient être interprétées. Comme le montre l'analyse faite par la Cour fédérale de ces dispositions et les observations du ministre devant la Cour, la teneur du droit international n'a rien à voir avec la question.

[12] En fin de compte, la norme de contrôle importe peu en l'espèce. Même en fonction de la norme de la décision raisonnable, nous jugeons que la décision de la SPR était déraisonnable, essentiellement pour les mêmes motifs que la Cour fédérale. Pour l'essentiel, nous sommes d'accord avec l'analyse faite par la Cour fédérale des dispositions pertinentes de la Loi et des liens entre elles.

[13] Nous sommes également d'accord avec la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle la décision de la Cour dans l'arrêt *Xie c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 250, 243 D.L.R. (4th) 385, appuie son interprétation des dispositions pertinentes de la Loi.

[14] Le ministre affirme que les objectifs de simplicité et d'économie des ressources concernent le processus d'interprétation des lois et nous obligent à accepter son point de vue sur les liens entre les dispositions de la Loi. Bien que dans l'abstrait ces objectifs soient louables, nous devons interpréter la Loi conformément à son libellé, au contexte global prévu dans la Loi et aux véritables objets de la Loi : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27,

154 D.L.R. (4th) 193. Si nous suivons cette méthodologie, que la Cour fédérale a également suivie, nous sommes dans l'ensemble d'accord avec l'analyse de la Cour fédérale. Quoiqu'il en soit, pour les motifs énoncés aux paragraphes 73 à 76 du mémoire de M. Singh, nous ne sommes pas convaincus que l'interprétation du ministre des dispositions pertinentes défend nécessairement les principes de simplicité et d'économie des ressources; en fait, il y aura toujours un enchevêtrement complexe de décideurs et d'autorités concernant les différents aspects de toute décision de la SPR.

[15] Le ministre affirme que, selon le jugement que nous avons récemment rendu dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté) c. R.K. et C.K.*, 2016 CAF 272, et dans l'arrêt *Alberta Teachers*, précité, la question de l'interprétation de la loi qui nous occupe en l'espèce n'a pas été soumise à la Cour fédérale, dans le sens où la question de l'interprétation de la loi n'a pas été soulevée par la SPR. Ainsi, le ministre affirme que la Cour fédérale n'aurait pas dû formuler la question dont est saisie la Cour.

[16] Ce n'était pas un obstacle pour la Cour ou pour la Cour suprême dans l'arrêt *Kanhasamy*, précité, compte tenu de la question en litige. En outre, l'objection à la « nouvelle question », une objection discrétionnaire, n'a pas été soulevée devant la Cour fédérale, n'apparaît pas dans l'avis d'appel et n'a pas été soulevée dans le mémoire du ministre. Enfin, à notre avis, la question dont nous sommes saisis concerne la compétence d'attribution de la SPR, une question réelle même si les parties devant la SPR ne l'ont pas soulevée. Un administrateur ne peut exercer une compétence d'attribution qu'il n'a pas : voir l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. BNSF Railway Company*, 2016 CAF 284, au paragraphe 23, et la

jurisprudence citée à cet égard dans le contexte de la compétence d'attribution d'une cour, mais qui peut également s'appliquer aux tribunaux administratifs; voir également l'arrêt

Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées), 2006 CSC 14, [2006] 1 R.C.S. 513, au paragraphe 16.

[17] La Cour fédérale a certifié la question suivante, dont est saisie la Cour :

Compte tenu du pouvoir conféré à la SPR aux termes du paragraphe 107(2) et de l'article 107.1 de la LIPR de déterminer qu'une demande d'asile n'a pas de fondement crédible ou qu'elle est manifestement infondée, est-il interdit à la SPR de rendre une telle décision après avoir conclu que le demandeur d'asile est exclu au titre de la section F de l'article premier de la Convention relative aux réfugiés, ou de le faire à titre subsidiaire?

[18] La question formulée par la Cour fédérale est plus large que nécessaire en fonction des faits en l'espèce. Il ne fait pas de doute que la SPR est autorisée à tirer des conclusions d'« absence de minimum de fondement » en vertu du paragraphe 107(2) de la Loi, dans certaines circonstances. Par conséquent, nous reformulerions la question de la façon suivante :

Compte tenu du pouvoir conféré à la Section de la protection des réfugiés aux termes du paragraphe 107(2) et de l'article 107.1 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de déterminer qu'une demande d'asile n'a pas de fondement crédible ou qu'elle est manifestement infondée, est-il interdit à la Section de la protection des réfugiés de rendre une telle décision après avoir conclu que le demandeur d'asile est exclu en vertu de la section F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés?

Nous répondrons à la question reformulée par l'affirmative.

[19] C'est pourquoi, en dépit de l'habile argumentation de M^e Anderson, nous allons rejeter le présent appel.

« David Stratas »

j.c.a.

Traduction certifiée conforme
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-35-16

APPEL D'UN JUGEMENT PRONONCÉ PAR LE JUGE ANNIS DE LA COUR FÉDÉRALE DATÉ DU 23 DÉCEMBRE 2015, DOSSIER N^O IMM-968-15.

INTITULÉ : LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION c.
BINDER SINGH
LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 NOVEMBRE 2016

MOTIFS DU JUGEMENT DE LA COUR : LE JUGE STRATAS
LE JUGE WEBB
LA JUGE WOODS

RENDUS À L'AUDIENCE PAR : LE JUGE STRATAS

COMPARUTIONS :

Martin Anderson
Christopher Crighton

POUR L'APPELANT

Prasanna Balasundaram
Asiya Hirji

POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada

POUR L'APPELANT

Downtown Legal Services
Toronto (Ontario) et
Mamann, Sandaluk & Kingwell LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTIMÉ