

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220301

Dossier : T-479-18

Référence : 2022 CF 285

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 1^{er} mars 2022

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

AYAN ABDIRAHMAN JAMA

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

ORDONNANCE ET MOTIFS
(DÉPENS)

I. Aperçu

[1] Les présents motifs portent sur les dépens et les débours payables par les parties à la suite du jugement rendu par la Cour dans l'affaire *Jama c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 37

[*Jama n^o 2*].

[2] Ayan Abdirahman Jama a sollicité le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile [le ministre] a refusé de lui délivrer un passeport en vertu de l'article 10.1 du *Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86. Le ministre a également décidé que M^{me} Jama devrait se voir refuser les services de passeport pour une durée de quatre ans à compter du 31 décembre 2015, date à laquelle elle a présenté sa demande de passeport.

[3] M^{me} Jama a de nouveau pu demander un passeport le 31 décembre 2019. Dans la décision *Jama n° 2*, la Cour a jugé que la demande de contrôle judiciaire était devenue théorique et qu'aucune des considérations soulevées par M^{me} Jama et le procureur général du Canada [le PGC] ne justifiait que la demande de contrôle judiciaire soit instruite sur le fond ou que la question constitutionnelle de M^{me} Jama soit tranchée puisqu'il n'y avait pas de litige actuel.

[4] Pour les motifs qui suivent, le PGC doit payer à M^{me} Jama des dépens d'une somme de 10 000 \$, y compris les débours. Cette décision vise à refléter l'intérêt public à ce que les questions juridiques soulevées dans la présente instance soient tranchées, ainsi que la désapprobation de la Cour à l'égard du défaut, par le ministre, de traiter la demande de passeport sous-jacente dans un délai raisonnable.

[5] Cette dernière considération est renforcée par la possibilité que le ministre refuse une demande ultérieure de services de passeport que M^{me} Jama pourrait présenter, en se basant en partie sur les mêmes renseignements défavorables. Le cas échéant, la Cour pourrait à nouveau être saisie des questions juridiques et constitutionnelles soulevées en l'espèce. Le ministre et son

personnel doivent trancher les demandes de passeport, y compris celles qui soulèvent des préoccupations en matière de sécurité nationale, dans un délai raisonnable. Cette obligation est nécessaire pour veiller à ce qu'un contrôle judiciaire puisse être intenté lorsque la situation le justifie.

II. Les positions des parties

A. *M^{me} Jama*

[6] *M^{me} Jama* demande des dépens de 25 000 \$. Selon elle, il s'agit d'un montant inférieur à celui qui aurait été établi sur une base avocat-client. Elle n'a pas présenté de projet de mémoire de dépens ni de renseignements qui permettraient à la Cour de confirmer le montant réel des frais juridiques qu'elle a engagés pour présenter sa demande de contrôle judiciaire.

[7] *M^{me} Jama* soutient que l'adjudication d'un montant de 25 000 \$ à titre de dépens est équitable vu la complexité et la nature de l'instance et les efforts qu'elle a déployés pour éclaircir le droit applicable aux révisions judiciaires conformément à la *Loi sur la prévention des voyages de terroristes*, LC 2015, c 36, art 42 [la LPVT]. Elle fait valoir que la demande de contrôle judiciaire est devenue théorique pour des raisons qui ne relèvent pas de son contrôle, et que les questions devront probablement être abordées à nouveau si elle demande un passeport à l'avenir.

[8] *M^{me} Jama* invoque la décision du juge Russel Zinn dans *Galati c Harper*, 2014 CF 1088 [*Galati*], où la demande de contrôle judiciaire est devenue théorique en raison, notamment, du

renvoi par le gouverneur en conseil de deux questions à la Cour suprême du Canada concernant la nomination du juge Marc Nadon. Les demandeurs ont sollicité des dépens d'environ 70 000 \$ selon la formule avocat-client. Le juge Zinn a reconnu que l'on pouvait avancer que les demandeurs avaient rendu service au Canada et qu'ils ne devraient pas être pénalisés, ce faisant, sur le plan pécuniaire. Cependant, il a également noté que la demande n'avait requis que très peu de travail des demandeurs et que la simple présentation de la demande semblait avoir permis de parvenir au résultat voulu. Le juge Zinn a adjugé un seul mémoire de dépens aux deux demandeurs, d'une somme globale de 5 000 \$ (*Galati*, aux para 12-15).

[9] M^{me} Jama affirme que la présente instance était la première demande de contrôle judiciaire à être instruite sous le régime de la LPVT. Vu le manque de précision dans la LPVT ou l'absence de directive dans la jurisprudence, la Cour et les parties ont dû consacrer un temps considérable à l'établissement d'une procédure appropriée, tant pour les audiences publiques que pour celles tenues à huis clos et *ex parte*. La jurisprudence qui découle de la présente instance servira de cadre pour les prochaines demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de la LPVT.

[10] M^{me} Jama affirme donc que les questions soulevées dans la demande étaient importantes et complexes. Elles portaient sur les droits fondamentaux et procéduraux en matière de sécurité nationale qui sont garantis aux Canadiens par la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c 11 (R-U). Il était nécessaire d'aborder les questions particulières et difficiles

concernant la procédure, la production de dossier, l'approbation de la preuve et une variété d'autres sujets. Bon nombre de ces questions sont maintenant réglées.

[11] M^{me} Jama affirme que les mêmes considérations ayant mené la Cour à adjuger des dépens aux demandeurs dans l'affaire *Galati* sont présentes en l'espèce, mais qu'elle devrait bénéficier d'un montant plus généreux pour les dépens.

B. *Procureur général du Canada*

[12] Le PGC mentionne qu'il aurait normalement droit aux dépens, vu l'issue de l'instance. Il est bien établi que les dépens sont adjugés selon l'issue de l'affaire. Bien que la demande n'ait pas été tranchée sur le fond, le PGC a eu gain de cause et la décision faisant l'objet du présent contrôle est toujours en vigueur.

[13] Le PGC concède que les questions soulevées dans la présente affaire étaient assez importantes, mais il affirme que les parties de l'instance qui se sont déroulées devant public n'étaient pas particulièrement complexes. Les audiences publiques étaient presque toutes des conférences de gestion d'instance. Les aspects relatifs à la complexité et à la nouveauté de la demande ont été soulevés dans le contexte des audiences à huis clos et *ex parte*, auxquelles M^{me} Jama n'a pas participé et pour lesquelles elle n'a engagé aucune dépense.

[14] Compte tenu de l'intérêt du public à ce que les questions soulevées dans la demande soient tranchées, le PGC ne sollicite pas de dépens. Bien qu'il ne s'agisse pas de la première

affaire faisant l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu de la LPVT, il s'agit de la première à se rendre au-delà des étapes préliminaires. Le PGC reconnaît qu'il était nécessaire pour la Cour, avec l'aide des parties, d'établir une procédure permettant d'évaluer les renseignements dont la divulgation pouvait être préjudiciable pour la sécurité nationale du Canada. Il convient que la demande avait une valeur publique, mais mentionne que la majeure partie de cette valeur découle des audiences tenues à huis clos et *ex parte*.

[15] Selon le PGC, la demande était en fin de compte personnelle pour M^{me} Jama. Même si elle a par la suite tenté de contester la LPVT en se basant sur des motifs constitutionnels, l'objectif fondamental de la demande était le contrôle judiciaire d'une décision de lui refuser des services de passeport. La demande n'a pas été présentée entièrement dans l'intérêt du public, et donc, M^{me} Jama a tort d'invoquer l'affaire *Galati*.

[16] Même si la Cour juge que M^{me} Jama devrait se voir octroyer des dépens, le PGC affirme que le montant qu'elle demande est excessif. Contrairement aux demandeurs dans l'affaire *Galati*, M^{me} Jama n'a pas donné à la Cour les moyens d'évaluer sa demande de dépens d'un montant de 25 000 \$.

[17] Le PGC a préparé un projet de mémoire de dépens en se fondant sur l'application présumée de la colonne III du tarif B. Ce tarif donne à penser que la partie ayant gain de cause aurait droit à des dépens de 9 907,50 \$ pour les parties publiques de la demande. Ces parties étaient principalement des conférences de gestion d'instance, dont bon nombre concernaient l'établissement d'un calendrier d'audiences ou des questions administratives. Les seules

audiences publiques contestées visent le sens à donner à un aspect des directives énoncées par la Cour en février 2019 et les observations concernant la question du caractère théorique présentées en décembre 2021.

[18] Le projet de mémoire des dépens du PGC n'inclut pas le montant de 500 \$ qui lui a été accordé par le juge René LeBlanc sans égard à l'issue de l'instance après qu'il a obtenu gain de cause dans sa requête en radiation de l'affidavit d'un expert de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme que M^{me} Jama a déposé à l'appui de sa demande (*Jama c Canada (Procureur général)*, 2020 CF 308).

C. Ami de la Cour

[19] Le PGC s'oppose à ce que l'ami de la cour présente des observations écrites à l'appui de la demande de dépens de M^{me} Jama. Il affirme que la question est personnelle à M^{me} Jama et que l'ami de la Cour n'offre pas de point de vue ni d'information que M^{me} Jama n'aurait pas pu fournir elle-même.

[20] L'ami de la Cour a été nommé pour aider la Cour dans le cadre des audiences à huis clos et *ex parte*. La Cour lui a donné l'occasion d'aborder les dépens parce que certaines considérations pertinentes auraient pu être soulevées lors des audiences à huis clos. Cependant, aucune restriction n'a été imposée quant à la portée des observations de l'ami de la Cour. Je suis d'accord avec le PGC pour dire que les considérations soulevées par l'ami de la Cour relèvent du domaine public. Je juge néanmoins que son point de vue est distinct et utile à la Cour pour

évaluer la question des dépens. J'exerce donc mon pouvoir discrétionnaire pour examiner les observations de l'ami de la Cour.

[21] L'ami de la Cour a présenté l'échéancier suivant de la procédure ayant mené à la décision du ministre de refuser des services de passeport à M^{me} Jama pour une période de quatre ans :

- (a) Le délégué du ministre a reçu la demande de passeport de M^{me} Jama le 31 décembre 2015.
- (b) Le délégué du ministre a répondu à la demande de M^{me} Jama pour la première fois environ huit mois et demi plus tard, soit le 14 septembre 2016, en lui envoyant une lettre qui expliquait le processus à suivre.
- (c) M^{me} Jama a reçu la première réponse détaillée à sa demande de passeport 13 mois après l'avoir présentée. Cette réponse comportait une liste de six puces résumant les allégations sur lesquelles le ministre pourrait se fonder pour lui refuser des services de passeport. L'ami de la Cour mentionne que les six puces ne révélaient pas beaucoup d'allégations clés contre M^{me} Jama, dont le juge LeBlanc a par la suite ordonné la divulgation dans la décision *Jama c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 533 [*Jama*].
- (d) Par l'intermédiaire de son avocat, M^{me} Jama a rapidement répondu au résumé en six points 33 jours plus tard.

- (e) Le 1^{er} juin 2017, près de trois mois plus tard, le délégué du ministre a de nouveau informé M^{me} Jama qu'il envisageait de recommander qu'on lui refuse des services de passeport. Selon l'ami de la Cour, cette communication était un exercice « pour la forme » qui ne permettait pas à M^{me} Jama de comprendre les préoccupations soulevées par le délégué du ministre.
- (f) Quatre semaines plus tard, le 29 juin 2017, M^{me} Jama a présenté ce que l'ami de la Cour décrit comme une [TRADUCTION] « déclaration relativement personnelle décrivant les répercussions que la décision du ministre de lui refuser des services de passeport a eues sur elle ».
- (g) Près de six mois plus tard, le délégué du ministre a répondu à M^{me} Jama en lui transmettant une recommandation formulée à l'intention du sous-ministre adjoint principal [le SMAP] selon laquelle elle devrait se voir refuser des services de passeport.
- (h) Il a ensuite fallu trois autres semaines au délégué du ministre, soit jusqu'au 8 février 2018, pour communiquer à M^{me} Jama la décision du SMAP de lui refuser des services de passeport.

[22] L'ami de la Cour note que le ministre et son personnel ont pris plus de 25 mois pour rejeter la demande de passeport de M^{me} Jama, ce qui représente plus de la moitié de la durée pendant laquelle elle est censée ne pas avoir droit aux services de passeport. Dans toutes les circonstances, l'ami de la Cour affirme que la conduite du ministre et de son personnel ne peut

être vue d'un bon œil par la Cour vu les droits garantis par les lois et la Constitution qui sont en jeu. Il soutient que la Cour pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le ministre et son personnel traitent les demandes de passeport plus rapidement, notamment celles qui soulèvent des préoccupations en matière de sécurité nationale. L'ami de la Cour avance donc que la Cour devrait adjuger à M^{me} Jama des dépens qui représentent adéquatement la désapprobation de la Cour à l'égard de [TRADUCTION] « l'approche nonchalante du ministre dans l'exercice du mandat qui lui est conféré par la loi ».

[23] En ce qui concerne le montant des dépens, l'ami de la Cour mentionne que M^{me} Jama, par l'entremise de son avocat, a déposé de nombreuses requêtes, des mémoires et d'autres documents. Elle a participé à la gestion des instances de bonne foi et de manière utile pour les parties et la Cour. L'ami de la Cour appuie donc la demande de dépens de M^{me} Jama, d'une somme de 25 000 \$.

III. Analyse

[24] L'adjudication des dépens, y compris le montant de ceux-ci, est une question qui relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour (*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [les Règles], art 400(1); *Canada (Procureur général) c Rapiscan Systems Inc*, 2015 CAF 97 au para 10). Lorsqu'elle établit les dépens à adjuger, la Cour doit tenir compte des facteurs énoncés au paragraphe 400(3) des Règles.

[25] Les principaux facteurs qui orientent la taxation des dépens en l'espèce sont les suivants :

- a) le résultat de l'instance;
- b) l'importance et la complexité des questions en litige;
- c) la charge de travail;
- d) le fait que l'intérêt public dans la résolution judiciaire de l'instance justifie une adjudication particulière des dépens;
- e) toute autre question que la Cour juge pertinente.

[26] La demande de contrôle judiciaire de M^{me} Jama a été rejetée au motif qu'elle était théorique. Habituellement, des dépens seraient adjugés en faveur du PGC vu l'issue de l'instance. Cependant, comme le démontre la décision du juge Zinn dans l'affaire *Galati*, la Cour peut adjuger des dépens à la partie perdante dans les circonstances appropriées.

[27] Les questions soulevées dans la présente demande de contrôle judiciaire étaient d'importance et de complexité modérées. Il s'agit de la première affaire de ce genre à atteindre une étape avancée de la procédure et aussi de l'une des premières affaires à être tranchées par le délégué du ministre selon des procédures qui ont été mises en place en 2015. La charge de travail en l'espèce était plus grande que ce qui est normalement requis dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire, et l'intérêt public jouait en faveur de la résolution judiciaire de l'instance.

[28] La décision rendue par le juge LeBlanc dans l'affaire *Jama* abordait de nombreuses questions procédurales découlant de l'application du paragraphe 6(2) de la LPVT. Dans son analyse, il a examiné les arguments constitutionnels de M^{me} Jama, bien que dans le contexte de la question de savoir si le paragraphe 6(2) permet la mise en balance de l'intérêt public (*Jama*, aux para 43-46). La décision du juge LeBlanc dans *Jama* a une valeur jurisprudentielle plus élevée que les intérêts des parties en l'espèce. En outre, elle pourrait demeurer pertinente si le ministre refuse encore à M^{me} Jama des services de passeport en se fondant en partie sur les mêmes renseignements défavorables.

[29] Le PGC nie être responsable d'une quelconque façon du temps qu'il a fallu pour instruire la demande sur le fond. Selon lui, plusieurs facteurs hors du contrôle des parties ont retardé la procédure, notamment l'établissement d'un processus qui n'est pas explicite dans la LPVT et selon lequel la Cour pouvait évaluer les renseignements qui entraînaient des préoccupations en matière de sécurité nationale, la pandémie de COVID-19 et la nomination du juge LeBlanc à la Cour d'appel fédérale en 2020.

[30] À mon avis, il s'agit d'un résumé incomplet des facteurs qui ont fait en sorte que la présente demande devienne théorique avant que les questions juridiques, y compris la question constitutionnelle, puissent être tranchées sur le fond. Il a fallu plus de 25 mois au ministre et à son personnel pour rejeter la demande de passeport de M^{me} Jama. Ce rejet a été appliqué rétroactivement au 31 décembre 2015, date à laquelle elle a présenté sa demande. Par conséquent, il restait moins de deux ans avant que l'interdiction d'obtenir des services de passeport prenne fin.

[31] La Cour d'appel fédérale a confirmé que lorsqu'un représentant du gouvernement délivre une décision après un délai déraisonnable et injustifié, cela justifie des dépens contre le ministre (*Ndungu c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 208 à l'al 7(6)(iv), citant *Nalbandian c Canada (Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1128, *M. Untel c Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 535 et *Jaballah c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1182.

[32] Je souscris à l'opinion de l'ami de la Cour selon lequel la Cour pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le ministre et son personnel traitent les demandes de passeport plus rapidement, notamment celles qui soulèvent des préoccupations en matière de sécurité nationale. Sans vouloir prêter de mauvaises intentions au ministre ou à son personnel, l'ami de la Cour met en garde contre le fait de [TRADUCTION] « ralentir » une demande de passeport, ce qui peut avoir pour effet de refuser des services de passeport d'une manière qui met la décision à l'abri d'un contrôle judiciaire. Il mentionne que des délais encore plus excessifs étaient en cause dans l'affaire *Nefkha-Bahri c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, n° de dossier de la Cour : T-780-21 (mentionné dans *Jama n° 2*, au para 66). Par une ordonnance datée du 31 janvier 2022, la juge Sylvie Roussel a accueilli la demande du ministre de suspendre l'affaire afin de permettre aux parties de discuter en vue de parvenir à un règlement.

IV. Conclusion

[33] Compte tenu du peu de documents à l'appui de la demande de dépens d'un montant de 25 000 \$ présentée par M^{me} Jama et du projet de mémoire des dépens d'un montant approximatif

de 10 000 \$ du PGC, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire et j'adjudge des dépens de 10 000 \$, y compris les débours, à M^{me} Jama. Cette décision vise à refléter l'intérêt public à ce que les questions juridiques soulevées dans la présente instance soient tranchées, ainsi que la désapprobation de la Cour à l'égard du défaut, par le ministre, de traiter la demande de passeport sous-jacente dans un délai raisonnable.

[34] Cette dernière considération est renforcée par la possibilité que le ministre refuse une demande ultérieure de services de passeport que M^{me} Jama pourrait présenter, en se basant en partie sur les mêmes renseignements défavorables. Le cas échéant, la Cour pourrait à nouveau être saisie des questions juridiques et constitutionnelles soulevées en l'espèce. Il est primordial que le ministre et son personnel résistent à la tentation de « ralentir » les demandes de passeport qui soulèvent des préoccupations pour la sécurité nationale afin de veiller à ce que des contrôles judiciaires efficaces puissent être intentés lorsque la situation le justifie.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE au procureur général du Canada de payer à Ayan Abdirahman
Jama des dépens de 10 000 \$, y compris les débours.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
Mélanie Vézina

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-479-18

INTITULÉ : AYAN ABDIRAHMAN JAMA c LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE : LE 1^{ER} MARS 2022

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Avnish Nanda POUR LA DEMANDERESSE

Robert Drummond POUR LE DÉFENDEUR
Maria Barrett-Morris
Soniya Bhasin

Colin Baxter AMI DE LA COUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nanda & Company POUR LA DEMANDERESSE
Cabinet d'avocats
Edmonton (Alberta)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Edmonton (Alberta)

Conway Baxter Wilson LLP/s.r.l. AMI DE LA COUR
Cabinet d'avocats
Ottawa (Ontario)