

Date : 20061006

Dossier : IMM-1658-06

Référence : 2006 CF 1197

Edmonton (Alberta), le 6 octobre 2006

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE BLAIS

ENTRE :

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

demandeur

et

MUNA MOHMMAD IBRAHEEM

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La présente demande, présentée en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), vise le contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) en date du 9 mars 2006. Par cette décision, la SAI avait accueilli l'appel de Muna Mohmmad Ibraheem (la défenderesse) concernant le refus de sa demande de résidence permanente parrainée pour son époux présumé Tajudin Abdurahman Abdullahi (le mari). La SAI a

conclu que le refus de l'agent des visas était valide, mais elle a néanmoins accueilli l'appel parce qu'il y avait suffisamment de motifs d'ordre humanitaire justifiant la prise d'une mesure spéciale.

LES FAITS

[2] En 1993, la défenderesse est arrivée au Canada en provenance du Soudan à titre de réfugié puis, en 1999, elle est devenue citoyenne canadienne. Son mari est un citoyen de l'Éthiopie qui réside au Kenya. Ils se seraient mariés au Kenya le 17 avril 2003.

[3] La défenderesse a présenté une demande à Immigration Canada en vue de parrainer son mari. Cette demande a été reçue le 21 août 2003. Le mari a présenté sa demande de résidence permanente au Canada le 25 septembre 2003 depuis le Haut Commissariat du Canada à Nairobi au Kenya.

[4] L'agent des visas de Nairobi a indiqué qu'il avait des doutes quant à la légitimité du mariage. À l'appui de sa demande de résidence permanente, le mari a présenté ce qui semblait être un document délivré par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le document du HCR) indiquant qu'il était un réfugié. Ayant soumis ce document du HCR, le mari n'avait plus à fournir de passeport éthiopien valide et de certificat de police. En conséquence, l'enquête sur le mariage a été abandonnée. Après un examen approfondi, le HCR a découvert que le document était un faux.

[5] Dans une lettre du 14 septembre 2004, le Haut Commissariat du Canada à Nairobi a informé le mari du rejet de sa demande de résidence permanente au motif que le document falsifié du HCR

constituait une fausse déclaration suivant l'al. 40(1)a) de la Loi. L'agent des visas a conclu que la fausse déclaration avait entraîné ou aurait pu entraîner des erreurs dans l'application de la loi parce que le mari utilisait un faux document pour présenter une demande d'asile afin d'éviter les exigences législatives (notamment de fournir un passeport valide et une preuve de non-criminalité). Le mari a également été informé qu'en raison de la conclusion de fausse déclaration, il continuerait à être interdit de territoire pour une période de deux ans suivant la décision constatant cette interdiction en dernier ressort.

[6] La défenderesse a interjeté appel de la décision devant la SAI et une audience a eu lieu le 13 janvier 2006 à Toronto. La défenderesse n'a pas contesté la validité du rejet, mais a plutôt demandé l'octroi d'une mesure spéciale pour motifs d'ordre humanitaire.

[7] La défenderesse et son mari ont témoigné devant la SAI relativement aux événements ayant mené au rejet de la demande de visa. La présidente du tribunal, Mme Shirley Collins (le tribunal), a rendu sa décision le 9 mars 2006, par laquelle elle a octroyé la prise d'une mesure spéciale pour des motifs d'ordre humanitaire, accueillant ainsi l'appel en dépit de la conclusion que le refus du visa pour fausse déclaration était valide en droit.

[8] Le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le demandeur) sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[9] Les questions soulevées en l'espèce consistent à déterminer si la SAI a commis une erreur susceptible de révision : 1) en expliquant de façon insuffisante son analyse des motifs justifiant la

prise d'une mesure spéciale dans les circonstances; 2) en omettant de tenir compte de tous les éléments de preuve pertinents présentés et, de ce fait, en tirant des conclusions et des inférences sans tenir compte de la preuve dont le tribunal disposait.

LA NORME DE CONTRÔLE

[10] L'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, demeure la décision de principe pour déterminer la norme de contrôle applicable aux décisions fondées sur des motifs d'ordre humanitaire. Dans cet arrêt, la juge Claire L'Heureux-Dubé s'est livrée à une analyse pragmatique et fonctionnelle détaillée avant de conclure que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[11] Plus récemment, dans *Terigho c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] A.C.F. n° 1061, le juge Richard Mosley a traité de la norme de contrôle applicable à de telles décisions aux paragraphes 6 et 7 :

La norme de contrôle judiciaire applicable aux décisions rendues en vertu de l'article 25 est celle de la décision raisonnable. Il convient de faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions d'agents d'immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l'analyse, de son rôle d'exception au sein du régime législatif, du fait que le décideur est le ministre et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 174 D.L.R. (4th) 193.

L'évaluation du caractère raisonnable de la décision ne consiste pas à se demander si le décideur est arrivé au bon résultat. Comme l'a déclaré le juge Iacobucci dans l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748 au paragraphe 56, est déraisonnable une décision qui, dans l'ensemble, n'est étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez

poussé. En conséquence, un tribunal de révision qui examine une conclusion suivant la norme de la décision raisonnable doit se demander s'il existe des motifs au soutien de la décision. Voir également l'arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, aux paragraphes 55 et 56.

[12] En conséquence, l'application par le tribunal du critère juridique aux faits de l'espèce et l'octroi subséquent d'une mesure spéciale pour des motifs d'ordre humanitaire doivent être révisés selon la norme de la décision raisonnable.

L'ANALYSE

[13] Comme le prévoit l'article 65 de la Loi, dans le cas d'un appel présenté en application du paragraphe 63(1) de la Loi au titre du regroupement familial, la SAI ne peut prendre en considération les motifs d'ordre humanitaire que si elle est convaincue que l'étranger fait bien partie de cette catégorie. En l'espèce, l'agent des visas avait initialement soulevé des doutes quant à la validité du mariage, mais l'enquête sur cette question a été abandonnée lorsque le mari a soumis le document du HCR. Bien que le tribunal ne se soit pas prononcé directement sur cette question, il a souligné dans sa décision que les parties communiquent ensemble sur une base régulière, que la défenderesse fournit un soutien financier à son mari et qu'elle l'a visité à trois reprises. Comme le demandeur n'allègue pas que le tribunal a fait erreur en examinant la demande pour des motifs d'ordre humanitaire, la Cour n'a pas à examiner la décision sur ce fondement.

[14] L'étape suivante de l'analyse du tribunal aurait dû consister à déterminer si l'étranger, le mari en l'espèce, satisfaisait aux exigences de la Loi pour se prévaloir d'une exemption des critères ou obligations applicables au titre des motifs d'ordre humanitaire. C'est à cet égard que le demandeur estime que le tribunal a commis une erreur.

[15] Le critère général pour déterminer si une exception doit être accordée pour des motifs d'ordre humanitaire a été établi dans la décision *Irimie c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1906, au paragraphe 26, où le juge Denis Pelletier a dit que la procédure d'exemption « n'est pas destinée à éliminer les difficultés; elle est destinée à accorder une réparation en cas de difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives ». L'examen de la décision du tribunal révèle que la notion de « difficulté » n'est mentionnée qu'à une seule occasion et qu'elle n'est pas qualifiée comme étant « inhabituelle, injustifiée ou excessive », ce qui laisse croire à la Cour que ce critère n'a pas été appliqué.

[16] Ceci dit, l'article 5.1 du chapitre intitulé Traitement des demandes à l'étranger – Appels (OP 21) (le guide) indique que la SAI dispose d'une compétence en équité qui lui permet d'étudier des facteurs qui pourraient justifier qu'un appel soit accueilli, notamment pour des motifs d'ordre humanitaire, malgré le fait que la décision soit valide au regard de la loi. Le chapitre ne comporte aucune référence à la notion de « difficulté excessive », mais il y est simplement énoncé que, lorsqu'elle étudie l'appel d'une décision rendue dans le cas d'un parrainage de la catégorie du regroupement familial, la SAI peut prendre en considération certains des facteurs suivants justifiant la prise d'une « mesure spéciale » :

- si l'admission des demandeurs aboutirait à la réunion, au Canada, de l'appelant et de sa famille proche;
- l'étroitesse des liens entre le demandeur et l'appelant;
- la mesure dans laquelle le demandeur est établi à l'étranger;
- si un demandeur a le potentiel de s'adapter à la société canadienne;
- si les personnes incluses dans la demande ont des obligations les unes envers les autres en raison de leur culture;

- si le demandeur est seul dans son pays;
- l'accessibilité des services de santé au demandeur au Canada et à l'étranger (pour les demandes rejetées pour des motifs d'ordre médical);
- s'il y a une preuve de réadaptation ou le risque que le demandeur commette un nouveau crime (pour les demandes rejetées pour des motifs d'ordre criminel).

[17] Si le tribunal s'est fondé sur les facteurs indiqués dans le Guide, alors le seul facteur qui paraît avoir été expressément examiné dans ses motifs est « si l'admission du demandeur aboutirait à sa réunion, au Canada, avec sa famille proche », la famille proche étant la défenderesse. De l'avis de la Cour, conclure à la prise d'une « mesure spéciale » en se fondant seulement sur ce point serait problématique en l'espèce compte tenu de la preuve dont disposait le tribunal et des motifs étayant cette conclusion. Bien que le tribunal ait mentionné les communications régulières, le soutien financier et les visites, il n'a pas examiné les allégations du demandeur en ce qui a trait aux doutes soulevés quant à la validité du mariage et concernant le fait que deux des trois visites avaient pour but de rencontrer sa propre famille, et non son mari. Le demandeur a en conséquence fait valoir que le tribunal n'a pas adéquatement apprécié la preuve dont il disposait.

[18] Le seul autre facteur justifiant la prise d'une mesure spéciale que le tribunal a indiqué est la « difficulté » vécue par la défenderesse en raison du fait qu'elle n'a pas de famille au Canada. Bien qu'être seule au pays puisse être une considération valable pour la prise d'une mesure spéciale suivant l'article 5.1 du Guide et que cela puisse contribuer à établir une preuve de difficulté excessive, cette appréciation doit être liée au « demandeur » de résidence permanente et non au répondant. Cette interprétation voulant que la difficulté appréciée par le tribunal doit être celle dont souffre le mari est appuyée à la fois par le libellé de l'article 5.1 du Guide (« si le demandeur est

seul dans son pays ») et par le libellé de l'article 25 de la Loi qui indique que ce sont les « circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger » qui doivent être examinées.

[19] Les autres motifs indiqués par le tribunal portaient essentiellement sur les explications fournies par la défenderesse et son mari (qui a témoigné par téléphone avec l'aide d'un interprète) relativement aux circonstances entourant la remise d'un faux document du HCR à l'agent des visas, document qui a entraîné le refus du visa de résident permanent pour fausse déclaration. Le tribunal a estimé leurs témoignages (portant que le mari avait obtenu le document par le seul moyen possible et qu'il le croyait authentique) crédibles. Toutefois, comme l'a fait valoir le demandeur, cette conclusion n'était étayée par aucune analyse. S'il faut habituellement faire preuve de la plus grande retenue à l'égard des conclusions en matière de crédibilité, la préoccupation soulevée en l'espèce est que le tribunal n'a pas démontré, dans les motifs de sa décision, qu'il avait apprécié adéquatement tous les facteurs pertinents.

[20] Le demandeur soutient que le tribunal ne s'est pas penché sur les parties contradictoires des témoignages (en ce a trait au passeport du mari par exemple). De plus, il souligne les nombreuses observations faites par le conseil du ministre devant le tribunal quant à l'in vraisemblance de la déclaration portant que la défenderesse et son mari ne savaient pas que le document était un faux. Deux des invraisemblances alléguées étaient l'incapacité à fournir le nom au complet de l'« ami » ayant recommandé la personne qui a fourni le document falsifié et le fait que le mari a dû payer le document et que la transaction a eu lieu dans une cafétéria. Même si ces faits sont indiqués dans le compte rendu du témoignage du mari qu'a fait le tribunal, ils ne sont pas mentionnés dans l'analyse sur la crédibilité. Aussi, aucune explication n'est fournie pour justifier la conclusion de crédibilité

tirée par le tribunal au regard de la défenderesse et de son mari malgré tous les doutes soulevés par le conseil du ministre.

[21] La Cour estime particulièrement troublant que le tribunal ait pu, d'une part, conclure que la décision de l'agent des visas de refuser la demande de visa du mari était valide en droit et, d'autre part, décider que le témoignage du mari quant à la façon dont il a obtenu le document falsifié du HCR était crédible, sans fournir de motifs valides pour appuyer cette décision. Cette conclusion est si contradictoire que, sur ce seul fondement, je conclus sans hésiter que la décision du tribunal est plus que déraisonnable et pourrait même être considérée comme étant manifestement déraisonnable.

[22] Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que la décision du tribunal d'accueillir l'appel de la décision de l'agent des visas pour des motifs d'ordre humanitaire était déraisonnable en ce qu'elle n'était étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez poussé.

JUGEMENT

1. La demande est accueillie;
2. La décision de la SAI en date du 9 mars 2006 est annulée et l'affaire est renvoyée devant un tribunal différemment constitué pour un nouvel examen en fonction du droit applicable et des présents motifs;
3. Aucune question n'est certifiée.

« Pierre Blais »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christine Gendreau, LL.B.

ANNEXE A

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

Les extraits suivants de la Loi sont pertinents en l'espèce :

11. (1) L'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visa et autres documents requis par règlement, lesquels sont délivrés sur preuve, à la suite d'un contrôle, qu'il n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

11. (1) A foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or for any other document required by the regulations. The visa or document shall be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

40. (1) Emportent interdiction de territoire pour fausses déclarations les faits suivants :

a) directement ou indirectement, faire une présentation erronée sur un fait important quant à un objet pertinent, ou une réticence sur ce fait, ce qui entraîne ou risque d'entraîner une erreur dans l'application de la présente loi;

40. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible for misrepresentation

(a) for directly or indirectly misrepresenting or withholding material facts relating to a relevant matter that induces or could induce an error in the administration of this Act;

[...]

[...]

(2) Les dispositions suivantes s'appliquent au paragraphe (1) :

a) l'interdiction de territoire court pour les deux ans suivant la décision la constatant en dernier ressort, si le résident permanent ou l'étranger n'est pas au pays, ou suivant l'exécution de la

(2) The following provisions govern subsection (1):

(a) the permanent resident or the foreign national continues to be inadmissible for misrepresentation for a period of two years following, in the case of a determination outside Canada, a final determination of inadmissibility under

mesure de renvoi;

subsection (1) or, in the case of a determination in Canada, the date the removal order is enforced; and

63. (1) Quiconque a déposé, conformément au règlement, une demande de parrainage au titre du regroupement familial peut interjeter appel du refus de délivrer le visa de résident permanent.

63. (1) A person who has filed in the prescribed manner an application to sponsor a foreign national as a member of the family class may appeal to the Immigration Appeal Division against a decision not to issue the foreign national a permanent resident visa.

65. Dans le cas de l'appel visé aux paragraphes 63(1) ou (2) d'une décision portant sur une demande au titre du regroupement familial, les motifs d'ordre humanitaire ne peuvent être pris en considération que s'il a été statué que l'étranger fait bien partie de cette catégorie et que le répondant a bien la qualité réglementaire.

65. In an appeal under subsection 63(1) or (2) respecting an application based on membership in the family class, the Immigration Appeal Division may not consider humanitarian and compassionate considerations unless it has decided that the foreign national is a member of the family class and that their sponsor is a sponsor within the meaning of the regulations.

67. (1) Il est fait droit à l'appel sur preuve qu'au moment où il en est disposé :

67. (1) To allow an appeal, the Immigration Appeal Division must be satisfied that, at the time that the appeal is disposed of,

a) la décision attaquée est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait;

(a) the decision appealed is wrong in law or fact or mixed law and fact;

b) il y a eu manquement à un principe de justice naturelle;

(b) a principle of natural justice has not been observed; or

c) sauf dans le cas de l'appel du ministre, il y a — compte tenu de l'intérêt

supérieur de l'enfant
directement touché — des
motifs d'ordre humanitaire
justifiant, vu les autres
circonstances de l'affaire, la
prise de mesures spéciales.

(c) other than in the case of
an appeal by the Minister,
taking into account the best
interests of a child directly
affected by the decision,
sufficient humanitarian and
compassionate
considerations warrant
special relief in light of all
the circumstances of the
case.

25. (1) Le ministre doit, sur
demande d'un étranger interdit
de territoire ou qui ne se
conforme pas à la présente loi,
et peut, de sa propre initiative,
étudier le cas de cet étranger et
peut lui octroyer le statut de
résident permanent ou lever
tout ou partie des critères et
obligations applicables, s'il
estime que des circonstances
d'ordre humanitaire relatives à
l'étranger — compte tenu de
l'intérêt supérieur de l'enfant
directement touché — ou
l'intérêt public le justifient.

25. (1) The Minister shall,
upon request of a foreign
national who is inadmissible or
who does not meet the
requirements of this Act, and
may, on the Minister's own
initiative, examine the
circumstances concerning the
foreign national and may grant
the foreign national permanent
resident status or an exemption
from any applicable criteria or
obligation of this Act if the
Minister is of the opinion that
it is justified by humanitarian
and compassionate
considerations relating to
them, taking into account the
best interests of a child directly
affected, or by public policy
considerations.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1658-06

INTITULÉ : MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET
DE L'IMMIGRATION c.
MUNA MOHMMAD IBRAHEEM

LIEU DE L'AUDIENCE : Edmonton (Alberta)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 3 octobre 2006

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : Le juge Blais

DATE DES MOTIFS : Le 6 octobre 2006

COMPARUTIONS :

Rick Garvin POUR LE DEMANDEUR

Simon K. Yu POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

John H. Sims, c.r. POUR LE DEMANDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

Simon K. Yu, Barrister & Solicitor POUR LA DÉFENDERESSE
Edmonton (Alberta)