

Date : 20061121

Dossier : IMM-397-06

Référence : 2006 CF 1410

Ottawa (Ontario), le 21 novembre 2006

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE KELEN

ENTRE :

PETER WAI TAK WONG

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision du 9 janvier 2006 par laquelle le défendeur a rejeté la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire qu'avait présentée M. Wong en vue d'obtenir une dispense de l'obligation d'obtenir un visa d'immigrant avant son entrée au Canada, comme le prévoit le paragraphe 11(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la demande CH).

CONTEXTE

[2] Le demandeur, un citoyen de Hong Kong âgé de 48 ans, est arrivé au Canada en 1986. Il a été diagnostiqué comme souffrant de schizophrénie chronique et est interné depuis environ 14 ans. Tous les membres de sa famille immédiate vivent au Canada. Ses parents et le plus âgé de ses deux frères vivent à Vancouver, tandis que ses deux sœurs et son second frère, plus âgé que lui – à qui l'on a également diagnostiqué une maladie mentale et qui est sous la garde de l'une de ses sœurs – vivent à Richmond Hill (Ontario).

[3] Après être arrivé au Canada pour rendre visite à sa famille, le demandeur a rencontré Rosaria Ng, qu'il a plus tard épousée. M^{me} Ng a parrainé la demande de M. Wong en vue d'obtenir l'autorisation de rester au Canada. Le parrainage a été approuvé par Citoyenneté et Immigration Canada, et un permis ministériel a été délivré au demandeur le 15 septembre 1986.

[4] Dans l'année suivant son mariage, l'état mental du demandeur s'est détérioré. Le couple s'est séparé et l'épouse a retiré la demande de parrainage. Le demandeur a vécu seul après le divorce. Sa schizophrénie a continué de s'aggraver et, en 1992, il a été déclaré coupable de voies de fait graves, de méfait et de vol d'objets d'une valeur de moins de 1 000 \$. Il a été condamné à une peine de deux ans d'emprisonnement, qu'il a débutée au Centre de réhabilitation de Millbrook avant d'être transféré au Centre de santé mentale de Penetanguishene pour y purger le reste de sa peine.

[5] En décembre 1994, le demandeur a été transféré au Centre de santé mentale Queen Street, à Toronto, qui porte aujourd'hui le nom de Centre de toxicomanie et de santé mentale (le Centre), où il continue de vivre, au sein de l'Unité de réadaptation intégrée, à titre de malade

hospitalisé. Le 3 mars 1997, une mesure d'expulsion a été prise à l'encontre du demandeur en raison de ses condamnations au criminel.

[6] Le demandeur a tout d'abord sollicité le droit d'établissement en invoquant des motifs d'ordre humanitaire en novembre 1996. Cependant, quand il a fait sa première demande, son état mental était instable et il n'était pas encore admissible à une demande de réhabilitation à l'égard de ses condamnations au criminel. En janvier 1998, sa demande a été refusée.

[7] Le 21 février 2005, le demandeur a présenté la demande CH qui a donné lieu à la décision contestée. Le demandeur a informé le défendeur qu'on lui avait octroyé la réhabilitation pour ses condamnations antérieures. Le 24 mai 2005, le défendeur a demandé de plus amples renseignements : un diagnostic et un pronostic médicaux complets, comportant des renseignements précis sur le traitement médical du demandeur et la probabilité d'une cessation des soins en établissement, de même que les avis de cotisation concernant les années d'imposition 2003 et 2004 des parents ainsi que des frères et des sœurs du demandeur. Ce dernier a fourni les renseignements exigés.

[8] Le 9 janvier 2006, le défendeur a fait savoir que la dispense demandée ne serait pas accordée. Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de cette décision-là.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[9] Le défendeur a jugé qu'il n'y avait pas assez d'éléments de preuve pour établir que le demandeur subirait des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives s'il lui fallait demander la résidence permanente depuis l'étranger. Bien que la décision reconnaisse la

présence au Canada de la famille immédiate du demandeur, le défendeur a conclu que le soutien que le demandeur recevait de sa famille n'était pas meilleur au Canada qu'il ne le serait s'il était renvoyé à Hong Kong :

[TRADUCTION]

Rien dans le dossier ne prouve qu'un membre quelconque de la famille du demandeur l'a jamais soutenu financièrement durant son long séjour au Canada. [...]

Même s'il y a deux sœurs et un frère vivant dans la région de Toronto, tous trois vivent loin de l'établissement où leur frère est interné. Étant donné qu'aucun détail n'a été fourni au sujet de la fréquence de leurs visites, je ne suis pas convaincu que la distance de déplacement permet d'effectuer des visites fréquentes – journalières peut-être – quand il le faut. Aucun des trois n'a déménagé près de l'établissement où le demandeur est interné. Il n'y a dans le dossier aucune preuve que les trois ont fait des efforts pour déplacer leur frère dans un établissement situé plus près de leur lieu de résidence. Je ne suis donc pas persuadé que les deux sœurs et le frère constitueront une présence permanente dans la vie du demandeur. [...]

Étant donné que la famille du demandeur ne m'a pas convaincu qu'elle prendrait soin de son frère et qu'elle le soutiendrait financièrement, et qu'elle a fourni peu de preuves qu'elle a joué un rôle quelconque dans le passé, je ne suis pas convaincu que la séparation des membres de sa famille qui résulterait de son renvoi du Canada serait inhabituelle et excessive. Les membres de la famille qui disent souhaiter rester en étroit contact avec lui ne se sont pas montrés disposés ou aptes à assumer la responsabilité d'en prendre soin. Étant donné que les parents et le frère qui vivent de façon permanente à Vancouver se trouvent à une distance considérable du demandeur, je ne suis pas persuadé qu'ils lui seront d'une aide accrue, qu'il vive à Hong Kong plutôt qu'à Toronto. [...]

[Non souligné dans l'original.]

[10] Le défendeur a également conclu, à la page 4, que la présence continue du demandeur au Canada imposait un fardeau excessif au régime d'aide sociale :

[TRADUCTION]

Il est déraisonnable de penser qu'on puisse justifier le fardeau excessif qui serait imposé au régime d'aide sociale. Le fait est que, durant ses vingt années de résidence temporaire, le demandeur a déjà imposé un fardeau excessif au régime d'aide sociale canadien.

Le défendeur a conclu qu'à Hong Kong le demandeur bénéficierait d'un niveau de soins similaire pour sa maladie mentale et qu'il n'était donc pas justifié de le dispenser des formalités prescrites par la Loi :

[TRADUCTION]

Selon les renseignements figurant dans le dossier, [la famille du demandeur est] incapable de soutenir financièrement une part quelconque du coût des soins du demandeur. Les principaux membres de la famille – les parents et le frère aîné – vivent très loin. Je ne suis donc pas convaincu que les soins qu'il reçoit à Toronto seraient nettement différents de ceux qu'il recevrait dans son propre pays. Par conséquent, je ne suis pas convaincu qu'en retournant dans son pays d'origine, où il aurait besoin, selon toute vraisemblance, d'autant de soins qu'ici, il éprouverait des difficultés inhabituelles ou excessives.

QUESTIONS EN LITIGE

[11] Les questions que soulève la présente demande sont les suivantes :

1. Le défendeur a-t-il commis une erreur en omettant de traiter la demande CH en deux étapes, c'est-à-dire en évaluant les motifs d'ordre humanitaire avant d'évaluer la demande de résidence permanente au Canada?
2. Le défendeur a-t-il manqué à l'obligation d'équité procédurale en omettant, d'une part, d'accorder au demandeur une audience et, d'autre part, de faire part à ce dernier des préoccupations que soulevait sa demande avant d'arriver à une décision?
3. Le défendeur a-t-il commis une erreur en faisant abstraction d'éléments de preuve pertinents ou en tirant des conclusions de fait manifestement déraisonnables?

LÉGISLATION APPLICABLE

[12] La législation applicable à la présente demande est la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi).

NORME DE CONTRÔLE

[13] Dans le cas des décisions portant sur une demande CH, la norme de contrôle qui convient est celle de la décision raisonnable, ainsi que l'a établi la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 62 :

[...] Je conclus qu'on devrait 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. Toutefois, l'absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale, Section de première instance, et la Cour d'appel fédérale dans certaines circonstances, ainsi que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d'aussi grande retenue que celle du caractère « manifestement déraisonnable ». Je conclus, après avoir évalué tous ces facteurs, que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[Non souligné dans l'original.]

[14] Une décision n'est déraisonnable que si aucun mode d'analyse, dans les motifs avancés, ne pouvait raisonnablement amener le tribunal à conclure comme il l'a fait sur la base de la preuve soumise. Cela signifie qu'une décision peut satisfaire à la norme si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux de la cour de révision : *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247.

ANALYSE

[15] La décision contestée a trait à une demande présentée en vertu du paragraphe 25(1) de la Loi en vue d'obtenir une dispense, pour des motifs d'ordre humanitaire, des formalités ordinaires que prescrit le paragraphe 11(1) de la Loi. Les dispositions pertinentes sont les suivantes :

Visa et documents

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.

[...]

Séjour pour motif d'ordre humanitaire

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.

Application before entering Canada

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.

[...]

Humanitarian and compassionate considerations

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.

Question n° 1 : Le défendeur a-t-il commis une erreur en omettant de traiter la demande CH en deux étapes, c'est-à-dire en évaluant les motifs d'ordre humanitaire avant d'évaluer la demande de résidence permanente au Canada?

[16] Le demandeur soutient que la décision du défendeur est contraire aux directives publiées par le ministre et qu'elle représente un exercice déraisonnable de son pouvoir discrétionnaire. Le décideur, ajoute-t-il, a insisté à tort sur son état de santé et l'incidence de cet état sur ses possibilités d'établissement au Canada, tout en évaluant les motifs d'ordre humanitaire étayant une dispense des formalités prévues par la Loi.

[17] L'état de santé du demandeur est un facteur pertinent pour la seconde étape de la demande CH dans la mesure où le demandeur peut se voir refuser le statut de résident permanent au Canada pour cause d'interdiction de territoire pour motifs sanitaires. Le paragraphe 38(1) de la Loi prévoit ce qui suit :

Motifs sanitaires

38. (1) Emporte, sauf pour le résident permanent, interdiction de territoire pour motifs sanitaires l'état de santé de l'étranger constituant vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou risquant d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé.

Health grounds

38. (1) A foreign national is inadmissible on health grounds if their health condition

- (a) is likely to be a danger to public health;
- (b) is likely to be a danger to public safety; or
- (c) might reasonably be expected to cause excessive demand on health or social services.

[18] En ce qui concerne les questions d'établissement éventuel, le demandeur a renvoyé la Cour à la section 11.2 de la Directive IP-5, intitulée *Demande présentée par des immigrants au*

Canada pour des motifs d'ordre humanitaire : « L'agent ne doit pas évaluer le potentiel d'établissement du demandeur, car cela déborde de la portée des critères d'admissibilité ».

[19] La section 11.2 porte sur le processus distinct qui s'applique à l'interdiction de territoire connue ou soupçonnée d'un demandeur ou des membres de sa famille :

Le rapport entre ces faits [p. ex., interdiction de territoire pour motifs humanitaires, demande CH fondée sur l'état de santé, aide sociale reçue, etc.] et la décision CH est important, puisque l'agent, à ce stade, ne prend pas de décision d'interdiction de territoire ou de non-interdiction de territoire. Il examine toutes les circonstances personnelles du demandeur, telles que fournies par ce dernier et connues du Ministère, pour décider si les motifs sont suffisants pour prendre une décision CH favorable.

[Non souligné dans l'original.]

[20] Je suis d'accord avec l'observation du défendeur selon laquelle les directives ministérielles, telles que contenues dans le Guide de l'immigration, n'ont pas force de loi. Cependant, la Cour peut prendre en considération ces directives lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision CH. Je souscris aux propos de la juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Baker*, précité, au paragraphe 72, à propos de l'utilité des lignes directrices ministérielles dans ce contexte :

[...] Comme il est dit plus haut, les agents d'immigration sont censés rendre la décision qu'une personne raisonnable rendrait, en portant une attention particulière à des considérations humanitaires comme maintenir des liens entre les membres d'une famille et éviter de renvoyer des gens à des endroits où ils n'ont plus d'attaches. Les directives révèlent ce que le ministre considère comme une décision d'ordre humanitaire, et elles sont très utiles à notre Cour pour décider si les motifs de l'agent Lorenz sont valables. Elles soulignent que le décideur devrait être conscient des considérations humanitaires possibles, devrait tenir compte des difficultés qu'une décision défavorable imposerait au demandeur ou aux membres de sa famille proche, et devrait considérer comme

un facteur important les liens entre les membres d'une famille. Les directives sont une indication utile de ce qui constitue une interprétation raisonnable du pouvoir conféré par l'article, et le fait que cette décision était contraire aux directives est d'une grande utilité pour évaluer si la décision constituait un exercice déraisonnable du pouvoir en matière humanitaire.

[Non souligné dans l'original.]

[21] Le demandeur s'appuie sur la décision qu'a rendue le juge O'Keefe dans l'affaire *Mujiri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 121; 216 F.T.R. 107; 23

Imm. L.R. (3d) 98, aux paragraphes 23 et 24 :

Il ressort des notes de l'agente que j'ai consultées que celle-ci n'a pas suivi ce processus en deux étapes lorsqu'elle a examiné la demande des demandeurs, mais qu'elle a plutôt combiné l'examen de la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire avec l'évaluation du droit des demandeurs de s'établir au Canada, laquelle constitue en fait la deuxième étape du processus. L'importance a surtout été accordée à l'état de santé [du demandeur].

Il est injuste d'accorder une telle importance, lors de la première étape du processus d'examen de la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire, au fait que [le demandeur] n'est pas admissible pour des raisons d'ordre médical car, à ce stade, l'agent ne fait que soupeser les facteurs favorables et défavorables de la situation de celle-ci afin de déterminer si elle devrait l'autoriser à présenter une demande d'établissement de l'intérieur du Canada. Je suis convaincu que l'agente a manqué à son obligation d'agir équitablement à l'égard des demandeurs en ne suivant pas les propres lignes directrices du défendeur. Je pourrais ajouter que, comme [le demandeur] est déjà au Canada, son état de santé pourrait être considéré comme un facteur favorable dans le cadre de l'examen de la demande qu'[il] a présentée pour des raisons d'ordre humanitaire afin d'être autorisé à présenter une demande d'établissement de l'intérieur du Canada, de sorte qu'[il] n'aurait pas à quitter le Canada pour présenter une telle demande. Je parle ici seulement de la première étape du processus d'examen de la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire et non de l'examen de la demande d'établissement [du demandeur].

[Non souligné dans l'original.]

[22] Selon moi, les commentaires du juge O’Keefe dans la décision *Mujiri*, précitée, sont à la fois convaincants et pertinents en l’espèce. Il ressort clairement des extraits de la décision citée ci-dessus que le décideur a pris en compte l’interdiction de territoire pour motifs sanitaires du demandeur en raison du fardeau excessif qu’il représente pour le régime social canadien. Comme dans le cas de *Mujiri*, le décideur n’avait pas à insister autant sur cet aspect au premier stade de la demande CH. En fondant la conclusion de refuser une dispense sur le « fardeau excessif » imposé au régime d’aide sociale canadien, le décideur a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable et d’une manière contraire aux propres directives du défendeur.

[23] En outre, comme il a été indiqué dans l’opinion incidente du juge O’Keefe, dans la décision *Mujiri*, la présence du demandeur au Canada et, en particulier, son statut de malade hospitalisé au Centre de Toronto, pourraient être considérés comme des facteurs favorables au premier stade de la demande CH. Je signale, cependant, que le décideur n’a pas reconnu ces facteurs dans sa décision.

CONCLUSION

[24] En décidant s’il convenait d’accorder au demandeur une dispense des formalités que prévoit le paragraphe 11(1) de la Loi, le décideur a commis une erreur en insistant indûment sur l’interdiction de territoire pour motifs sanitaires soupçonnée du demandeur ainsi que sur son potentiel d’établissement au Canada. Il aurait fallu que le décisionnaire reporte son évaluation de ces facteurs au second stade de la demande CH. Au vu de cette conclusion, il n’est nul besoin de traiter des autres questions que soulève la présente demande. Je signale cependant que l’avocat du défendeur a reconnu que la décision CH contenait bel et bien des conclusions de fait erronées

que la Cour estime importantes. La décision contestée est donc annulée et renvoyée à un agent CH différent pour qu'il statue à nouveau sur l'affaire.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

La présente demande de contrôle judiciaire concernant la décision du défendeur datée du 9 janvier 2006 est accueillie, la décision infirmée et la demande CH renvoyée à un autre agent CH pour qu'il statue à nouveau sur l'affaire.

« Michael A. Kelen »

Juge

Traduction certifiée conforme
Lynne Davidson-Fournier, traductrice-conseil

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-397-06

INTITULÉ : PETER WAI TAK WONG c. MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 NOVEMBRE 2006

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LE JUGE KELEN

DATE DES MOTIFS : LE 21 NOVEMBRE 2006

COMPARUTIONS :

Joanne Lau POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

David Joseph POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Joanne Lau POUR LE DEMANDEUR
Avocate

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada