

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20090904

Dossier : IMM-2926-08

Référence : 2009 CF 874

Ottawa (Ontario), le 4 septembre 2009

En présence de madame la juge Snider

ENTRE :

**CHANTAL BAVUNU KRENA,
KETSIA KRENA et
JODICK MOUDIANDAMBU**

demandeurs

et

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

défendeur

et

**LOW INCOME FAMILIES TOGETHER
et CHARTER COMMITTEE ON
POVERTY ISSUES**

intervenants

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

I. Résumé des faits

[1] La demanderesse M^{me} Chantal Krena est originaire de la République démocratique du Congo (la RDC). Elle est la mère célibataire de deux enfants âgés de onze et cinq ans, et elle ne

reçoit aucune pension alimentaire du père pour ni l'un ni l'autre enfant. M^{me} Krena est arrivée au Canada en novembre 1997 et elle a présenté une demande d'asile à ce moment-là. Quand elle s'est rendue aux États-Unis pendant un certain nombre d'années, sa demande a été réputée abandonnée. En 2005, M^{me} Krena est revenue au Canada et elle a élu domicile en Ontario. M^{me} Krena désire rester au Canada plutôt que de retourner en RDC, pays à partir duquel elle pourrait présenter une demande de résidence permanente en conformité avec les dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

[2] En décembre 2005, pour son propre compte et pour le compte de ses deux enfants, M^{me} Krena a présenté une demande en application de l'article 25 de la LIPR, pour obtenir la dispense de certaines exigences de la LIPR, sur la base de considérations d'ordre humanitaire (la demande CH). En particulier, M^{me} Krena demandait au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) de la dispenser de l'exigence prévue à l'article 11 de la LIPR selon laquelle elle devrait présenter sa demande de statut de résidente permanente avant d'entrer au Canada. De plus, elle demandait que sa demande soit traitée sans qu'elle ait à payer les frais applicables, qui étaient de 850 \$. Elle soutenait que le règlement qui prévoit le paiement des frais est inopérant au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte), en l'absence d'une disposition prévoyant la dispense ou l'exemption du paiement des frais. En outre, M^{me} Krena demandait que sa demande soit traitée peu importe le non-paiement des frais, en raison de sa situation financière. La demande a été retournée en mars 2006 sans avoir été traitée.

[3] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, les demandeurs ne contestent ni la décision ni la mesure prise par le ministre. Plutôt, ils contestent la validité des frais requis par le ministre pour le traitement de leurs demandes présentées en application de l'article 25 de la LIPR, frais qui sont établis par les articles 89 de la LIPR et 307 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement).

[4] Les demandeurs demandent un certain nombre de réparations. Les réparations principales demandées par les demandeurs sont les suivantes :

- une ordonnance annulant la décision du ministre d'exiger des demandeurs des frais pour avoir accès à la procédure CH prévue par le paragraphe 25(1) de la LIPR;
- une ordonnance obligeant la gouverneure en conseil (GC) à adopter un règlement prévoyant la dispense, pour les personnes démunies qui ne sont pas en mesure de payer, des frais d'accès à la procédure prévue au paragraphe 25(1) de la LIPR;
- un jugement déclaratoire selon lequel l'article 307, l'alinéa 10(1)d) et l'article 66 du Règlement, qui exigent le paiement de frais comme condition d'accès à la procédure prévue au paragraphe 25(1) de la LIPR, sont invalides parce qu'ils compromettent le pouvoir discrétionnaire du ministre prévu au paragraphe 25(1) de la LIPR;

- un jugement déclaratoire selon lequel l'article 307, l'alinéa 10(1)d) et l'article 66 du Règlement sont inopérants parce qu'ils contreviennent au paragraphe 15(1) et à l'article 7 de la Charte;
- un jugement déclaratoire selon lequel l'article 307, l'alinéa 10(1)d) et l'article 66 du Règlement violent [TRADUCTION] « les principes constitutionnels fondamentaux de primauté du droit »;
- une ordonnance obligeant le ministre à rembourser les frais payés par les demandeurs.

[5] Dans une ordonnance rendue par le protonotaire Aalto, Charter Committee on Poverty Issues (CCPI) et Low Income Families Together (LIFT) ont obtenu le statut d'intervenants dans la présente demande de contrôle judiciaire.

II. Historique de la présente demande de contrôle judiciaire

[6] En mai 2006, les demandeurs et la famille Gunther (voir dossier de la Cour n° IMM-3045-08) ont introduit des actions distinctes à la Cour supérieure de justice de l'Ontario (CSJO) par lesquelles ils contestaient les frais exigés pour le traitement de leurs demandes CH, essentiellement pour les mêmes motifs que ceux avancés dans la présente demande de contrôle judiciaire. Le 27 février 2007, le juge Himel de la CSJO a fait droit à la requête en sursis des actions des familles Krena et Gunther, au motif que la Cour fédérale était la juridiction appropriée pour

entendre ces affaires. Comme les parties avaient déjà franchi certaines étapes dans leurs actions à la CSJO, le juge Himel a conclu qu'on pourrait, lors de toute procédure engagée devant la Cour fédérale, se fonder sur les actes de procédure, les interrogatoires préalables, les rapports d'experts et les autres preuves documentaires communiquées dans le cadre de ces actions.

[7] Le 4 mai 2007, la famille Krena et la famille Gunther ont présenté une déclaration conjointe (dossier de la Cour n° T-749-07). Dans l'action à la Cour fédérale, le défendeur a présenté une requête pour que la Cour ordonne aux demandeurs de procéder par voie de contrôle judiciaire. La requête a été ajournée dans l'attente de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 215, [2009] 1 R.C.F 476 (*Hinton*), inf. 2008 CF 7, dans laquelle un certain nombre de questions avaient été certifiées relativement aux démarches procédurales appropriées dans les contestations constitutionnelles des frais établis par règlement pour l'application de la LIPR. Dans l'arrêt *Hinton*, la Cour d'appel fédérale a maintenu que la procédure de contestation des frais établis par règlement devait se faire par voie de demande d'autorisation et de contrôle judiciaire, et qu'ensuite la demande devait être convertie en action, et qu'un recours collectif devait être certifié une fois que l'autorisation aurait été accordée.

[8] Par conséquent, les demandeurs ont introduit la présente demande d'autorisation et de contrôle judiciaire, à la suite de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Hinton*.

III. Le paiement des frais

[9] Le 11 mai 2007, les demandeurs ont payé les frais de 850 \$ exigés pour le traitement de leur demande CH. Bien que dans l'affidavit déposé dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, M^{me} Krena déclare qu'elle a payé ces frais « sous protestation », il n'y a pas de preuve dans le dossier qu'une telle protestation a été faite quand les frais ont été payés. Ce qui semble être une autre demande a été par la suite présentée, le 10 mars 2008, par l'ancien avocat des demandeurs. Dans ses observations, il y avait la déclaration suivante relative au paiement des frais :

[TRADUCTION]

Veillez noter que les frais de 850 \$ ont été payés au gouvernement sous protestation et par contrainte. Cette déclaration est faite dans le but de protéger la possibilité pour M^{me} Krena de toucher toute somme qui pourrait lui être versée par suite de l'instance en cours ou de toute autre instance. [. . .]

IV. Le cadre légal

[10] Le paragraphe 11(1) de la LIPR exige que toutes les demandes de résidence permanente au Canada soient présentées de l'extérieur du pays. Toutefois, l'article 25 de la LIPR donne au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) le pouvoir discrétionnaire de dispenser le demandeur de cette exigence, sur la base de considérations d'ordre humanitaire. Le demandeur qui présente une demande de résidence permanente sur cette base doit payer des frais pour le traitement de sa demande. L'article 89 de la LIPR permet au ministre d'exiger des frais pour les services offerts dans la mise en œuvre de la LIPR, et l'article 307 du Règlement énumère les frais à payer pour l'examen de la demande CH présentée au Canada en application de l'article 25 de la LIPR. Par ailleurs, l'alinéa 10(1)d) du Règlement précise qu'une demande ne peut pas être traitée à moins

qu'elle soit accompagnée d'un récépissé de paiement des droits applicables. Le texte complet des dispositions pertinentes figure à l'annexe A des présents motifs.

V. Les demandeurs ont-ils qualité pour agir?

[11] La question préliminaire à examiner est de savoir si les demandeurs ont qualité pour présenter la présente demande de contrôle judiciaire.

[12] Les demandeurs doivent établir qu'ils sont « directement touchés par l'objet de la demande », comme l'exige le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Il n'est pas contesté que, le 11 mai 2007, M^{me} Krena a de fait payé les frais requis. La preuve du paiement est contenue dans le dossier de la demande. Ainsi, le refus du ministre de traiter la demande au Canada tant que les frais ne sont pas payés, n'est plus pertinent. Je suppose qu'actuellement le ministre est en train de traiter la demande CH.

[13] Les demandeurs allèguent qu'ils ont préservé leurs droits en empruntant l'argent et en effectuant le paiement seulement sous protestation. Le dossier n'étaye pas cette prétention, sauf pour ce qui est d'affirmations faites après coup. M^{me} Krena a effectué le paiement le 11 mai 2007, sans aucune indication qu'elle payait sous protestation. La seule allégation de protestation a été faite près d'un an plus tard — soit le 10 mars 2008, lorsqu'un autre avocat a présenté une autre demande de l'intérieur du Canada et qu'il a fait des observations détaillées sur le fond de la demande. À cette époque-là, l'ancien avocat des demandeurs a affirmé que le paiement avait été fait sous protestation. Un tel raisonnement n'est simplement pas convaincant. Si les demandeurs avaient l'intention de

préservent leurs droits, ils auraient dû joindre leur objection à leur paiement. En l'absence d'une telle objection, je conclus qu'il y avait intention de payer les frais requis selon le cours normal de la procédure, malgré l'action en cours.

[14] Toutefois, même si le paiement avait été un paiement fait « sous protestation », je ne vois pas comment le présent contrôle judiciaire satisferait aux exigences du paragraphe 18.1(1). Il en est ainsi parce que les demandeurs ne sont plus « directement touchés par l'objet de la demande », comme l'exige le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Autrement dit, les demandeurs n'ont plus droit à la réparation qui consisterait à demander au ministre d'envisager la dispense du paiement des frais de traitement de la demande CH.

[15] La question de la qualité pour agir dans une demande de contrôle judiciaire a récemment été analysée dans la décision *League for Human Rights of B'Nai Brith Canada c. Canada*, 2008 CF 732, 334 F.T.R. 63. Dans cette décision, la juge Dawson a analysé l'expression « directement touché », dans le contexte de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Aux paragraphes 24 et 25, elle a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

La jurisprudence établit que, pour qu'une partie soit considérée comme étant « directement touchée », la décision contestée doit directement toucher les droits de la partie, faire peser sur elle des obligations juridiques ou la toucher directement de façon préjudiciable. Voir : *La Compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Ltée. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.).

Dans *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, en appel d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême du Canada, à la page 623, a fait sien l'extrait suivant de la décision *Australian Conservation Foundation Inc. c. Commonwealth of Australia* (1980), 28 A.L.R. 257, lorsqu'elle a examiné l'existence d'un intérêt personnel :

[TRADUCTION] Une personne n'est pas intéressée au sens de la règle, à moins qu'elle soit susceptible de gagner quelque avantage, autre que la satisfaction de redresser une injustice, de faire triompher un principe

ou d'avoir gain de cause, si son action est accueillie,
ou de subir quelque désavantage, autre que celui
d'entretenir un grief ou d'être débiteur des dépens, si
elle est déboutée.

[Non souligné dans l'original.]

Comme les frais ont été payés – que le paiement ait été fait sous protestation ou non – la question principale qui sous-tend la demande de contrôle judiciaire des demandeurs a disparu. Les demandeurs ne peuvent tirer aucun avantage du présent contrôle judiciaire au-delà de la [TRADUCTION] « satisfaction de redresser une injustice, de faire triompher un principe ou d'avoir gain de cause ».

[16] Subsidiairement, la demande de contrôle judiciaire des demandeurs ne pourrait pas aboutir, et ce en raison de son caractère théorique. Comme les parties n'ont pas soulevé cette question, je l'examinerai brièvement. Dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, [1989] A.C.S. n° 14, la Cour suprême du Canada a énoncé les principes du caractère théorique : « Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. » (Au paragraphe 15.) Ainsi, « [...] une affaire est “théorique” si elle ne répond pas au critère du “litige actuel” ». (Au paragraphe 16).

[17] L'arrêt *Borowski* expose une analyse en deux étapes permettant de déterminer le caractère théorique. Premièrement, la question est de savoir si les aspects tangible et concret du litige sont devenus théoriques. Deuxièmement, si la réponse à la première question est positive, on se demande

alors si la cour devrait néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire sur la base de plusieurs facteurs : a) un débat contradictoire demeure entre les parties; b) l'utilisation des ressources judiciaires limitées est justifiée; c) en rendant jugement, la cour doit demeurer dans son rôle juridictionnel plutôt que de s'immiscer dans le rôle du législateur.

[18] Lorsqu'on applique cette analyse en l'espèce, la demande de contrôle judiciaire présentée par les demandeurs à l'égard de la décision du ministre d'exiger le paiement des frais prévus pour le traitement d'une demande CH présente un caractère théorique. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, les demandeurs ont payé les frais et la demande CH a été présentée. Une décision de la Cour n'aurait aucun effet pratique sur les droits des demandeurs. En d'autres termes, il n'y a pas de « litige actuel » qui demeure. Le paragraphe 23 de l'arrêt *Borowski* fournit une illustration : « l'inapplicabilité d'une loi à celui qui en conteste la validité rend le litige théorique ».

[19] Deuxièmement, même si un débat contradictoire demeure entre les parties, et que l'utilisation des ressources judiciaires limitées est justifiée, une décision de la Cour sur le paiement ou la dispense des frais excéderait les limites de son rôle juridictionnel et entrerait dans le domaine de la prise de décisions de politique générale. La confusion des rôles ressort avec une grande acuité de la réparation demandée par les demandeurs : une ordonnance obligeant la GC à adopter un règlement sur les frais exigés dans le cadre d'une demande CH présentée en application du paragraphe 25(1) de la LIPR. En outre, selon l'article 89 de la LIPR, le gouvernement a le pouvoir exclusif d'établir des frais ou de dispenser de leur paiement par voie réglementaire. Ainsi, il est clair que l'intention du législateur est que le demandeur d'une demande présentée en vertu du paragraphe 25(1) de la LIPR soit dispensé du paiement des frais par sa législation ou par règlement – et non pas par des décisions judiciaires.

[20] Enfin, je refuse d'exercer mon pouvoir discrétionnaire d'examiner des questions maintenant théoriques soulevées par les demandeurs.

VI. Conclusion

[21] Je conclus que la demande sera rejetée soit sur la base selon laquelle les demandeurs n'ont pas qualité pour présenter la présente demande, soit au motif que l'affaire est maintenant théorique.

[22] Les demandeurs me demandent de certifier la question suivante :

[TRADUCTION]

Lorsque le ministre a affirmé qu'il n'a ni l'obligation ni le pouvoir discrétionnaire de dispenser du paiement des frais exigés pour une demande basée sur des considérations d'ordre humanitaire, les personnes démunies qui paient les frais sous protestation perdent-elles leur qualité pour contester la légitimité de ces frais pour le compte des personnes qui se trouvent dans la même situation qu'elles?

[23] Selon moi, cette question n'est pas susceptible de certification. L'hypothèse qui sous-tend la question proposée est que les demandeurs ont payé les frais sous protestation. Comme je l'ai dit ci-dessus, le fait est que l'allégation de « sous protestation » a seulement été faite un an après le paiement des frais. De plus, même si j'admettais que les frais ont été payés sous protestation, je ne puis conclure qu'il s'agit d'une question de portée générale : je ne dispose pas de preuve quant au nombre d'autres personnes (s'il en existe) qui sont dans une situation semblable parce qu'elles ont payé des frais sous protestation.

[24] Toutefois, après avoir conclu qu'aucune question ne sera certifiée, je note que plusieurs des questions soulevées par les demandeurs dans leurs observations ont été examinées dans le dossier connexe *Toussaint c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, dossier de la Cour n° IMM-326-09, et que des questions ont été certifiées dans ce jugement.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. la demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Judith A. Snider »

Juge

Traduction certifiée conforme
Laurence Endale, LL.M., M.A. Trad.jur.

ANNEXE A

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27

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. L'agent peut les délivrer sur preuve, à la suite d'un contrôle, que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

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 may be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

Séjour pour motif d'ordre humanitaire

25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, 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.

Humanitarian and compassionate considerations

25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative or on request of a foreign national outside Canada, 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.

Critères provinciaux

(2) Le statut ne peut toutefois être octroyé à l'étranger visé au paragraphe 9(1) qui ne répond pas aux critères de sélection de la province en cause qui lui sont applicables.

Provincial criteria

(2) The Minister may not grant permanent resident status to a foreign national referred to in subsection 9(1) if the foreign national does not meet the province's selection criteria applicable to that foreign national.

Frais

Règlement

89. Les règlements peuvent prévoir les frais pour les services offerts dans la mise en œuvre de la présente loi, ainsi que les cas de dispense, individuellement ou par catégorie, de paiement de ces frais.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227

Forme et contenu de la demande

10. (1) Sous réserve des alinéas 28*b*) à *d*), toute demande au titre du présent règlement :

...

d) est accompagnée d'un récépissé de paiement des droits applicables prévus par le présent règlement;

Demande en vertu de l'article 25 de la Loi

Frais

307. Les frais ci-après sont à payer pour l'examen de la demande faite aux termes de l'article 66 si aucuns frais ne sont par ailleurs à payer à l'égard du même demandeur pour l'examen d'une demande de séjour au Canada à titre de résident permanent ou d'une demande de visa de résident permanent :

a) dans le cas du demandeur principal, 550 \$;

b) dans le cas d'un membre de la famille du demandeur principal qui est âgé de vingt-deux ans ou plus ou qui, s'il est âgé de moins de vingt-deux ans, est un époux ou conjoint de fait, 550 \$;

c) dans le cas d'un membre de la famille du demandeur principal qui est âgé de moins de vingt-deux ans et n'est pas un époux ou conjoint de fait, 150 \$.

Fees

Regulations

89. The regulations may govern fees for services provided in the administration of this Act, and cases in which fees may be waived by the Minister or otherwise, individually or by class.

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227

Form and content of application

10. (1) Subject to paragraphs 28*b*) to *d*), an application under these Regulations shall

...

d) be accompanied by evidence of payment of the applicable fee, if any, set out in these Regulations;

Application under Section 25 of the Act

Fees

307. The following fees are payable for processing an application made in accordance with section 66 if no fees are payable in respect of the same applicant for processing an application to remain in Canada as a permanent resident or an application for a permanent resident visa:

a) in the case of a principal applicant, \$550;

b) in the case of a family member of the principal applicant who is 22 years of age or older or is less than 22 years of age and is a spouse or common-law partner, \$550; and

c) in the case of a family member of the principal applicant who is less than 22 years of age and is not a spouse or common-law partner, \$150.

