

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20231011

Dossier : IMM-1471-22

Référence : 2023 CF 1354

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Toronto (Ontario), le 11 octobre 2023

En présence de madame la juge Go

ENTRE :

QASIM HERSI FARAH

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] M. Qasim Hersi Farah [le demandeur], un citoyen somalien, est venu à Montréal en avril 2005 pour assister à une conférence des Nations Unies. Peu après son arrivée, il a présenté une demande d'asile.

[2] La demande d'asile du demandeur a été suspendue, puis rejetée, pour interdiction de territoire aux termes de l'alinéa 35(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR], parce qu'il aurait occupé un poste de rang supérieur au sein du gouvernement de Siad Barre. En septembre 2007, le demandeur a présenté une demande d'examen des risques avant renvoi [ERAR] et, en août 2014, l'agent chargé de l'ERAR a accueilli cette demande. Il a conclu que le demandeur serait exposé à des risques visés à l'article 97 de la LIPR, qu'il ne constituait pas un danger pour le Canada et qu'il n'était pas responsable des actes commis sous le régime de Siad Barre.

[3] En juillet 2016, le demandeur a présenté une demande de dispense ministérielle au titre de l'article 42.1 de la LIPR, car il demeurerait interdit de territoire et n'était toujours pas admissible à la résidence permanente, alors qu'il vivait au Canada depuis plus d'une décennie. Aucune décision n'a été prise à l'égard de cette demande.

[4] Devant la Cour, le demandeur sollicite une ordonnance de *mandamus* en invoquant le retard déraisonnable dans le traitement de sa demande de dispense ministérielle et les innombrables conséquences négatives qui en ont découlé. Le défendeur consent à la délivrance d'une ordonnance de *mandamus*, mais conteste l'échéancier proposé par le demandeur.

[5] Pour les motifs exposés ci-après, j'accueillerai la demande de contrôle judiciaire présentée par le demandeur, je délivrerai un bref de *mandamus* selon l'échéancier qu'il a proposé et je lui adjugerai les dépens.

II. Les questions en litige et la norme de contrôle

[6] Voici les questions soulevées dans la présente demande de contrôle judiciaire : a) Les circonstances justifient-elles la délivrance d'un bref de *mandamus*?; b) Selon quel échéancier la demande de dispense ministérielle devrait-elle être traitée?; c) Existe-t-il des raisons spéciales justifiant l'adjudication de dépens?

III. Analyse

A. *Le cadre régissant les dispenses ministérielles*

[7] Selon l'article 42.1 de la LIPR, reproduit à l'annexe A, le ministre peut accorder une dispense ministérielle (une décision discrétionnaire ne pouvant être déléguée) à un étranger jugé interdit de territoire pour raison de sécurité (LIPR, art 34), pour atteinte aux droits humains et internationaux (LIPR, art 35(1)b) et c)) et/ou pour criminalité organisée (LIPR, art 37(1)).

B. *Les critères relatifs à l'octroi d'un mandamus*

[8] Les critères relatifs à l'octroi d'un *mandamus* ont été confirmés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Apotex Inc c Canada (Procureur général)*, 1993 CanLII 3004 (CAF), [1994] 1 CF 742 (CA) [*Apotex*], aux pages 766 à 769 :

- 1) Il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public;
- 2) L'obligation existe envers le demandeur;
- 3) Il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation :
 - i. le demandeur a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;

- ii. il y a eu 1) une demande d'exécution de l'obligation, 2) un délai raisonnable a été accordé pour permettre de donner suite à la demande à moins que celle-ci n'ait été rejetée sur-le-champ et 3) il y a eu refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple un retard déraisonnable;
- 4) Lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, les règles suivantes s'appliquent :
- i. le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne doit pas agir d'une manière qui puisse être qualifiée d'« injuste », d'« oppressive » ou qui dénote une « irrégularité flagrante » ou la « mauvaise foi »;
 - ii. un *mandamus* ne peut être accordé si le pouvoir discrétionnaire du décideur est « illimité », « absolu » ou « facultatif »;
 - iii. le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire « limité » doit agir en se fondant sur des considérations « pertinentes » par opposition à des considérations « non pertinentes »;
 - iv. un *mandamus* ne peut être accordé pour orienter l'exercice d'un « pouvoir discrétionnaire limité » dans un sens donné;
 - v. un *mandamus* ne peut être accordé que lorsque le pouvoir discrétionnaire du décideur est « épuisé », c'est-à-dire que le demandeur a un droit acquis à l'exécution de l'obligation;
- 5) Le demandeur n'a aucun autre recours;
- 6) L'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;
- 7) Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, en vertu de l'équité, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé;
- 8) Compte tenu de la « balance des inconvénients » une ordonnance de *mandamus* devrait (ou ne devrait pas) être rendue.

C. *L'octroi d'un mandamus est justifié*

[9] Comme je l'ai mentionné ci-dessus, le défendeur a consenti à la demande d'ordonnance de *mandamus* présentée par le demandeur.

[10] À mon avis, le demandeur a établi qu'une ordonnance de *mandamus* est justifiée. Il a présenté sa première demande de dispense ministérielle il y a sept ans. Il a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à l'obligation de prendre une décision et il y a eu de nombreuses demandes d'exécution de l'obligation au fil des ans. Il s'est écoulé un délai considérable et le défendeur n'a toujours pas pris une décision, ce qui a entraîné un retard déraisonnable dont le demandeur n'est pas responsable.

[11] Le demandeur invoque plusieurs décisions où des retards moins importants dans le traitement d'une demande de dispense ministérielle ont été jugés déraisonnables : *Esmaeili-Tarki c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 697 [*Esmaeili-Tarki*], *Douze c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1337 [*Douze*], *Tameh c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 288 [*Tameh*], *Aghdam c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CF 131 [*Aghdam*], *Yassin c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 423, et *Thomas c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 164 [*Thomas*].

[12] Je conviens avec le demandeur que le retard en l'espèce est excessif.

[13] De plus, je prends acte du fait que le demandeur ne dispose d'aucun autre recours. En raison des limites imposées aux demandes de dispense pour des considérations d'ordre humanitaire au titre du paragraphe 25(1) de la LIPR, la demande de dispense ministérielle est le seul moyen dont dispose le demandeur pour faire lever son interdiction de territoire.

[14] Enfin, je conclus qu'un bref de *mandamus* aura une incidence sur le plan pratique pour le demandeur et que, en vertu de l'équité, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé.

D. *Les modalités de l'ordonnance de mandamus*

[15] Les parties conviennent qu'un bref de *mandamus* est justifié en l'espèce, mais elles ne s'entendent pas sur les modalités d'une telle ordonnance.

[16] Le demandeur sollicite une ordonnance enjoignant au défendeur de :

- a) délivrer une ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle dans les 60 jours à compter de la date de l'ordonnance de la Cour, à laquelle le demandeur peut répondre dans les 30 jours;
- b) prendre une décision définitive sur la demande de dispense ministérielle dans les 120 jours suivant le prononcé de l'ordonnance de la Cour.

[17] Le demandeur fait valoir que le défendeur a disposé d'un laps de temps plus que raisonnable pour prendre une décision sur sa demande de dispense ministérielle. Il ajoute que, même si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de prendre une décision sur une dispense ministérielle n'est pas soumis à un délai, la jurisprudence est claire sur le fait que l'absence de

délai ne signifie pas que le défendeur peut s'abstenir de se prononcer indéfiniment : *Hanano c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2004 CF 998 aux para 13, 22.

[18] Dans ses observations écrites, le défendeur a proposé un échéancier plus détaillé pour traiter la demande présentée par le demandeur.

[19] Immédiatement avant l'audience, le défendeur a présenté la nouvelle proposition d'ordonnance de *mandamus* suivante :

[TRADUCTION]

1. Dans les 30 jours suivant le prononcé de l'ordonnance de la Cour, le demandeur pourra présenter des observations et des documents supplémentaires à l'Unité de la dispense ministérielle [l'UDM] de l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC].
2. Par la suite, l'ASFC aura 150 jours pour communiquer au demandeur son ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle afin d'obtenir ses commentaires.
3. Le demandeur aura 30 jours à compter de la communication de l'ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle pour présenter d'autres observations à l'UDM.
4. Dans les 60 jours suivant la réception de la réponse du demandeur après la communication, l'ASFC présentera sa recommandation au ministre afin qu'il prenne sa décision.
 - a) Si des modifications apportées à l'ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle doivent être communiquées au demandeur, une recommandation actualisée lui sera communiquée dans les 45 jours.
 - b) Si l'alinéa 4a) s'applique, le demandeur disposera de 30 jours pour présenter des observations supplémentaires, le cas échéant, après quoi l'ASFC disposera de

60 jours pour transmettre la recommandation au ministre afin qu'il prenne sa décision.

5. Le ministre prendra une décision définitive sur la demande de dispense ministérielle présentée par le demandeur dans les 60 jours suivant la réception de la recommandation définitive de l'ASFC.
6. Le défendeur paiera au demandeur la somme de 5 000 \$ à titre de dépens.

[20] À l'audience, le demandeur s'est opposé au délai de 150 jours proposé par le défendeur pour la communication de son ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle et a fait valoir que les alinéas 4a) et b) n'étaient pas nécessaires. Le demandeur a fait remarquer que le ministre avait eu plus de temps qu'il en faut pour régler cette question, dont l'année et demie qui s'était écoulée depuis qu'il avait déposé une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. Le demandeur a ajouté que le défendeur n'avait déposé aucun élément de preuve devant la Cour et qu'il n'avait pas contesté la demande d'autorisation de contrôle judiciaire ni la demande de *mandamus* qu'il avait présentées.

[21] Le demandeur a également soutenu qu'il ne s'attendait pas à ce que l'ASFC communique d'autres renseignements, mais qu'il n'accepterait pas d'accorder plus de temps si une telle communication s'avérait nécessaire. Il a plutôt demandé à la Cour de demeurer saisie de l'affaire et de tenir une conférence de gestion de l'instance pour discuter de la nécessité de davantage de temps.

[22] En réponse, le défendeur a soutenu qu'il serait prudent d'envisager qu'il puisse y avoir d'autres communications et davantage de temps à accorder. Le défendeur a rappelé que l'échéancier établi dans la décision *Thomas* est semblable à celui que propose le ministre.

[23] Je souligne que la dernière proposition du défendeur est différente de sa proposition précédente du fait que le demandeur a moins de temps pour donner sa réponse et que le ministre a ajouté un délai pour prendre sa décision définitive.

[24] Toutefois, même avec cette nouvelle proposition, le demandeur pourrait ne pas obtenir de décision sur sa demande de dispense ministérielle avant 465 jours à compter du prononcé de l'ordonnance de la Cour, en supposant que l'ASFC communique d'autres renseignements. Même en l'absence d'autres communications, le demandeur devra peut-être attendre jusqu'à 330 jours avant que le ministre prenne sa décision définitive.

[25] La Cour n'a pas hésité à obliger le ministre, par la voie d'une ordonnance de *mandamus*, à prendre une décision définitive sur une demande de dispense ministérielle : voir par ex *Esmaeili-Tarki Douze et Aghdam*. Dans la décision *Douze*, la Cour n'a donné que trois mois au ministre pour prendre une décision définitive, même si le délai dans cette affaire était considérablement moins important (trois ans).

[26] Le demandeur attend maintenant depuis sept ans une décision sur sa demande de dispense ministérielle. Dans son affidavit à l'appui de sa demande de contrôle judiciaire, il a décrit les répercussions du retard que sa famille et lui-même ont subies. Il a deux filles nées au

Canada, qu'il élève avec leur mère dans le cadre d'une relation coparentale. Il souligne les répercussions émotionnelles et psychologiques sur sa famille canadienne en raison de l'incertitude de son avenir. Il a deux enfants au Kenya et des parents âgés aux États-Unis dont il est séparé depuis des années en raison de son statut précaire. Il n'a pas pu soutenir sa thèse de doctorat à l'Université internationale islamique de Malaisie, parce qu'il ne pouvait pas quitter le Canada pour satisfaire aux exigences d'un cours. Il a dû payer des frais de scolarité internationaux tout au long de son programme de doctorat en politiques maritimes à l'Université York du fait de son statut.

[27] Comme il a été observé dans l'arrêt *Karavos v Toronto & Gillies*, 1947 CanLII 326 (CA ON), [1948] 3 DLR 294 (CA Ont), à la page 297, une affaire à laquelle renvoie l'arrêt *Apotex* :

[TRADUCTION]

Il y a tout lieu de mentionner dès le début certaines règles fondamentales et bien comprises relatives au redressement par voie de *mandamus*. Ce redressement est à bon droit appelé et réputé un redressement extraordinaire; la Cour ne le décerne pas si celui qui le sollicite a quelque autre recours adéquat. Ce bref vise à suppléer à l'absence d'autres voies de recours légales. Il convient de s'en servir pour venir à bout de l'inaction ou de l'incurie de personnes à qui incombe l'exercice de fonctions à caractère public.

[Non souligné dans l'original.]

[28] Le défendeur n'a pas présenté d'élément de preuve expliquant la raison pour laquelle il avait besoin de plus de temps pour régler la question. Même si je constate que, dans la décision *Thomas*, la Cour a accordé au ministre un délai important pour prendre sa décision, je conclus que les circonstances de l'espèce justifient l'imposition d'un échéancier clair et beaucoup plus court. C'est la seule solution équitable eu égard au retard excessif et aux conséquences négatives

pour le demandeur. Par conséquent, j'accepterai l'échéancier présenté par le demandeur et je rejeterai celui proposé par le défendeur.

[29] Si une partie a besoin de plus de temps en raison de circonstances imprévues, elle pourra présenter une requête en modification de l'ordonnance devant la Cour.

E. *Les dépens*

[30] Le demandeur soutient que les circonstances de l'espèce constituent des « raisons spéciales » qui justifient l'adjudication de dépens, comme il est prévu à l'article 22 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, et au paragraphe 400(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

[31] Le demandeur ajoute que la Cour a fréquemment jugé que des retards déraisonnables et injustifiés dans le traitement des demandes présentées sous le régime de la LIPR constituent des raisons spéciales qui justifient l'adjudication des dépens, comme dans les décisions *Tameh* et *Esmaeili-Tarki*, où la Cour a adjugé respectivement des dépens de 4 000 \$ et de 2 500 \$.

[32] Le critère permettant d'établir l'existence de « raisons spéciales » est rigoureux. Dans la décision *Ghaddar v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2023 FC 946 [*Ghaddar*], à laquelle renvoie le demandeur, le juge Gascon résume les « raisons spéciales » qui permettent d'adjuger des dépens dans les cas où le retard est déraisonnable, dont [TRADUCTION] « les situations où une partie agit d'une manière qui peut être qualifiée d'injuste, d'oppressive ou

d'inappropriée ou qui est motivée par la mauvaise foi » et lorsque le [TRADUCTION] « retard est déraisonnable ou injustifié » : *Ghaddar*, aux para 45 46.

[33] En l'espèce, même s'il n'existe pas de preuve de mauvaise foi, le défendeur n'a fourni aucune justification ou explication quant au retard. En outre, comme je l'ai mentionné ci-dessus, le défendeur a proposé de payer des dépens de 5 000 \$. Je ne vois aucune raison de modifier la proposition du défendeur.

IV. Conclusion

[34] J'accueillerai la demande de contrôle judiciaire et j'ordonnerai au ministre de prendre une décision définitive dans les 120 jours à compter du prononcé de l'ordonnance de la Cour. Le défendeur sera condamné à payer au demandeur la somme de 5 000 \$ à titre de dépens.

[35] Je ne demeurerai pas saisie de l'affaire.

JUGEMENT dans le dossier IMM-1471-22

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. Une ordonnance de *mandamus* est par les présentes rendue pour enjoindre au défendeur :
 - a. de délivrer une ébauche de la recommandation sur la dispense ministérielle dans les 60 jours à compter de la date de l'ordonnance de la Cour, à laquelle le demandeur peut répondre dans les 30 jours;
 - b. de prendre une décision définitive sur la demande de dispense ministérielle dans les 120 jours suivant le prononcé de l'ordonnance de la Cour;
3. Le défendeur est condamné à payer sans délai au demandeur la somme de 5 000 \$ à titre de dépens;
4. Il n'y a aucune question à certifier.

« Avvy Yao-Yao Go »

Juge

ANNEXE A***Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LC 2001, c 27)***
Immigration and Refugee Protection Act (SC 2001, c 27)

<p>Interdictions de territoire</p> <p>Exception — demande au ministre</p> <p>42.1 (1) Le ministre peut sur demande d'un étranger déclarer que les faits visés à l'article 34 à l'alinéa 35(1)b) ou au paragraphe 37(1) n'emportent pas interdiction de territoire à l'égard de l'étranger si celui-ci le convainc que cela ne serait pas contraire à l'intérêt national.</p> <p>Exception — à l'initiative du ministre</p> <p>(2) Le ministre peut de sa propre initiative déclarer que les faits visés à l'article 34 à l'alinéa 35(1)b) ou au paragraphe 37(1) n'emportent pas interdiction de territoire à l'égard de tout étranger s'il est convaincu que cela ne serait pas contraire à l'intérêt national.</p> <p>Considérations</p> <p>(3) Pour décider s'il fait la déclaration le ministre ne tient compte que de considérations relatives à la sécurité nationale et à la sécurité publique sans toutefois limiter son analyse au fait que l'étranger constitue ou non un danger pour le public ou la sécurité du Canada.</p>	<p>Inadmissibility</p> <p>Exception — application to Minister</p> <p>42.1 (1) The Minister may on application by a foreign national declare that the matters referred to in section 34 paragraph 35(1)(b) and subsection 37(1) do not constitute inadmissibility in respect of the foreign national if they satisfy the Minister that it is not contrary to the national interest.</p> <p>Exception — Minister's own initiative</p> <p>(2) The Minister may on the Minister's own initiative declare that the matters referred to in section 34 paragraph 35(1)(b) and subsection 37(1) do not constitute inadmissibility in respect of a foreign national if the Minister is satisfied that it is not contrary to the national interest.</p> <p>Considerations</p> <p>(3) In determining whether to make a declaration the Minister may only take into account national security and public safety considerations but in his or her analysis is not limited to considering the danger that the foreign national presents to the public or the security of Canada.</p>
--	---

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1471-22

INTITULÉ : QASIM HERSI FARAH c LE MINISTRE DE LA
SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION
CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 SEPTEMBRE 2023

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE GO

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 11 OCTOBRE 2023

COMPARUTIONS :

Andrew Brouwer POUR LE DEMANDEUR

David Knapp POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Andrew Brouwer POUR LE DEMANDEUR
Bureau du droit des
réfugiés - Aide juridique Ontario
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)