

Cour fédérale



Federal Court

Date: 20240130

Dossier: IMM-12339-22

Référence: 2024 CF 149

Ottawa (Ontario), le 30 janvier 2024

En présence de l'honorable juge Régimbald

ENTRE :

NATACHA NOEL ST-VALIERE

demanderesse

et

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La demanderesse présente une demande de contrôle judiciaire de la décision d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada [IRCC], ayant refusé sa demande de carte de résident permanent.

[2] IRCC a refusé la demande de carte de résident permanent car la demanderesse n'a pas satisfait aux exigences prévues à l'alinéa 59(1)c) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 [RIPR], en particulier parce que la demanderesse n'a pas fourni de pièce d'identité principale.

[3] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

II. Faits

[4] La demanderesse, Natacha Noel St-Valiere [demanderesse], est citoyenne d'Haïti et a obtenu la résidence permanente du Canada le 16 juillet 2006.

[5] Le 7 octobre 2021, la demanderesse a soumis une demande de carte de résident permanent auprès d'IRCC. En guise de preuve d'identité, elle a soumis les deux documents suivants : 1) une déclaration solennelle signée, dans laquelle elle témoigne de son identité, et 2) une déclaration solennelle attestant de son identité et signée par son ex-époux qui la connaissait avant son arrivée au Canada.

[6] Le 14 février 2022, IRCC a envoyé une lettre d'équité procédurale à la demanderesse l'avisant qu'elle doit joindre à sa demande un des documents requis par l'alinéa 56(2)c) du RIPR. Cette lettre spécifiait que la demanderesse pouvait joindre une copie de son passeport, ou une copie de son certificat d'identité ou titre de voyage délivré par IRCC. Ce genre de pièce d'identité est prévu au paragraphe 50(1) du RIPR. Par contre, la lettre d'équité procédurale ne comprenait aucun

renseignement quant au paragraphe 178(1) du RIPR. Ce paragraphe prévoit que si le demandeur ne détient pas une pièce d'identité mentionnée au paragraphe 50(1) du RIPR, il est possible de remplir le critère juridique requis en joignant à la demande un document contenant une explication raisonnable et objectivement vérifiable, liée à la situation dans le pays dont le demandeur a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence permanente, qui explique pourquoi le demandeur est incapable d'obtenir une pièce d'identité. En plus de cette explication, le demandeur doit aussi joindre une affirmation solennelle qui atteste de son identité, et inclure une seconde affirmation solennelle attestant de son identité par une personne qui le connaissait avant son entrée au Canada, ou un membre de sa famille.

[7] Dans une correspondance du 1^{er} novembre 2022, IRCC a informé la demanderesse que sa demande de carte de résident permanent a été refusée, car elle n'a pas satisfait aux exigences de l'alinéa 59(1)c) du RIPR puisque la demanderesse ne satisfaisait pas aux exigences des articles 56 et 57, ainsi que du paragraphe 58(4) du RIPR, et n'a pas fourni de pièce d'identité principale. Les motifs ne contiennent aucune précision supplémentaire.

III. Question en litige et norme de contrôle

[8] La seule question en litige devant la Cour est à savoir si la décision d'IRCC de refuser la demande de carte de résident permanent était raisonnable.

[9] La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. La décision sera raisonnable si elle est justifiée, transparente et intelligible et fait partie des issues possibles au

regard des faits et du droit (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] au para 99; *Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 [Mason] aux para 59–60).

IV. Analyse

A. *La décision de IRCC n'est pas justifiée, transparente et intelligible au sujet de l'application de l'article 178 du RIPR*

[10] L'article 59 du RIPR énumère les conditions nécessaires pour la délivrance d'une nouvelle carte de résident permanent. L'alinéa 59(1)c) du RIPR prévoit la condition suivante :

Délivrance d'une nouvelle carte de résident permanent	Issuance of new permanent resident card
<p>59 (1) L'agent délivre, sur demande, une nouvelle carte de résident permanent si les conditions suivantes sont réunies :</p> <p>[...]</p> <p>c) le demandeur satisfait aux exigences prévues aux articles 56 et 57 et au paragraphe 58(4);</p>	<p>59 (1) An officer shall, on application, issue a new permanent resident card if</p> <p>[...]</p> <p>(c) the applicant complies with the requirements of sections 56 and 57 and subsection 58(4);</p>

[11] En vertu de l'alinéa 59(1)c) du RIPR, l'article 56 du RIPR prévoit que la demande de carte de résident permanent doit comporter notamment:

Demande de carte	Application for a card
<p>56 (2) La demande de carte de résident permanent doit être faite au Canada et comporter :</p>	<p>56 (2) An application for a permanent resident card must be made in Canada and include</p>

<p>[...]</p> <p>c) une copie de l'une des pièces suivantes :</p> <p>(i) le document mentionné à l'un des alinéas 50(1)a) à h) ou, à défaut, le document mentionné à l'un des alinéas 178(1)a) et b), que détient le demandeur ou qu'il détenait à la date à laquelle il est devenu résident permanent,</p> <p>[...]</p>	<p>[...]</p> <p>(c) a copy of</p> <p>(i) any document described in paragraphs 50(1)(a) to (h) — or, if the applicant does not hold one of those documents, any document described in paragraphs 178(1)(a) and (b) — that is currently held by the applicant or was held by the applicant at the time they became a permanent resident,</p> <p>[...]</p>
---	---

[12] Le sous-alinéa 56(2)c)(i) donne donc deux options, soit de soumettre un des documents mentionnés aux alinéas 50(1)a) à h) ou, si le demandeur ne possède pas un de ces documents, un des documents mentionnés à l'un des alinéas 178(1)a) et b).

[13] Les alinéas 178(1)a) et b) prévoient ce qui suit par rapport aux pièces d'identité :

Pièces d'identité	Identity documents
<p>178 (1) Le demandeur qui ne détient pas l'un des documents mentionnés aux alinéas 50(1)a) à h) peut joindre à sa demande l'un ou l'autre des documents suivants :</p> <p>a) toute pièce d'identité qui a été délivrée hors du Canada avant son entrée au Canada;</p> <p>b) dans le cas où il existe une explication raisonnable et objectivement vérifiable, liée à la situation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle, de son</p>	<p>178 (1) An applicant who does not hold a document described in any of paragraphs 50(1)(a) to (h) may submit with their application</p> <p>(a) any identity document issued outside Canada before the person's entry into Canada; or</p> <p>(b) if there is a reasonable and objectively verifiable explanation related to circumstances in the applicant's country of nationality or former habitual residence for the applicant's inability to obtain any</p>

<p>incapacité d'obtenir toute pièce d'identité, une affirmation solennelle dans laquelle il atteste de son identité et qui est accompagnée :</p> <p>(i) soit d'une affirmation solennelle qui atteste l'identité du demandeur faite par une personne qui, avant l'entrée de celui-ci au Canada, a connu le demandeur, un membre de sa famille, son père, sa mère, son frère, sa sœur, son grand-père ou sa grand-mère,</p> <p>(ii) soit d'une affirmation solennelle qui atteste l'identité du demandeur faite par le représentant d'une organisation qui représente les ressortissants du pays dont le demandeur a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle.</p>	<p>identity documents, a statutory declaration made by the applicant attesting to their identity, accompanied by</p> <p>(i) a statutory declaration attesting to the applicant's identity made by a person who, before the applicant's entry into Canada, knew the applicant, a family member of the applicant or the applicant's father, mother, brother, sister, grandfather or grandmother, or</p> <p>(ii) a statutory declaration attesting to the applicant's identity made by an official of an organization representing nationals of the applicant's country of nationality or former habitual residence.</p>
---	---

[14] Conformément au sous-alinéa 56(2)c)(i), et comme la demanderesse ne possédait pas un des documents énumérés aux alinéas 50(1)a) à h), elle a soumis une déclaration solennelle attestant de son identité, ainsi qu'une seconde déclaration solennelle faite par une personne, son ex-époux, qui l'a connu avant son entrée au Canada.

[15] La demanderesse a aussi soumis une lettre pour adresser la condition de l'alinéa 178(1)b) indiquant qu'une déclaration solennelle peut être soumise comme pièce d'identité seulement s'il y a une explication raisonnable et objectivement vérifiable de son incapacité d'obtenir toute pièce d'identité. Dans cette lettre, la demanderesse a expliqué qu'elle souffre d'enjeux de santé mentale et a été hospitalisée à l'Institut Philippe Pinel pendant un certain temps.

[16] Dans son mémoire, le défendeur soumet que les alinéas 178(1)a) et b) ne sont pas applicables en l'espèce, car ils se trouvent sous la section 5 du RIPR, nommée « Personne protégée – résidence permanente », et ne s'appliquent donc qu'aux personnes protégées et non à la demanderesse, qui a été parrainée au Canada par son ex-époux.

[17] Lors de sa plaidoirie orale, le défendeur a changé d'avis et indiqué que les alinéas 178(1)a) et b) étaient incorporés au sous-alinéa 56(2)c)(i) et par conséquent s'appliquent aussi à l'alinéa 59(1)c) permettant ainsi la délivrance de la carte de résident permanent.

[18] Selon moi, le législateur a clairement énoncé dans le sous-alinéa 56(2)c)(i) que toute personne faisant demande d'une carte de résident permanent peut soit soumettre un des documents mentionnés aux alinéas 50(1)a) à h), ou, si le demandeur ne possède pas un de ces documents, un des documents mentionnés à l'un des alinéas 178(1)a) et b). Non seulement le sous-alinéa 56(2)c)(i) est suffisamment clair, mais l'interprétation proposée par les parties est conforme au « principe moderne » d'interprétation législative, est justifiée selon le contexte et les mots choisis par le législateur (*Mason* aux para 67, 69; *Vavilov* aux para 68, 110), et respecte aussi les termes de l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, laquelle exige une interprétation permettant une solution de droit et une interprétation de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatibles avec la réalisation de son objet.

[19] Par contre, le défendeur a proposé un nouvel argument dans son mémoire, qui justifierait le rejet de la demande de contrôle judiciaire.

[20] Le défendeur indique que la demanderesse n'a pas satisfait à l'exigence à l'alinéa 59(1)d), car elle n'a ni rendu son ancienne carte de résident permanent, ni soumis une déclaration solennelle attestant du fait que son ancienne carte a été perdue, volée ou détruite, conformément aux exigences présentes sur le site web d'IRCC. Le défendeur soutient que la demanderesse n'a donc pas satisfait aux exigences réglementaires pour avoir une nouvelle carte de résident permanent, car sa demande était incomplète. L'alinéa 59(1)d) du RIPR prévoit :

Délivrance d'une nouvelle carte de résident permanent	Issuance of new permanent resident card
<p>59 (1) L'agent délivre, sur demande, une nouvelle carte de résident permanent si les conditions suivantes sont réunies :</p> <p>[...]</p> <p>d) le demandeur rend sa dernière carte de résident permanent, à moins qu'il ne l'ait perdue ou qu'elle n'ait été volée ou détruite, auquel cas il doit donner tous éléments de preuve pertinents conformément au paragraphe 16(1) de la Loi.</p>	<p>59 (1) An officer shall, on application, issue a new permanent resident card if</p> <p>[...]</p> <p>(d) the applicant returns their last permanent resident card, unless the card has been lost, stolen or destroyed, in which case the applicant must produce all relevant evidence in accordance with subsection 16(1) of the Act.</p>

[21] D'abord, la décision contestée du 1^{er} novembre 2022 est silencieuse sur cette exigence et surtout, à savoir si les documents déposés étaient insuffisants. Les motifs de la décision citent l'alinéa 59(1)c) du RIPR, mais non l'alinéa 59(1)d), qui contient l'obligation de fournir une déclaration solennelle lorsqu'une carte de résident permanent est perdue.

[22] Or, à l'audience, il fut démontré que le formulaire prescrit (IMM 5444) à remplir afin de demander une carte de résident permanent comprend, à la section « H », une opportunité pour le

demandeur de faire sa déclaration solennelle quant à la perte de sa carte de résident permanent et de fournir les détails pertinents. La demanderesse a rempli et signé cette section en l'espèce.

[23] Dans un affidavit, le défendeur a déposé en preuve un formulaire spécial permettant à un demandeur de faire sa déclaration solennelle lorsque sa carte de résident permanent a été perdue, volée, détruite ou non reçue. Le défendeur soutient que la demanderesse n'a pas rempli ce formulaire particulier. Par contre, dans un affidavit en réponse, la demanderesse a déposé des documents inscrits sur le site web d'IRCC, lesquels indiquent la procédure à suivre pour une demande de carte de résident permanent. Il appert de ces documents que le formulaire prescrit spécifiquement pour une déclaration solennelle concernant une carte de résident permanent perdue, volée, détruite ou non reçue n'est nécessaire que lorsque la personne faisant la déclaration attend depuis plus de six semaines sa carte de résident permanent (après une demande), ou si sa carte a été perdue, volée ou détruite, mais que la personne ne désire pas une nouvelle carte tout de suite. Comme la demanderesse demande sa carte, elle pouvait donc faire sa déclaration dans la section « H » du formulaire de demande, comme elle a fait, plutôt que d'utiliser le formulaire prescrit.

[24] Encore une fois, les motifs d'IRCC dans la décision étaient muets sur cet aspect, IRCC ne s'appuyant que sur l'alinéa 59(1)c) afin de rejeter la demande de carte de résident permanent de la demanderesse; alors que l'exigence d'une déclaration solennelle lors de la perte d'une carte de résident permanent est prévue à l'alinéa 59(1)d). La demanderesse a donc satisfait le critère prévu à l'alinéa 59(1)d).

[25] Le défendeur a ensuite formulé un autre argument à l'audience. Selon le défendeur, la carte de résident permanent ne peut être émise à la demanderesse puisque, étant désormais admis que l'alinéa 178(1)b) s'applique à sa situation, la demanderesse n'a pas joint à sa demande un document donnant « une explication raisonnable et objectivement vérifiable, liée à la situation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle, de son incapacité d'obtenir toute pièce d'identité ». [Je souligne.]

[26] En d'autres mots, pour qu'un demandeur puisse avoir recours à l'alinéa 178(1)b) et joindre une déclaration solennelle attestant de son identité, la personne doit d'abord offrir une explication raisonnable et objectivement vérifiable à savoir pourquoi elle ne peut obtenir une preuve d'identité de son pays d'origine.

[27] Il n'est pas contesté que la demanderesse a offert une explication à savoir pourquoi elle était incapable d'obtenir une pièce d'identité. Cependant, les raisons offertes ne sont pas spécifiquement liées à la situation dans son pays d'origine. À cet effet, la demande est potentiellement incomplète.

[28] Par contre, la décision contestée ne repose que sur l'omission de la demanderesse d'inclure une pièce d'identité. Aucun motif n'est offert à savoir si la demanderesse pouvait satisfaire au critère de l'alinéa 178(1)b).

[29] La position initiale du défendeur, à savoir que les alinéas 178(1)a) et b) du RIPR ne s'appliquaient pas en l'espèce, laisse la Cour perplexe. La position du défendeur n'a changé qu'au début de l'audience. En l'absence de motifs spécifiques sur la question, il est impossible pour la Cour de déterminer si IRCC a analysé la question et considéré les documents soumis sous cet angle ou si, comme le défendeur, IRCC prenait préalablement la position que l'alinéa 178(1)b) n'était d'aucun recours à la demanderesse.

[30] Pour cette raison, les motifs d'IRCC ne sont pas suffisants et la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[31] De plus, la Cour note qu'IRCC a envoyé une lettre d'équité procédurale à la demanderesse, lui demandant de fournir une « pièce d'identité ». La demanderesse n'y a pas répondu, croyant fort probablement avoir respecté le critère prévu à l'alinéa 178(1)b) parce que, justement, elle n'avait pas de pièce d'identité. Or, la lettre d'équité procédurale n'a pas adressé toute omission de la demanderesse quant aux documents exigés par l'alinéa 178(1)b), notamment une explication raisonnable et objectivement vérifiable liée à la situation dans le pays d'origine, et expliquant pourquoi il était impossible pour la demanderesse d'obtenir une pièce d'identité. L'omission de cet aspect dans la lettre d'équité procédurale laisse croire qu'IRCC a omis de considérer cette question, et prenait possiblement la position que l'alinéa 178(1)b) ne s'appliquait pas en l'espèce, tout comme le défendeur le faisait avant l'audience. Une lettre d'équité procédurale offre à une personne une chance additionnelle de compléter son dossier. Une telle lettre doit donc aviser la personne de toutes les omissions qui doivent être comblées.

[32] En l'espèce, IRCC a indiqué à la demanderesse que sa demande devait inclure une pièce d'identité. IRCC n'a pas indiqué que des informations étaient manquantes afin de satisfaire au critère prévu à l'alinéa 178(1)b). Il appartient à IRCC, à titre de décideur, d'interpréter l'alinéa 178(1)b) et de déterminer sa portée. Dans la mesure où IRCC était de l'opinion que la documentation était incomplète à cet effet puisque des informations étaient manquantes, IRCC devait aussi en avertir la demanderesse dans sa lettre d'équité procédurale du 14 février 2022.

[33] Heureusement, puisque la Cour accueille la demande de contrôle judiciaire et retourne la décision à IRCC pour fins de reconsidération, IRCC sera en mesure d'interpréter l'alinéa 178(1)b) et offrir des motifs précis à la demanderesse. Aussi, dans la mesure où IRCC est de l'avis que la documentation actuelle déposée par la demanderesse est insuffisante pour remplir le critère prévu à l'alinéa 178(1)b), il est loisible à IRCC d'émettre une seconde lettre d'équité procédurale si nécessaire afin de permettre à la demanderesse de compléter son dossier (comme IRCC l'a fait précédemment afin de permettre à la demanderesse de joindre une pièce d'identité).

[34] Par conséquent, la décision d'IRCC est déraisonnable, car elle rejette la demande pour une carte de résident permanent en vertu du sous-alinéa 56(2)c)(i) du RIPR en raison de l'omission de fournir une « pièce d'identité » (prévue à l'alinéa 50(1)a) à h)). Par contre, la décision omet d'expliquer en quoi le critère de l'alinéa 178(1)b), lequel réfère aux situations où un demandeur n'a pas de « pièce d'identité », n'est pas satisfait en l'espèce.

[35] L'omission d'offrir de motifs quant à l'application de l'alinéa 178(1)b fait en sorte que la décision d'IRCC n'est pas suffisamment justifiée, transparente et intelligible afin de permettre à la Cour de s'assurer que tous les critères pouvant permettre à la demanderesse d'obtenir sa carte de résident permanent ont été analysés.

V. Conclusion

[36] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[37] Aucune question de portée générale n'a été soumise aux fins de certification et aucune ne sera certifiée.

JUGEMENT dans le dossier IMM-12339-22

LA COUR STATUE:

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. Le dossier est retourné à IRCC pour une nouvelle détermination par un autre décideur.
3. Aucune question n'est certifiée.

«Guy Régimbald»

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER: IMM-12339-22

INTITULÉ: NATACHA NOEL ST-VALIERE c MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE: MONTRÉAL, QUÉBEC

DATE DE L'AUDIENCE: LE 23 JANVIER 2024

JUGEMENT ET MOTIFS: LE JUGE RÉGIMBALD

DATE DES MOTIFS: LE 30 JANVIER 2024

COMPARUTIONS:

Me Michelle Gagné-Houle POUR LA PARTIE DEMANDERESSE

Me Sherry Rafai Far POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Aide Juridique POUR LA PARTIE DEMANDERESSE
Montréal, (Québec)

Procureur général du Canada POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE
Montréal, (Québec)