

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20090604

Dossier : IMM-3407-08

Référence : 2009 CF 585

Ottawa (Ontario), le 4 juin 2009

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

MAUREEN ELAINE COBHAM

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

LE JUGE O'KEEFE

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), à l'encontre d'une décision datée du 16 juillet 2008 dans laquelle une agente d'immigration a rejeté la demande fondée sur des considérations humanitaires (la demande CH) introduite par la demanderesse en vue

d'obtenir une dispense des exigences normales selon lesquelles les demandes de résidence permanente sont présentées à l'extérieur du Canada.

[2] La demanderesse demande que la décision soit annulée et que l'affaire soit renvoyée à un autre agent des visas pour qu'il rende une nouvelle décision. La demanderesse réclame aussi les dépens afférents à la présente instance.

Faits

[3] Maureen Elaine Cobham (la demanderesse) est une veuve, citoyenne de la Barbade, qui a toujours vécu au Canada depuis son arrivée au pays en 1992 munie d'un visa de visiteur. Depuis ce temps, elle a presque toujours travaillé comme aide familiale ou comme femme de ménage pour diverses familles avec lesquelles elle prétend avoir tissé des liens étroits. En 1991, son employeur de l'époque a présenté une demande au titre du Programme concernant les employés de maison étrangers, mais la demande a été rejetée.

[4] La mère et le demi-frère de la demanderesse habitent à la Barbade, tout comme ses quatre enfants adultes dont elle continue d'assurer la subsistance en leur envoyant régulièrement de l'argent et des biens.

[5] Au mois de juin 2004, la demanderesse a présenté au ministre, en vertu du paragraphe 25(1) de la Loi, une demande CH visant à obtenir une dispense du processus normal selon lequel les

demandes de résidence permanente sont présentées à l'extérieur du Canada. Selon la demanderesse, elle est membre de fait de la famille de son fils, de ses petits-enfants, de son frère et de son cousin qui vivent au Canada, aussi bien que des familles pour lesquelles elle a travaillé au fil des ans. Fabien Cobham, son fils, résident permanent, s'est engagé à subvenir à ses besoins, mais cet engagement est essentiellement symbolique, puisqu'il n'est pas autorisé à la parrainer compte tenu de son revenu annuel de 11 000 \$.

[6] Une lettre datée du 16 juillet 2008 a informé la demanderesse que sa demande avait été rejetée.

Décision de l'agente

[7] Dans ses motifs datés du 14 juillet 2008, l'agente a d'abord examiné si la demanderesse était membre de fait de la famille de son fils et des filles de ce dernier, ainsi que de celle de son cousin et de son employeur. L'agente a souligné que des lettres de soutien du fils et des petites-filles de la demanderesse avaient été versées au dossier et a accepté qu'il y avait [TRADUCTION] « un lien affectif entre le fils et la mère et entre les petits-enfants et la grand-mère ». Elle a conclu néanmoins qu'il n'y avait pas de preuve suffisante pour établir qu'ils [TRADUCTION] « dépendaient financièrement et affectivement les uns des autres à un point tel que la demanderesse subirait des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives si elle devait quitter le Canada et présenter sa demande de résidence permanente de la manière habituelle ».

[8] Deuxièmement, l'agente s'est penchée sur l'établissement de la demanderesse au Canada. Elle a souligné que la demanderesse vivait au Canada depuis 16 ans et qu'elle avait toujours travaillé pendant cette période comme il en ressort des lettres au dossier fournies par ses employeurs, sauf pour une courte période de chômage de décembre 2006 à avril 2007. L'agente a accepté que la demanderesse avait pris des mesures pour améliorer ses compétences, en obtenant un diplôme d'études secondaires de la International Correspondence Schools au mois d'août 1996, en obtenant un diplôme de consultante en santé naturelle en novembre 2003 et en terminant un cours à la Klara Johnson School of Cake Decorating. De plus, l'agente a conclu que la demanderesse n'avait jamais touché de l'aide sociale et qu'elle envoyait régulièrement de l'argent et des biens à la Barbade pour aider sa famille. L'agente a toutefois conclu à la page six de sa décision :

[TRADUCTION] J'ai tenu compte du temps que la demanderesse a passé au Canada et on s'attend à ce qu'elle ait atteint un certain niveau d'établissement au cours de cette période; toutefois, cela ne signifie pas en soi que la demanderesse subirait des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives si elle devait présenter sa demande à l'extérieur du Canada.

[9] Ensuite, l'agente a tenu compte des difficultés auxquelles la demanderesse pourrait être exposée si elle devait retourner à la Barbade pour présenter sa demande de résidence permanente. L'agente a rejeté l'allégation de la demanderesse selon laquelle elle subirait des difficultés parce que les membres de sa famille à la Barbade ne pouvaient pas subvenir à ses besoins, concluant que la demanderesse n'avait fourni aucune preuve à l'appui de cette allégation. En outre, l'agente a souligné que la demanderesse, qui travaillait au Canada depuis 16 ans et qui avait démontré qu'elle était travailleuse, pleine de ressources et motivée, n'avait pas établi qu'elle ne pouvait pas utiliser ses capacités pour se prendre en charge à la Barbade.

[10] Enfin, l'agente a rejeté l'allégation de la demanderesse, qui ne reposait à son avis que sur des conjectures, selon laquelle son retour à la Barbade signifiait, en réalité, qu'elle ne reviendrait vraisemblablement jamais au Canada comme visiteuse ou comme résidente permanente compte tenu de sa situation particulière. L'agente a aussi conclu que cette question dépassait le cadre de son analyse.

Questions en litige

[11] La demanderesse soulève les questions suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. L'agente a-t-elle limité son pouvoir discrétionnaire dans son évaluation des difficultés en ne tenant pas compte du fait que la demande CH de la demanderesse était sa seule option viable pour immigrer et rester au Canada?
3. L'agente a-t-elle commis une erreur de droit en ne motivant pas suffisamment les conclusions qu'elle a tirées dans l'évaluation de la demande de résidence permanente présentée par la demanderesse?

Observations de la demanderesse

[12] Au paragraphe 12 de son mémoire, la demanderesse expose ce qui semble être un des volets de son argumentation :

[TRADUCTION] [S]i elle était forcée de retourner à la Barbade, la demanderesse ne disposerait plus de moyen réaliste pour être réunie avec les membres de sa famille au Canada, car, comme il a déjà été expliqué, son fils ne pourrait pas la parrainer et elle ne pourrait pas demander un visa par elle-même, puisqu'elle ne satisfait pas aux critères de sélection des travailleurs qualifiés.

[13] La situation, selon la demanderesse, présente une forme de difficulté que l'agente était tenue d'apprécier dans son analyse. La demanderesse l'exprime en ces termes :

[TRADUCTION] [S]i l'agente examine les difficultés découlant de l'obligation de présenter la demande à l'extérieur du Canada, n'est-il pas un facteur pertinent évident que de se demander au préalable si la personne peut présenter sa demande à l'extérieur du Canada?

[14] D'après la demanderesse, compte tenu de son âge avancé et de son faible niveau d'instruction, elle ne satisferait pas aux critères minimaux de résidence permanente en tant que travailleuse qualifiée. Et compte tenu des exigences des articles 179 et 183 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), selon lesquels il doit être établi que le titulaire de visa éventuel quittera le Canada à la fin de sa période de séjour autorisée, il est peu probable que la demanderesse obtienne un visa de visiteur, alors qu'elle a déjà indûment prolongé de plus d'une décennie la durée du séjour autorisée par son visa précédent. La demanderesse soutient ce qui suit :

[TRADUCTION] En bref, l'agente n'a pas tenu compte et n'a pas saisi le simple fait qu'il s'agissait là de la seule voie dont disposait la demanderesse pour devenir une résidente permanente du Canada et y rester avec sa nombreuse famille.

[15] Le deuxième volet de l'argumentation de la demanderesse est son allégation selon laquelle les motifs de l'agente ne sont pas adéquats parce qu'ils n'expliquent pas pourquoi elle ne satisfaisait pas à la définition de membre de fait de la famille, et pourquoi son niveau d'établissement ne l'exposait pas à des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives. La demanderesse soutient que l'agente n'a pas respecté l'article 9.3 des directives du ministre sur le traitement des demandes de résidence au Canada (IP-5), selon lequel, lorsqu'ils inscrivent leurs motifs, les agents doivent « [e]xpliciter le processus de réflexion qui sous-tend la décision[;] [n]e dresser aucune hypothèse; combler les vides entre les faits inscrits et la décision ». Au paragraphe 26 de ses observations, la demanderesse écrit :

[TRADUCTION] Les motifs consistent simplement en un examen des faits pertinents de la cause et une conclusion finale selon laquelle, vu les circonstances, une dispense n'est pas justifiée. Il n'y a pas de raisonnement inhérent dans cette « décision ».

En d'autres termes :

[TRADUCTION] [...] En bref, dans sa décision, l'agente ne fait que reformuler les faits pertinents de l'espèce et énoncer sa conclusion finale; elle n'expose aucun raisonnement montrant **comment** elle est arrivée à sa conclusion. [En caractères gras et souligné dans l'original.]

[16] Par conséquent, soutient la demanderesse, il est impossible de déterminer pourquoi l'agente a conclu comme elle l'a fait sur les éléments importants de la demande.

Observations du défendeur

[17] Dans ses observations écrites, le défendeur souligne que la dispense prévue par le paragraphe 25(1) de la Loi est à la fois exceptionnelle et discrétionnaire. Il rappelle à la Cour qu'il appartient à la demanderesse de produire tous les éléments de preuve nécessaires pour établir le bien-fondé de sa cause et soutient qu'elle n'a tout simplement pas réussi à le faire.

[18] Le défendeur précise que les difficultés doivent être davantage que le simple inconvénient ou les coûts prévisibles afférents à un départ du Canada :

[TRADUCTION] Que le demandeur soit obligé de vendre une maison ou une voiture ou de quitter son emploi ou sa famille ne constitue pas nécessairement une difficulté indue; il s'agit plutôt d'une conséquence du risque que le demandeur a pris en restant au Canada sans obtenir le droit d'établissement.

[19] D'après le défendeur, la demanderesse n'a pas démontré que l'agente avait commis une erreur importante quant à l'une ou l'autre de ses conclusions; elle n'est tout simplement pas d'accord avec l'évaluation de l'agente.

[20] En ce qui concerne l'argument selon lequel l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 25 de la Loi est le seul moyen permettant à la demanderesse de rester au Canada, le ministre répond ce qui suit au paragraphe 28 de ses observations :

[TRADUCTION] La demanderesse prétend que l'agente a limité son pouvoir discrétionnaire en ne tenant pas compte du fait que la demande CH était sa seule option pour immigrer et rester au Canada. Le défendeur rejette catégoriquement cet argument qui, selon lui,

n'est pas fondé et ne tient pas compte de la décision de l'agente. La demanderesse soutient essentiellement qu'elle devrait bénéficier de son statut illégal de longue date au Canada et qu'elle devrait donc d'une façon ou d'une autre être autorisée à rester Canada. Il ne saurait en être ainsi. La demanderesse savait parfaitement qu'elle vivait et travaillait illégalement au Canada depuis son arrivée. Il semblerait qu'elle vivait clandestinement et se cachait des autorités de l'immigration, et elle voudrait maintenant tirer profit de ses actes. Cela est incompatible avec les objectifs de la Loi. En outre, l'agente était clairement au courant de l'argument invoqué par la demanderesse quant à ses suppositions relatives à un examen au titre d'une autre disposition de la Loi [...]

[21] Le défendeur n'est pas d'accord non plus pour dire que les motifs de l'agente sont inadéquats. Contrairement à ce que prétend la demanderesse, plutôt que de simplement énoncer des facteurs pour ensuite exposer une conclusion, l'agente a traité des moyens invoqués et a tiré des conclusions raisonnables sur chacun d'eux quant à savoir pourquoi ils n'étaient pas suffisamment convaincants pour justifier l'octroi d'une dispense pour CH.

Réponse de la demanderesse

[22] La demanderesse, dans sa réponse, répète que les conclusions de l'agente sur des éléments-clés sont déraisonnables, et qu'elles ne sont pas justifiées, transparentes et intelligibles comme l'exige l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] A.C.S. n° 9, 2008 CSC 9, au paragraphe 47.

Analyse et décision

[23] **Question 1**

Quelle est la norme de contrôle applicable?

De façon générale, les décisions des agents d'immigration sont contrôlables selon la norme de la décision raisonnable. Toutefois, lorsque la question a trait au caractère suffisant des motifs, la norme applicable est la décision correcte.

[24] Je vais maintenant traiter de la question 3.

[25] **Question 3**

L'agente a-t-elle commis une erreur de droit en ne motivant pas suffisamment les conclusions qu'elle a tirées dans l'évaluation de la demande de résidence permanente présentée par la demanderesse?

Dans son analyse relative à l'établissement de la demanderesse, l'agente ne semble fournir aucune explication à la conclusion qu'elle a tirée. Après avoir résumé la preuve, l'agente conclut le premier paragraphe à la page 6 de ses motifs par l'affirmation suivante :

[TRADUCTION] J'ai tenu compte du temps que la demanderesse a passé au Canada et on s'attend à ce qu'elle ait atteint un certain niveau d'établissement au cours de cette période; toutefois, cela ne signifie pas en soi que la demanderesse subirait des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives si elle devait présenter sa demande à l'extérieur du Canada.

[26] Le défendeur soutient que l'agente pouvait tirer cette conclusion parce que le fait que « le demandeur soit obligé de vendre une maison ou une voiture ou de quitter son emploi ou sa famille ne constitue pas nécessairement une difficulté indue; il s'agit plutôt d'une conséquence du risque que le demandeur a pris en restant au Canada sans obtenir le droit d'établissement ». La Cour en l'espèce doit toutefois se prononcer non pas sur le caractère correct de la conclusion tirée, mais bien sur le caractère adéquat de sa justification. Je conviens avec la demanderesse qu'il est impossible de dire sur quel fondement l'agente a tiré la conclusion qu'elle a tirée, compte tenu de la preuve.

L'affirmation de la juge Mactavish au paragraphe 14 de la décision *Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] A.C.F. n° 693, 2005 CF 565, s'applique également en l'espèce :

À mon avis, ces « motifs » n'en sont pas du tout. Il s'agit plutôt essentiellement d'un résumé des faits et de l'énoncé d'une conclusion, sans aucune analyse étayant celle-ci. L'agente a simplement examiné les facteurs favorables pour lesquels la demande pourrait être accueillie, concluant que, à son avis, ces facteurs n'étaient pas suffisants pour justifier l'octroi d'une dispense. Elle n'a cependant pas expliqué pour quelles raisons. Or, cela n'est pas suffisant puisque les demandeurs se trouvent ainsi dans une position peu enviable où ils ignorent pourquoi leur demande a été rejetée.

(Voir aussi *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] A.C.F. n° 1399, au paragraphe 24; *Aleman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2004] A.C.F. n° 293, aux paragraphes 38 à 41; *Jasim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] A.C.F. n° 1290; *Via Rail Canada Inc. c. Canada (Office national des transports)*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), aux paragraphes 21 et 22.)

[27] À mon avis, le niveau d'établissement de la demanderesse est un facteur important en l'espèce; le caractère inadéquat des motifs sur ce point a donc une incidence sur le caractère équitable de la décision dans son ensemble.

[28] La demande de contrôle judiciaire doit être accueillie et l'affaire doit être renvoyée à un autre agent pour qu'il rende une nouvelle décision.

[29] Compte tenu de ma conclusion sur ce point, je ne traiterai pas des autres questions en litige.

[30] Ni l'une ni l'autre partie n'a souhaité soumettre à mon examen une question grave de portée générale à certifier.

[31] L'article 22 des *Règles des cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, régit l'attribution des dépens en matière d'immigration :

22. Sauf ordonnance contraire rendue par un juge pour des raisons spéciales, la demande d'autorisation, la demande de contrôle judiciaire ou l'appel introduit en application des présentes règles ne donnent pas lieu à des dépens.

Il n'y a aucune raison spéciale justifiant une ordonnance relative aux dépens en l'espèce.

JUGEMENT

[32] **LA COUR ORDONNE** : La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour qu'il rende une nouvelle décision. Aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Julie Boulanger, LL.M.

ANNEXE

Dispositions législatives pertinentes

Les dispositions suivantes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*,

L.C. 2001, ch. 27, sont pertinentes :

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.

[...]

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.

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.

[...]

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.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3407-08

INTITULÉ : MAUREEN ELAINE COBHAM c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 4 février 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** Le juge O'Keefe

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 4 juin 2009

COMPARUTIONS :

Ralph Dzegniuk POUR LA DEMANDERESSE

Gordon Lee POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Green and Spiegel POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

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