

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101125

Dossier : IMM-5376-09

Référence : 2010 CF 1181

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 25 novembre 2010

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE SHORE

ENTRE :

RAJARATNAM VIMALENTHIRAKUMAR

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

I. Introduction

[1] La procédure ne doit pas primer sur le fond, autrement des sophismes procéduraux (ou techniques) pourraient mettre la justice en échec avant qu'une analyse complète ou définitive soit effectuée :

[26] ... la doctrine de l'attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure ... [Non souligné dans l'original.]

(*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; d'autres renvois à la jurisprudence sont faits aux paragraphes 20 à 24 ci-dessous).

II. Procédure judiciaire

[2] La Cour est saisie de la demande de contrôle judiciaire d'une décision d'un agent des visas en date du 14 octobre 2009, rendue à l'ambassade du Canada à Paris, France. L'agent a refusé la demande de résidence permanente de l'intéressé au motif qu'il était interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR).

III. Contexte

[3] Le demandeur, M. Rajaratnam Vimalenthirakumar, est un citoyen tamoul du nord du Sri Lanka. Il est âgé de 37 ans. En 1997 (il avait alors 24 ans), il s'est rendu en France et y a revendiqué le statut de réfugié, disant être persécuté par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) et l'armée sri-lankaise. Ce statut lui a été accordé en 2000. Il réside dans ce pays depuis 1997 (affidavit du demandeur, dossier de demande (DD), pages 1-2).

[4] Parrainé par sa femme, une citoyenne canadienne (épousée au mois de juillet 2003), le demandeur a présenté en mai 2004 une demande de résidence permanente au Canada. Il a notamment déclaré dans sa demande qu'il avait été membre de la Students Organization of Liberation Tigers (SOLT), au Sri Lanka, de 1994 à 1997.

[5] Le 14 octobre 2009, sa demande a été refusée au motif qu'il était interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. L'agent a conclu à cet égard que le demandeur avait été membre d'organisations, à savoir les TLET et le SOLT, dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont, ont été ou seront l'auteur d'un acte visé à l'alinéa 34(1)b) (être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force) ou 34(1)c) (terrorisme)).

IV. Question en litige

[6] Le requérant a-t-il démontré que la décision de l'agent est déraisonnable?

V. Norme de contrôle

[7] Compte tenu des éléments factuels en jeu dans les questions d'appartenance à une organisation et de l'expérience des agents dans l'appréciation des faits en fonction des critères applicables en matière d'interdiction de territoire, c'est suivant la norme de la raisonnable qu'il faut examiner la décision de l'agent voulant que le demandeur soit interdit de territoire en vertu de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. La déférence judiciaire continue de s'imposer à l'égard de telles décisions. Notre Cour devrait s'abstenir d'intervenir lorsque l'agent pouvait raisonnablement parvenir à la décision en cause et qu'il appert qu'elle est justifiée, intelligible et issue d'un processus décisionnel transparent et qu'elle fait partie des issues possibles acceptables (*Saleh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 303, 363 F.T.R. 204, paragraphes 15 et 20; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, paragraphe 97).

VI. Dispositions législatives pertinentes

[8] Voici le texte des alinéas 34(1)*b*), *c*) et *f*) de la LIPR :

34. (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants : [...]	34. (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for ...
<i>b</i>) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;	<i>(b)</i> engaging in or instigating the subversion by force of any government;
<i>c</i>) se livrer au terrorisme; <i>d</i>) constituer un danger pour la sécurité du Canada;	<i>(c)</i> engaging in terrorism;
[...]	...
<i>e</i>) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;	<i>(e)</i> engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or
<i>f</i>) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas <i>a</i>), <i>b</i>) ou <i>c</i>).	<i>(f)</i> being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph <i>(a)</i> , <i>(b)</i> or <i>(c)</i> .

[9] Le paragraphe 3(1) de la LIPR expose l'intention du législateur et les objets de la Loi.

Les alinéas 3(1)*h*) et *i*) énoncent ce qui suit :

[...]	...
<i>h</i>) de protéger la santé des	<i>(h)</i> to protect the health and

Canadiens et de garantir leur sécurité;

i) de promouvoir, à l'échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l'interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité;

[...]

safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society;
(i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks;
 and

...

[10] Les mots « membre d'une organisation » doivent recevoir une interprétation large et libérale car la sécurité publique et la sécurité nationale sont les deux principales préoccupations du gouvernement (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 151 F.T.R. 101, 82 A.C.W.S. (3d) 136, paragraphe 51).

[11] Le niveau d'intégration dans une organisation n'a pas besoin d'être élevé pour que l'intéressé soit considéré comme un membre. Il n'est pas nécessaire non plus que l'intéressé ait personnellement pris part aux actes de terrorisme s'il a en toute connaissance de cause fourni directement ou indirectement appui à l'organisation (*Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 F.C.R. 487, paragraphe 31; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297, 102 A.C.W.S. (3d) 178 (C.A.)).

[12] Le critère applicable pour déterminer si un demandeur est « membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire ... » n'est pas très exigeant. Le fardeau de preuve

afférent aux « motifs raisonnables de croire » (qui s'applique aux questions de fait) est moins lourd que la norme de preuve civile. Il suffit que l'agent d'immigration croie légitimement à l'existence d'une possibilité sérieuse d'appartenance à une organisation, sur le fondement d'éléments de preuve dignes de foi (*Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, paragraphes 114-116; *Chiau*, précité, paragraphe 60).

VII. Analyse

[13] La Cour partage entièrement le point de vue du défendeur.

[14] Il incombait au demandeur de fournir suffisamment d'éléments de preuve pour convaincre l'agent de son admissibilité au Canada. Il ne l'a pas fait; plus particulièrement, il n'a pas convaincu l'agent qu'il n'était pas membre d'organisations, à savoir les TLET et la SOLT, dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont, ont été ou seront l'auteur d'un acte visé à l'alinéa 34(1)b) (être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force) ou 34(1)c) (terrorisme) de la LIPR. Il importe de signaler que le demandeur a admis dans sa demande de résidence permanente et pendant tout le processus qu'il était membre de la SOLT (décision, dossier du tribunal déposé devant la Cour (DT), pages 35-36; traduction des notes du STIDI; demande de résidence permanente, DT, pages 2-15).

[15] En raison de divergences, contradictions et invraisemblances importantes dans l'exposé des faits soumis par le demandeur et de ses liens avec la SOLT, l'agent a estimé que le demandeur n'était pas crédible. Il était loisible à l'agent de tirer une telle conclusion puisqu'elle

reposait sur des éléments de preuve particuliers déposés devant lui (traduction des notes du STIDI).

[16] Dans *Kazimirovic c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 98 A.C.W.S. (3d) 1276, [2000] A.C.F. n° 1193 (QL) (1^{re} inst.), la Cour fédérale a jugé raisonnable la décision de l'agent des visas. Celui-ci avait refusé la demande de visa du demandeur parce qu'il doutait de la crédibilité de l'exposé au sujet de son ignorance des atrocités commises par l'armée pendant qu'il en faisait partie. Soulignant que c'est au demandeur qu'il incombe de convaincre l'agent des visas de son admissibilité, la Cour a conclu qu'en soumettant un exposé des faits que l'agent avait jugé non digne de foi, celui-ci ne s'était tout simplement pas acquitté de ce fardeau.

[17] On peut faire le même raisonnement en l'espèce. Il incombait au demandeur de convaincre l'agent qu'il n'était pas membre d'une organisation, à savoir les TLET ou la SOLT, dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est (a été ou sera) l'auteur d'un acte visé à l'alinéa 34(1)b) (être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force) ou 34(1)c) (terrorisme) de la LIPR. Il ne s'est pas acquitté de ce fardeau. L'agent a examiné les explications du demandeur, et il ne les a pas retenues. Il pouvait raisonnablement tirer de telles conclusions compte tenu de la preuve dont il disposait (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[18] Selon le demandeur, l'agent avait rendu une décision favorable et l'avait jugé admissible. Il soutient en fait qu'en consignait aux notes du STIDI qu'il n'était pas interdit de territoire,

l'agent s'est dessaisi du dossier. Contrairement à ce qu'affirme le demandeur, ni l'agent ni qui que ce soit d'autre à l'ambassade canadienne n'a rendu de décision favorable au demandeur ou déterminé que celui-ci était admissible au Canada. L'agent a uniquement formulé une conclusion initiale ou préliminaire portant que le demandeur paraissait admissible, mais aucune décision n'a été rendue, aucun visa n'a été délivré, et l'agent a poursuivi l'examen de la demande (affidavit de Denis Crépault, paragraphe 6).

[19] Le fait que, le 16 février 2009 (la date à laquelle la décision aurait été rendue selon le demandeur), l'agent a requis du demandeur des documents à jour et a continué à examiner la demande témoigne de ce qu'il n'avait pas alors rendu de décision (traduction des notes du STIDI).

[20] Suivant la jurisprudence, l'agent des visas est habilité à infirmer ou modifier une conclusion initiale ou préliminaire d'admissibilité apparente. Même si l'agent avait déterminé en l'espèce que le demandeur était admissible – ce qu'il nie énergiquement – il aurait en fait été habilité (lui et/ou un autre agent) à modifier cette décision avant la délivrance du visa.

[21] Dans l'affaire *Brysenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 193 F.T.R. 129, 99 A.C.W.S. (3d) 1035, par exemple, l'agent des visas avait rencontré la demanderesse de résidence permanente et avait pris une décision de sélection positive. Le dossier de demande était complet, et il ne restait qu'à délivrer le visa. Environ deux mois plus tard, le dossier a été réexaminé par une autre agente, qui n'a pas été à l'aise avec la décision prise. Elle a prié la demanderesse de lui fournir de plus amples renseignements. Cette dernière n'a pas fourni

les renseignements, elle a plutôt déposé une demande de contrôle judiciaire en faisant valoir que la deuxième agente ne pouvait rouvrir le dossier parce que le premier agent était dessaisi. Sous la plume de la juge Barbara Reed, la Cour a statué que la deuxième agente (qui était chargée de délivrer le visa) était habilitée à infirmer la première évaluation et à refuser la demande. La juge Reed a conclu que le principe du dessaisissement ne s'appliquait pas à la première décision puisqu'il n'intervient qu'à l'égard de décisions finales et que la décision finale est la délivrance du visa.

[22] Des faits similaires étaient en cause dans *Park c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 143 F.T.R. 35, 77 A.C.W.S. (3d) 620; confirmé par 2001 CAF 165, 106 A.C.W.S. (3d) 325. Un agent des visas avait informé le demandeur que l'examen de sa demande était terminé et indiqué [TRADUCTION] « nous sommes disposés à vous délivrer des visas d'immigrant, à vous et à votre famille, sur réception de copies des passeports ». Le demandeur avait promptement fourni ces copies à l'ambassade. Peu après, l'agent des visas avait découvert que le demandeur avait un casier judiciaire, et il l'avait jugé inadmissible en raison de ses antécédents criminels. Cette conclusion a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, à l'appui de laquelle le demandeur a soutenu que lorsque la décision de délivrer un visa est prise, elle opère le dessaisissement de l'agent des visas. La Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont toutes deux conclu que le principe du dessaisissement ne s'applique pas à l'infirmerie par un agent des visas de sa conclusion antérieure en matière d'admissibilité et que la décision de délivrer un visa n'entraîne pas le dessaisissement de l'agent.

[23] *Lo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 1155, 229 F.T.R. 145, s'apparente aux décisions susmentionnées. Notre Cour devait se prononcer sur la compétence d'un agent des visas de reconsidérer la conclusion en matière d'admissibilité formulée par un autre agent. Elle a statué qu'avant la délivrance du visa un agent des visas pouvait modifier la conclusion d'un autre agent en matière d'admissibilité, même en l'absence de nouveaux renseignements, s'il n'était pas d'accord avec l'analyse qui avait été faite. Notre Cour a conclu que l'agent des visas n'était pas dessaisi, indiquant que « les agents des visas doivent conserver leur pouvoir discrétionnaire d'examiner les décisions antérieures afin de s'assurer qu'on ne permette pas à des immigrants d'entrer illégalement au Canada ».

[24] La jurisprudence a donc tranché la question de savoir si un agent des visas est habilité à modifier une décision interlocutoire rendue avant la délivrance du visa. Le principe ainsi établi s'applique avec plus de force encore lorsque la décision est une conclusion provisoire ou intérimaire portant simplement que le demandeur paraît admissible, et qu'aucun visa n'a été délivré.

[25] Le demandeur prétend que l'agent s'est trompé sur le critère à appliquer en matière d'admissibilité et qu'il a rendu une décision inintelligible en indiquant (à deux reprises dans les notes du STIDI) qu'il avait des [TRADUCTION] « doutes raisonnables de croire », alors que l'alinéa 34(1)f) de la LIPR emploie les mots « motifs raisonnables de croire ». [Non souligné dans l'original.]

[26] Je relève que dans sa décision, l'agent emploie les mots « motifs raisonnables de croire ». Dans les notes du STIDI, on trouve deux fois les mots « doutes raisonnables de croire » et deux fois les mots « motifs raisonnables de croire » (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[27] L'emploi des mots « doutes raisonnables de croire » ne prouve pas que l'agent n'a pas appliqué le bon critère. Il ressort clairement de l'analyse contextuelle de la décision et des motifs dans leur ensemble que l'agent connaissait le critère à appliquer et qu'il l'a appliqué (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[28] La Cour d'appel fédérale a confirmé, dans *Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 475, [2003] 2 C.F. 555, que les mots dont se sert un agent pour exposer sa décision ne sont pas déterminants. Ce qui est déterminant, c'est que l'agent ait appliqué le bon critère, ce qui est le cas en l'espèce.

[29] La décision de l'agent et les motifs qu'il a formulés sont intelligibles et ils ménagent au demandeur la possibilité de les contester. Retenir l'argument du demandeur reviendrait à faire primer la forme sur le fonds (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[30] Bien que l'agent n'ait pas fait état, dans sa décision, des raisons particulières prévues au paragraphe 34(1) de la LIPR sur lesquelles elle repose, il les a mentionnées dans les motifs consignés au STIDI. Il s'agit de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR – être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé à

l'alinéa 34(1)*b*) (être l'instigateur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force) ou à l'alinéa 34(1)*c*) (terrorisme) (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[31] La décision et les motifs de l'agent sont intelligibles, et ils ménagent au demandeur la possibilité de les contester. En fait, le demandeur a reçu la traduction des notes du STIDI et la décision le 29 janvier 2010, c'est-à-dire 30 jours avant de déposer son exposé des arguments. En retenant l'argumentation du demandeur, on ferait primer la forme sur le fond, en se fondant sur un point de procédure pour annuler des conclusions reposant sur la preuve soumise au décideur, niant ainsi l'essence même de la justice (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[32] L'argument du demandeur voulant que l'agent ait rendu sa décision uniquement sur le fondement de la preuve recueillie à l'entrevue et de sa connaissance du Sri Lanka n'est ni valide ni étayé en preuve. Il est bien établi en droit que l'agent est présumé avoir examiné l'ensemble de la preuve et qu'il n'a pas à faire mention de chaque élément pris en compte. La décision et les motifs de l'agent sont raisonnables et reposent sur la preuve (décision, DT, pages 35-36; traduction des notes du STIDI).

[33] Le demandeur prétend que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés, mais il a été avisé le 28 septembre 2009 qu'il devait se présenter à une entrevue à l'ambassade canadienne à Paris (le 14 octobre 2009) pour l'évaluation de sa demande et pour déterminer s'il remplit les critères d'admission au Canada (lettre en date du 28 septembre 2009, DT, p. 37-38).

[34] Même s'il y avait eu déni de justice naturelle, ce qui est énergiquement nié, le demandeur avait renoncé à son droit de former une plainte à cet égard, puisqu'il n'a présenté aucune objection avant ou pendant l'entrevue (*Mohammadian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 191, [2001] 4 C.F. 85).

[35] S'agissant de la règle de l'attente légitime, il n'a pas été démontré que le défendeur aurait déclaré au demandeur qu'il était admissible au Canada. Le demandeur allègue qu'il [TRADUCTION] « savait que l'ambassade avait, au début du mois de juillet 2009, rendu une décision favorable déterminant qu'il était admissible au Canada », mais nous ne disposons d'aucun document provenant de l'ambassade ou d'ailleurs, faisant état d'une telle décision. Même si une telle déclaration avait été faite, ce qui est nié, il faudrait qu'elle ait été claire et sans équivoque pour que la règle soit applicable (*Monsanto Canada Inc. c. Superintendent of Financial Services*, [2002] O.J. No. 4407, 62 O.R. (3d) 305 (C.A. Ont.), par. 83).

[36] Qui plus est, la règle de l'attente légitime ne s'applique pas en l'espèce. Le demandeur revendique le droit substantif d'être jugé admissible et d'obtenir un visa. Cependant, la jurisprudence établit clairement que la règle de l'attente légitime n'est pas source de droits substantifs, ce n'est qu'une des règles régissant l'équité procédurale. Lorsqu'elle est applicable, elle peut conférer le droit de présenter des observations ou d'être consulté, ce qui s'est produit en l'espèce.

VIII. Conclusion

[37] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE CE QUI SUIT :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée

« Michel M.J. Shore »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ghislaine Poitras, L.L.L., Trad. a.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-5376-09

INTITULÉ : RAJARATNAM VIMALENTHIRAKUMAR c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 10 novembre 2010

**MOTIFS DU JUGEMENT ET
JUGEMENT :** LE JUGE SHORE

DATE DES MOTIFS : Le 25 novembre 2010

COMPARUTIONS :

Waikwa Wanyoike POUR LE DEMANDEUR

Brad Gotkin POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waikwa Wanyoike POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)