

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20181022

Dossier : IMM-526-18

Référence : 2018 CF 1058

Ottawa (Ontario), le 22 octobre 2018

En présence de monsieur le juge LeBlanc

ENTRE :

GHADIE EL RAHY

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La demanderesse est d'origine libanaise. Sauf pour une brève période en 2010, où elle est retournée au Liban, la demanderesse vit au Canada depuis 2006 en vertu de permis d'études qui lui ont été émis et renouvelés, parfois dans le contexte de demandes de rétablissement de statut. Le dernier permis en titre a toutefois expiré le 31 mars 2015. Elle est donc sans statut au Canada depuis ce temps et interdite de séjour pour ne pas avoir quitté le pays à l'expiration de la période de séjour autorisée.

[2] Le 31 juillet 2017, la demanderesse, dans le but de régulariser sa situation, produit auprès des autorités de Citoyenneté et Immigration Canada une demande de permis de séjour temporaire. Elle y explique pourquoi elle n'a pu compléter ses études, invoquant la maladie de son frère, qui vit aussi au Canada, de même que les retards à obtenir ses permis d'études, retards attribués en partie, dit-elle, par la négligence de sa conseillère en immigration. Elle y explique aussi pourquoi elle souhaite rester au Canada, invoquant cette fois le fait qu'elle opère, avec son frère, deux restaurants à Sherbrooke, qu'elle souhaite en ouvrir un troisième et qu'elle paie ses impôts. Elle dit participer ainsi positivement à la vie économique du Canada. Elle dit aussi participer activement à l'intégration des immigrants, puisqu'elle en a quelques-uns à son emploi et qu'elle fait du bénévolat auprès des réfugiés syriens de sa région. Elle en conclut ne pas être un fardeau pour la société canadienne, mais bien plutôt, un actif.

[3] Le 18 janvier 2018, la demande de permis de séjour temporaire de la demanderesse est rejetée. L'agent qui rend la décision pour le compte du ministre défendeur juge que la demanderesse n'a pas démontré l'existence de raisons impérieuses permettant d'outrepasser le fait de son interdiction de séjour, notant que la raison principale de la présence de la demanderesse au Canada est pour y poursuivre des études, ce qu'elle n'a, selon lui, jamais fait. Reconnaissant que le refus d'accorder le permis de séjour sollicité peut entraîner des coûts et des difficultés pour la demanderesse, il juge que celle-ci est en quelque sorte l'auteure de son propre malheur en raison de son inaction, tout en soulignant qu'il lui sera toujours loisible de régulariser son statut en faisant les demandes appropriées de l'extérieur du Canada.

[4] C'est cette décision qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire.

[5] La demanderesse reproche d'abord à l'agent du ministre de lui avoir imposé un fardeau trop lourd en exigeant la preuve, pour pallier à son interdiction de séjour, qu'elle est dans une situation unique doublée de raisons impérieuses (« a unique circumstance with compelling reasons that overcome the inadmissibility »). Elle estime que l'agent a ainsi adopté, en droit, le mauvais critère puisque rien dans le libellé de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la Loi], n'impose un tel fardeau. La demanderesse reproche également à l'agent de ne pas avoir analysé la preuve soumise au soutien de sa demande de séjour temporaire de manière adéquate. Plus précisément, elle lui reproche de n'avoir dit mot ni de ce qui a compromis la poursuite de ses études ni de sa contribution à la vie économique du Canada.

[6] Dans son mémoire, la demanderesse prétend aussi que l'agent aurait violé, à son égard, les règles de l'équité procédurale et de la justice naturelle. Toutefois, elle n'a pas, pour cause, insisté sur ce point à l'audience puisque sa récrimination à cet égard – l'insuffisance des motifs de la décision et l'absence de considération d'une partie de la preuve – traduit des préoccupations liées à la raisonnable de la décision de l'agent et non au respect des règles de l'équité procédurale et de la justice naturelle (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62 aux para 19-22, [2011] 3 RCS 708 [*Newfoundland Nurses*]).

[7] La demanderesse reconnaît, dans ce contexte, que la décision de l'agent doit être examinée par la Cour suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable (*Lorenzo c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 37 au para 22 [*Lorenzo*]; *Chaudhary c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2018 CF 128 au para 19). Cela signifie qu'il y a lieu de

s'attarder « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 au para 47, [2008] 1 RCS 190).

[8] La délivrance d'un permis de séjour temporaire est régie par le paragraphe 24(1) de la Loi:

Permis de séjour temporaire	Temporary resident permit
24 (1) Devient résident temporaire l'étranger, dont l'agent estime qu'il est interdit de territoire ou ne se conforme pas à la présente loi, à qui il délivre, s'il estime que les circonstances le justifient, un permis de séjour temporaire — titre révocable en tout temps.	24 (1) A foreign national who, in the opinion of an officer, is inadmissible or does not meet the requirements of this Act becomes a temporary resident if an officer is of the opinion that it is justified in the circumstances and issues a temporary resident permit, which may be cancelled at any time.

[9] Selon la jurisprudence de cette Cour, cette disposition vise « à rendre moins sévères les conséquences qu'entraîne dans certains cas la stricte application de la [Loi], lorsqu'il existe des « raisons impérieuses » pour qu'il soit permis à un étranger d'entrer ou de demeurer au Canada malgré l'interdiction de territoire ou l'inobservation de la [Loi] » (*Farhat c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2006 CF 1275 au para 22 [*Farhat*]). Cette Cour a toujours interprété le pouvoir de délivrer un permis de séjour temporaire comme étant un pouvoir « hautement discrétionnaire et exceptionnel » (*Dhaliwal c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 762 au para 32). La jurisprudence citée par la demanderesse n'y fait pas exception (*Lorenzo* au para 23; *Palmero c Canada (Citoyenneté et Immigration)* 2016 CF 1128 aux para 12, 14; *Krasniqi c Canada*

(*Citoyenneté et Immigration*), 2018 CF 743 aux para 14 et 27; *Mousa c Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2016 CF 1358 aux para 8 et 12; *Martin c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 422 au para 23).

[10] La juge Marie-Josée Bédard, alors juge de cette Cour, a bien résumé, à mon avis, l'état du droit sur cette question dans l'affaire *César Nguesso c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 880 [*Nguesso*], où le demandeur soumettait, comme la demanderesse en l'espèce, que l'agent du ministre lui avait imposé un fardeau trop lourd en exigeant de lui qu'il justifie la délivrance d'un permis de séjour temporaire en démontrant la présence de circonstances exceptionnelles et de raisons impérieuses et suffisantes:

[92] Comme première erreur, [le demandeur] avance que le sous-ministre lui a imposé une norme trop exigeante en requérant qu'il démontre des « circonstances exceptionnelles » et des « raisons impérieuses et suffisantes » pour justifier la délivrance d'un PST, alors que le texte de l'article 24 de la LIPR indique simplement qu'un PST est délivré si l'agent « estime que les circonstances le justifient ». Le demandeur invoque *Rodgers c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1093 au para 10, [2006] ACF no 1378 [*Rodgers*]. Le demandeur soutient donc que le sous-ministre lui a imposé un fardeau plus élevé que ce qui est requis par le libellé de la loi.

[93] Il ressort clairement du libellé du paragraphe 24(1) de la LIPR qu'il s'agit d'un régime d'exception et tel que je l'ai mentionné précédemment, il est bien établi que l'émission d'un PST est une décision qui est hautement discrétionnaire (*Afridi*, au para 16 ; *Stordock c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 16 au para 9, [2013] ACF no 7 [*Stordock*]; *Farhat c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1275 au para 16, [2006] ACF no 1593 [*Farhat*]).

[94] Je suis d'avis que *Rodgers* ne peut servir de précédent concernant la norme applicable pour déterminer si des circonstances justifient l'émission d'un PST, puisque les commentaires du juge von Finckenstein, au paragraphe 10 du jugement, se limitaient à faire une distinction entre l'analyse des

circonstances qui justifient l'émission d'un PST par opposition à l'analyse plus approfondie des circonstances humanitaires que commande l'article 25 de la LIPR.

[95] Par ailleurs, la jurisprudence a clairement reconnu que l'application du critère requérant la démonstration de circonstances exceptionnelles et impérieuses est conforme aux objectifs de l'article 24 de la LIPR et ne constitue pas une erreur susceptible de révision.

[96] Dans *Farhat*, au para 22, le juge Shore a traité comme suit des objectifs du régime propre aux PST :

[22] On vise avec l'article 24 de la LIPR à rendre moins sévères les conséquences qu'entraîne dans certains cas la stricte application de la LIPR, lorsqu'il existe des « raisons impérieuses » pour qu'il soit permis à un étranger d'entrer ou de demeurer au Canada malgré l'interdiction de territoire ou l'inobservation de la LIPR. Fondamentalement, le permis de séjour temporaire permet aux agents d'intervenir dans des circonstances exceptionnelles tout en remplissant les engagements sociaux, humanitaires et économiques du Canada. (Guide de l'immigration, ch. OP 20, section 2; pièce B de l'affidavit d'Alexander Lukie; *Canada (Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration) c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470 (QL).)

[97] Le critère des « raisons impérieuses » a depuis été confirmé par la jurisprudence de cette Cour, notamment dans *Nasso* aux para 13-15 et *Stordock*, au para 9. Dans *Nasso*, le juge Zinn a précisément traité du même argument que soulève le demandeur – soit que cette norme est trop exigeante eu égard au texte du paragraphe 24(1) de la LIPR – et il a conclu que l'agent avait appliqué le bon critère :

[13] M. Nasso soutient que l'agent a commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 24(1) de la Loi en l'interprétant comme s'il incluait l'exigence qu'il y ait un "besoin impérieux" démontré par un demandeur avant que l'exception lui soit accordée. [...]

[14] Le demandeur soutient que, bien que l'interprétation de l'agent soit cohérente avec les

lignes directrices du guide IP 1 -- Permis de séjour temporaires, elle crée au paragraphe 24(1) de la Loi une exigence plus grande que l'exigence précisée à ce paragraphe selon laquelle l'agent délivre le permis si "les circonstances le justifient".

[15] Je ne suis pas convaincu qu'il y ait quelque mauvaise interprétation que ce soit du paragraphe 24(1), comme le demandeur le soutient. Comme le juge Shore l'a noté dans la décision *Farhat*, l'article 24 de la Loi permet, dans des "circonstances exceptionnelles", aux agents de rendre moins sévères les conséquences qu'entraîne la stricte application de la Loi. Il me semble qu'un demandeur qui ne peut pas convaincre l'agent de ses obligations ou, si j'utilise les termes de la décision contestée, de son besoin impérieux d'entrer au Canada, ne peut pas établir que les circonstances justifient la délivrance du permis. En d'autres termes, pour se voir accorder un PST dans ces circonstances exceptionnelles, il faut au moins démontrer qu'on a plus qu'une envie ou un désir d'entrer au Canada -- il faut démontrer bien plus -- autrement, ce ne sont pas des circonstances exceptionnelles. Lorsque le demandeur soutient qu'il a besoin d'entrer au Canada pour des raisons d'affaires, alors il devrait pouvoir établir que ces affaires ne peuvent pas être traitées ou conclues à partir de son propre pays, mais qu'elles nécessitent sa présence au Canada. Selon moi, c'est cela un besoin impérieux. Par conséquent, je conclus que l'agent n'a pas mal interprété les exigences du paragraphe 24(1) de la Loi.

[Je souligne]

[98] D'ailleurs, ce critère figure toujours au Guide de l'immigration OP 20 – Permis de séjour temporaire (PST), disponible en ligne au <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/outils/temp/permis/admissibilite.asp>:

Qui est admissible à un PST?

Il est possible de délivrer un PST à un étranger qui, selon l'agent, est interdit de territoire ou ne satisfait pas aux exigences du paragraphe 24(1) de la LIPR.

Un PST est délivré à la discrétion de l'autorité déléguée et peut être annulé en tout temps.
L'autorité déléguée déterminera :

• s'il existe un motif impérieux justifiant la nécessité d'accorder à l'étranger le droit d'entrer ou de rester au Canada;

• si la présence de l'étranger au Canada l'emporte sur tout risque qu'il pourrait présenter pour les Canadiens ou la société canadienne.

[Je souligne]

[99] Ces guides n'ont pas force de la loi, mais ils peuvent être utiles (*Afridi*, au para 18; *Martin*, au para 28; *Shabdeen*, aux para 16-17).

[11] D'ailleurs, comme l'a rappelé le juge David Near, maintenant juge à la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Vaguedano Alvarez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 667 au para 16 [*Alvarez*], les permis de séjour temporaire doivent être « délivrés avec circonspection, car ils accordent à leur détenteur davantage de privilèges que les autres statuts temporaires ».

[12] Cela suffit, à mon sens, pour disposer de l'argument de la demanderesse voulant que l'agent du ministre lui ait imposé un fardeau trop rigoureux. La présence, comme on vient de le voir, de circonstances exceptionnelles et impérieuses est clairement requise pour justifier la délivrance d'un permis de séjour temporaire. Il eut certes été préférable, pour éviter toute confusion possible, que l'agent du ministre parle de circonstances exceptionnelles plutôt qu'uniques, mais il s'agit là, selon moi, d'une pure question de style. Les deux expressions, dans le contexte de l'application de l'article 24 de la Loi, évoquent, quant à moi, la même idée.

[13] Il reste maintenant à déterminer si l'agent a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnable. Ici, la situation est moins claire. De toute évidence, l'agent du ministre a refusé de voir dans le fait que la demanderesse souhaite rester au Canada pour continuer à opérer ses deux restaurants une circonstance exceptionnelle et impérieuse justifiant qu'elle soit autorisée à demeurer au pays malgré l'interdiction de territoire dont elle fait l'objet. Il n'avait pas, à ce titre, contrairement à ce qu'a soutenu la demanderesse à l'audition du présent contrôle judiciaire, à tenir compte et à discuter dans sa décision des facteurs d'appréciation prévus au Guide ministériel de traitement des demandes de permis de séjour temporaire, tels l'apport économique, la protection de la santé publique et les compétences liées à l'emploi, puisque comme l'a rappelé la juge Bédard, au terme de son analyse de la jurisprudence applicable, ce Guide, bien qu'utile, n'a pas force de loi (*Nguesso* au para 99). Je tiens à préciser cependant, quant au caractère non-contraignable de ce Guide, qu'il en va autrement lorsque celui-ci traduit l'état du droit. C'est le cas du critère d'examen des « circonstances exceptionnelles et impérieuses », lequel découle de l'interprétation qu'a fait cette Cour de l'article 24 de la Loi et s'impose, de ce fait, aux agents du ministre.

[14] Toutefois, deux autres considérations semblent avoir influencé la décision de l'agent du ministre, soit d'une part, le fait que la demanderesse n'ait jamais fait ce pour quoi elle avait été autorisée à entrer et demeurer au Canada depuis son arrivée au pays – c'est-à-dire étudier –, soit, d'autre part, le fait que cette interdiction de territoire soit le fruit de son inaction.

[15] S'il est vrai que pour toute sorte de raisons, le projet éducatif de la demanderesse au Canada ne s'est pas déroulé comme prévu, il est toutefois inexact de dire, comme le fait l'agent,

qu'elle n'a jamais étudié, et ce même si j'accepte la lecture de la décision que me propose la procureure du défendeur, laquelle voudrait que l'agent ait tiré ce constat à partir non pas de l'ensemble de l'historique migratoire de la demanderesse, mais de la seule preuve qu'il avait devant lui. Or cette preuve révèle que si la demanderesse n'a effectivement pas pu étudier en 2013 et à l'automne 2014, il en va autrement des sessions d'hiver 2013 et 2014 où elle a suivi 6 et 5 cours respectivement à l'Université Bishop. La conclusion de l'agent voulant que la demanderesse n'ait jamais étudié est donc contredite par la preuve.

[16] Par ailleurs, la preuve soumise par la demanderesse montre aussi qu'elle a fait des démarches, tant auprès des autorités québécoises que fédérales, et ce jusqu'au moins en 2016, en vue de sécuriser son statut migratoire jusqu'en décembre 2017. La demanderesse invoque dans le narratif qu'elle a produit au soutien de sa demande de permis de séjour temporaire le fait que sa conseillère en immigration n'a pas fait preuve de diligence dans le traitement de sa plus récente demande de permis d'études auprès des autorités québécoises, ce qui expliquerait qu'elle se soit retrouvée sans statut. Cette preuve pouvait, à mon avis, difficilement justifier un constat général d'inaction sans, à tout le moins, que l'agent ne l'adresse et n'explique en quoi il ne pouvait lui accorder de poids.

[17] Il en va, à mon sens, dans les deux cas, de l'intelligibilité de la décision.

[18] Même si les motifs de la décision de l'agent n'avaient pas à être parfaits (*Newfoundland Nurses* au para 18) et qu'ils pouvaient être brefs (*Alvarez* au para 37), encore fallait-il qu'ils

expliquent de façon adéquate le fondement de sa décision (*Newfoundland Nurses* au para 18). À mon avis, ils ne le font pas.

[19] Je suis conscient que je dois faire preuve de retenue envers la décision de l'agent et que la présente situation est limite. Toutefois, en présence de ces deux considérations problématiques, qui ont, selon toute vraisemblance, influencer la décision de l'agent, j'estime préférable d'annuler cette dernière et de retourner l'affaire à un autre agent pour qu'une nouvelle décision soit prise.

[20] Ni l'une ni l'autre des parties n'a proposé la certification d'une question en vue d'un appel. Je suis aussi d'avis qu'il n'y a pas ici matière à certification.

JUGEMENT dans IMM-526-18

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
2. La décision de l'agent du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, datée du 18 janvier 2018, refusant la délivrance d'un permis de séjour temporaire à la demanderesse est annulée et l'affaire est renvoyée pour jugement à un autre agent du ministre;
3. Aucune question n'est certifiée.

« René LeBlanc »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-526-18

INTITULÉ : GHADIE EL RAHY c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 OCTOBRE 2018

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE LEBLANC

DATE DES MOTIFS : LE 22 OCTOBRE 2018

COMPARUTIONS :

Me Juliana Rodriguez POUR LA DEMANDERESSE

Me Isabelle Brochu POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gagnon Rodriguez POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)