

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20191018

**Dossiers : IMM-4898-18
IMM-4899-18**

Référence : 2019 CF 1310

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 octobre 2019

En présence de monsieur le juge Manson

ENTRE :

**IVICA DRAGICEVIC
MARINA DRAGICEVIC**

demandeurs

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La présente audience découle des demandes de contrôle judiciaire présentées à l'égard des deux décisions de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [la SPR], à la suite d'une audience s'étant déroulée le 20 septembre 2018.

[2] La SPR a rejeté une requête interlocutoire afin qu'une décision soit rendue sans qu'une audience soit tenue, en application de l'alinéa 170f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR], présentée par les demandeurs Ivica et Marina Dragicevic. La SPR a aussi conclu que les demandeurs s'étaient désistés de leur demande d'asile, en application du paragraphe 168(1) de la LIPR.

II. Contexte

[3] Les demandeurs sont des citoyens de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie qui ont présenté des demandes d'asile le 5 avril 2012. Ils ont été convoqués à une audience le 7 avril 2012, et ont déposé leurs formulaires de renseignements personnels [les FRP] le 4 mai 2012. Les demandeurs ont déposé des addendas à leurs FRP le 8 juillet 2013.

[4] Le 15 décembre 2012, les modifications apportées à la LIPR, en vertu de la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, LC 2010, c 8, sont entrées en vigueur. Ces modifications exigeaient le respect de certains délais en ce qui a trait aux décisions rendues concernant les nouvelles demandes reçues à compter du 15 décembre 2012. En raison de ressources limitées, les demandes reçues avant l'entrée en vigueur de ces modifications,

notamment celle des demandeurs, n'étaient plus prioritaires, puisque les décisions relatives à ces demandes n'étaient pas assujetties aux nouveaux délais prévus par la LIPR. De telles demandes sont devenues ce que l'on a appelé les [TRADUCTION] « anciennes demandes d'asile ».

[5] Le 8 mai 2017, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [la Commission] a créé une équipe spéciale responsable des anciens cas, laquelle devait se consacrer à l'élimination de l'arriéré relatif aux anciennes demandes d'asile. La Commission a prié les personnes dont les demandes d'asile étaient en suspens de déposer une intention de poursuivre le traitement de leur demande d'asile. Les demandeurs ont déposé des avis d'intention de poursuivre le traitement de leurs demandes d'asile le 6 juin 2018. Ils ont reçu un avis selon lequel leur audience se tiendrait le 13 août 2018.

[6] Le 14 août 2018, l'avocat des demandeurs a présenté une requête interlocutoire par laquelle il demandait qu'une décision soit rendue sans qu'une audience soit tenue, en conformité avec l'alinéa 170f) de la LIPR. Les demandeurs ont allégué que le retard important que la SPR a mis à tenir une audience était contraire aux articles 7 et 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c 11 [la Charte]. Les demandeurs ont fait valoir qu'en raison des modifications législatives, ils sont dans un vide juridique depuis plus de six ans, ce qui entraîne une peur quotidienne pour eux et pour leur nouvel enfant canadien. Les demandeurs ont demandé que la SPR leur accorde le statut de réfugié en guise de réparation.

III. Décision contestée

[7] L'audience de la SPR s'est tenue le 20 septembre 2018.

[8] En raison d'une erreur administrative, la SPR n'a pas examiné la requête présentée en vue du prononcé d'une décision sans qu'une audience soit tenue avant la date d'audience, mais elle l'a fait lors de l'audience en soi. La SPR a rejeté la requête, renvoyant au pouvoir discrétionnaire dont elle dispose à cet égard en vertu de l'alinéa 170f) de la LIPR. La SPR a conclu que l'article 11 de la Charte ne s'appliquait pas à un tribunal d'arbitrage. La SPR a conclu qu'un retard administratif ne constitue pas en soi un abus de procédure qui contrevient à l'article 7 de la Charte. Les demandeurs doivent plutôt démontrer l'existence d'un préjudice découlant du retard. La SPR a fait référence aux documents (l'intention de poursuivre le traitement de la demande d'asile (2 juin 2018) et l'avis d'appel (13 août 2018)) présentés par les demandeurs, et a conclu que le préjudice invoqué n'était pas suffisant, et que le retard que les demandeurs avaient subi avant d'obtenir une décision relative à leurs demandes d'asile ne constituait pas une violation de l'équité procédurale ni un déni de justice naturelle.

[9] Les demandeurs ont sollicité le report de leur audience afin qu'ils puissent chercher à obtenir le contrôle judiciaire du refus de la SPR concernant leur requête interlocutoire. La SPR a rejeté cette demande et a explicitement averti les demandeurs que s'ils ne poursuivaient pas l'audience, ils seraient réputés s'être désistés de leurs demandes d'asile.

IV. Questions en litige

[10] Les demandeurs formulent ainsi les questions en litige :

- 1) La SPR a-t-elle manqué à l'obligation d'équité procédurale?
- 2) La SPR a-t-elle entravé son pouvoir discrétionnaire en concluant qu'elle n'avait pas la compétence de faire droit à la requête pour qu'une décision soit rendue sans qu'une audience ne soit tenue?
- 3) La SPR a-t-elle commis une erreur en concluant que le retard n'avait pas entraîné la violation des droits des demandeurs garantis par la Charte?
- 4) La décision de la SPR selon laquelle les demandeurs s'étaient désistés de leurs demandes d'asile était-elle raisonnable?

V. Norme de contrôle

[11] Les manquements prétendus à l'équité procédurale, notamment le droit à une audience, sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au par. 43).

[12] L'entrave au pouvoir discrétionnaire est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, étant entendu que toute entrave est en soi déraisonnable (*Bernataviciute c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 95, au par. 18 [*Bernataviciute*]; *Guo c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 15, aux par. 13 et 14).

[13] Les demandeurs soutiennent que le retard mis à traiter leur demande constitue un manquement à l'équité procédurale. Toutefois, la SPR a examiné les observations des

demandeurs à ce sujet, et a appliqué le critère adéquat pour accorder la réparation en raison du retard dans le traitement de la demande d'asile. À la Cour, l'examen de la décision de la SPR en l'espèce est une question mixte de fait et de droit, susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[14] En conséquence, la question litigieuse 1) est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte, et toutes les autres questions litigieuses sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

VI. Analyse

Question préliminaire : admissibilité de l'affidavit

[15] Les demandeurs ont déposé un affidavit avec chacune des demandes d'autorisation et de contrôle judiciaire. L'affidavit vise à produire des éléments de preuve dans le dossier, et à clarifier le contexte des présentes procédures. Ainsi, ils font partie de l'exception reconnue au principe général interdisant à la cour d'admettre de nouveaux éléments de preuve dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire (*Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, au par. 20).

1) La SPR a-t-elle manqué à l'obligation d'équité procédurale?

[16] Les demandeurs soutiennent que la SPR a manqué à l'obligation d'équité procédurale en omettant d'examiner leurs observations relatives à la demande d'autoriser la demande d'asile sans tenir une audience. Ils ne citent aucun précédent à l'appui de leur thèse.

[17] Les demandeurs reconnaissent que la SPR a bien ciblé le critère principal relatif au retard administratif, et a procédé à une évaluation raisonnable de la durée et de la cause. Toutefois, ils font valoir que la SPR a commis une erreur en se concentrant uniquement sur les incidences du retard en soi, et en omettant de tenir compte des facteurs précis du préjudice qu'ils ont avancés. Ces facteurs du préjudice incluent la question de savoir si la durée du retard a entraîné la déconsidération de l'administration de la justice, et le témoignage de M. Dragicevic selon lequel il a souffert d'anxiété en raison du fait qu'il vivait dans un vide juridique et qu'il s'inquiétait pour son fils né au Canada. Ils font valoir que cela revient à ne pas examiner leurs observations, ce qui constitue un manquement à l'équité procédurale susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 RCS 817, au par. 22).

[18] La SPR n'a pas compétence pour examiner les demandes présentées par des demandeurs d'asile en vertu de l'alinéa 170f) de la LIPR. Par conséquent, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de présenter une requête pour qu'il soit statué sur leur demande d'asile sans qu'une audience ne soit tenue, en vertu de l'alinéa 170f) de la LIPR (*Bernataviciute*, au par. 26). Étant donné que la LIPR ne confère pas aux demandeurs d'asile un tel droit, la décision de la SPR de ne pas offrir la possibilité de tenir une audience à cet égard ne constitue pas un manquement à l'obligation d'équité procédurale.

- 2) La SPR a-t-elle entravé son pouvoir discrétionnaire en concluant qu'elle n'avait pas la compétence de faire droit à la requête pour qu'une décision soit rendue sans qu'une audience ne soit tenue?

[19] Les demandeurs font valoir que la SPR a entravé son pouvoir discrétionnaire en laissant entendre que le fait d'accueillir la requête qu'ils ont présentée allait à l'encontre de la LIPR. Les demandeurs soutiennent que la LIPR permet d'accueillir leur demande d'asile sans qu'une audience ne soit tenue, et donc que la décision de la SPR selon laquelle faire droit à la demande ne serait pas approprié, parce que cela reviendrait à renoncer au rôle qui lui a été confié par la loi, était fondamentalement déraisonnable.

[20] Récemment, le juge Annis a discuté du raisonnement qui sous-tend l'alinéa 170f) de la LIPR, aux paragraphes 22 et 23 de la décision *Bernataviciute* :

[22] Le législateur n'a jamais voulu que l'alinéa 170f) de la LIPR prévoie un mécanisme permettant aux demandeurs d'asile de revendiquer le droit d'obtenir le statut de réfugié sans audience. L'alinéa 170f) visait à faciliter le traitement des demandes d'asile par la Commission. Cette disposition reflète le fait que la SPR doit traiter un grand nombre de demandes d'asile. En pareilles circonstances, et compte tenu de son expertise en la matière, la Commission devrait jouir d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'application de sa loi pour déterminer les cas où il est évident que le demandeur d'asile se verra accorder le statut de réfugié sans qu'une audience soit nécessaire.

[23] Inversement, le législateur n'aurait jamais eu l'intention de permettre à un demandeur d'asile de se prévaloir du droit, en vertu de l'alinéa 170f), d'exiger que la SPR exerce son pouvoir discrétionnaire en sa faveur sans audience. Forcer la SPR à rendre une décision en vertu de l'alinéa 170f) entraînerait une autre décision, suivie d'une autre demande de contrôle judiciaire la visant, et encore plus de retard dans le traitement de la demande d'asile.

[21] Le juge Annis a conclu que la SPR n'avait pas la compétence d'examiner une requête visant à obtenir le statut de réfugié sans qu'une audience ne soit tenue, en conformité avec l'alinéa 170f) de la LIPR, et il a rejeté la demande.

[22] Les faits de l'espèce sont essentiellement les mêmes. Bien que l'alinéa 170f) permette à la SPR de statuer sur une demande d'asile sans qu'une audience ne soit tenue, il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire devant être exercé raisonnablement dans les circonstances. La SPR a conclu qu'il ne serait pas approprié de ne pas tenir d'audience dans les circonstances, et qu'une audience était nécessaire pour recueillir les faits exigés afin de rendre une décision éclairée. La SPR n'a pas jugé qu'elle pouvait ne pas tenir d'audience; elle a plutôt estimé qu'il était inapproprié de ne pas tenir d'audience dans les circonstances. Il s'agit là d'une conclusion raisonnable.

[23] La SPR n'est pas tenue d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'accorder le statut de réfugié sans tenir une audience, à la suite d'une demande présentée par un demandeur d'asile (*Bernataviciute*, au par. 26). La SPR n'a pas entravé son pouvoir discrétionnaire et sa conclusion était raisonnable.

- 3) La SPR a-t-elle commis une erreur en concluant que le retard n'avait pas entraîné la violation des droits des demandeurs garantis par la Charte?

[24] À l'audience, les demandeurs n'ont pas présenté d'observations concernant les arguments fondés sur la Charte.

[25] L'article 11 de la Charte s'applique uniquement à « tout inculpé » (*Blencoe c Colombie-Britannique (HRC)*, 2000 CSC 44, au par. 88 [*Blencoe*]). Étant donné qu'un demandeur d'asile n'est pas visé par une telle définition, la SPR a raisonnablement conclu que l'article 11 de la Charte ne s'appliquait pas.

[26] De plus, selon l'article 7 de la Charte, les demandeurs doivent démontrer qu'ils ont subi une atteinte à leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne, et ils doivent établir un lien de causalité suffisant entre le retard dont l'État est responsable et toute conséquence grave ou profonde qui en a résulté (*Blencoe*, précité aux par. 57, 59 et 60, 81, et 83). Le stress et l'anxiété font malheureusement partie du processus de demande d'asile, et l'article 7 ne protègent pas les demandeurs d'asile contre le stress et l'anxiété ordinaires.

[27] De plus, les décisions relatives à la Charte ne doivent pas être rendues dans un vide factuel et les allégations vagues selon lesquelles le demandeur vit dans un [TRADUCTION] « vide juridique » et que [TRADUCTION] « le retard l'a profondément marqué » n'atteignent pas le niveau d'exigences factuelles justifiant une demande fondée sur l'article 7 de la Charte (*Bernataviciute*, au par. 29).

[28] Enfin, le retard n'équivaut pas en soi à un abus de procédure. Les demandeurs doivent plutôt démontrer que le retard était inacceptable au point d'être oppressif (*Blencoe*, au par. 121). La Cour d'appel fédérale a déclaré que dans les demandes d'asile, un retard ne sera que « rarement, voire jamais, accepté en tant que motif de contrôle » (*Bernataviciute*, au par. 30, citant l'arrêt *Akthar c Canada (MEI)*, [1991] 3 CF 32 (CAF)). Il incombe au demandeur de démontrer que le retard a entraîné un manquement à la Charte, et, en l'espèce, les demandeurs n'ont pas réussi à le faire.

[29] Les demandeurs créent une confusion entre leurs arguments concernant l'équité procédurale et ceux portant sur le caractère raisonnable. Leurs observations sur cette question

équivalent à un autre argument selon lequel la SPR n'a pas examiné leurs observations quant aux retards qu'ils ont subis. La SPR est réputée avoir examiné tous les documents dont elle disposait, sauf preuve du contraire (*Florea c Canada (MEI)*, 1993 CarswellNat 3983 (CAF), au par. 1).

[30] La SPR a examiné les observations des demandeurs, et le seul élément de preuve d'un préjudice subi produit à l'appui de la demande concernant l'article 7 était l'allégation tenant en une ligne de M. Dragicevic contenue dans son affidavit. Il était raisonnable que la SPR rejette la demande.

- 4) La décision de la SPR selon laquelle les demandeurs s'étaient désistés de leurs demandes d'asile était-elle raisonnable?

[31] Les demandeurs soutiennent que la SPR n'a pas pris en compte leur intention clairement énoncée de poursuivre de manière diligente le traitement de leur demande d'asile, avant de déclarer qu'ils s'étaient désistés de leur demande d'asile. Ils font valoir que la SPR avait l'obligation de tenir compte de nombreux facteurs, notamment ceux-ci (*Ahamad c Canada, (MCI)*, [2000] 3 CF 109, au par. 36) :

- la question de savoir si un FRP a été produit
- la question de savoir si les services d'un avocat ont été retenus en temps utile
- le délai pour lequel l'ajournement a été demandé
- l'effet du retard sur le système d'immigration
- la faute à imputer au responsable du retard

[32] Les demandeurs soutiennent qu'une application stricte de la procédure en matière de désistement est arbitraire et va à l'encontre des principes de justice naturelle (*Matondo c Canada (MCI)*, 2005 CF 416).

[33] Les demandeurs affirment qu'ils ont clairement exprimé l'intention de poursuivre le traitement de leurs demandes d'asile en général, et ils expliquent qu'ils n'ont pas continué la procédure le jour prévu parce qu'ils croyaient que la tenue de l'audience avant le contrôle judiciaire nuirait à l'objectif global de leur injonction interlocutoire et les priverait de la réparation qu'ils souhaitaient obtenir. Les demandeurs affirment que lorsque la SPR s'est concentrée exclusivement sur leur refus de continuer le traitement de leur demande d'asile ce jour-là, la SPR n'a pas tenu compte des autres indices de leur intention de poursuivre le traitement de leurs demandes d'asile, notamment le fait qu'ils ont rempli toutes les demandes en temps opportun et qu'ils se sont présentés à l'audience même s'ils avaient auparavant déposé une requête en vue d'obtenir une décision sans qu'une audience soit tenue.

[34] En matière de désistement, la question fondamentale à trancher est la question de savoir si la conduite du demandeur exprime « l'intention de poursuivre sa demande d'asile avec diligence » (*Csikos c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 632, au par. 25).

[35] La SPR a donné aux demandeurs l'occasion d'expliquer pourquoi il ne faudrait pas considérer qu'ils s'étaient désistés de l'audience, et précisé qu'ils avaient choisi de ne pas continuer. Les demandeurs avaient la possibilité de poursuivre ce jour-là, après que la SPR eut rejeté leur requête, et ensuite contester les deux décisions à la Cour, si leur demande était rejetée.

[36] Lorsqu'il a examiné ce qui semble être exactement les mêmes arguments présentés par le même avocat dans l'affaire *Bernataviciute*, le juge Annis a conclu qu'il était raisonnable que la SPR prononce le désistement d'une demande d'asile lorsque les demandeurs refusent de témoigner à l'audience (*Bernataviciute*, au par. 43). J'y souscris.

[37] Enfin, les demandeurs allèguent que la SPR ne leur a pas donné l'occasion de présenter des arguments relativement à la raison pour laquelle ils ne devraient pas être considérés comme s'étant désistés de leurs demandes. Je ne suis pas d'accord. Bien que la SPR les ait avertis que le fait de ne pas procéder mènerait au prononcé du désistement de leurs demandes, elle a néanmoins offert aux demandeurs trois occasions distinctes de procéder ou autrement d'expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas le faire.

JUGEMENT dans les dossiers IMM-4898-18 et IMM-4899-19

LA COUR STATUE que :

1. Les demandes sont rejetées.
2. Il n'y a aucune question à certifier.

« Michael D. Manson »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 18^e jour de novembre 2019.

Isabelle Mathieu, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS : IMM-4898-18
IMM-4899-18

INTITULÉ : IVICA DRAGICEVIC ET MARINA DRAGICEVIC c LE
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 OCTOBRE 2019

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

**DATE DES MOTIFS ET DU
JUGEMENT :** LE 18 OCTOBRE 2019

COMPARUTIONS :

Dov Maierovitz POUR LES DEMANDEURS

John Loncar POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

EME Professional Corp. POUR LES DEMANDEURS
Avocats
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto(Ontario)