



Date : 20200129

Dossier : IMM-3231-19

Référence : 2020 CF 164

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 29 janvier 2020

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

ADAM THOMAS

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Adam Thomas est citoyen des États-Unis. Il est devenu résident permanent du Canada en 2000, parrainé par sa femme. Sa femme et son fils sont tous deux citoyens canadiens et demeurent à Niagara Falls, en Ontario.

[2] En 2004, M. Thomas a plaidé coupable à une accusation d'extorsion à Buffalo, dans l'État de New York, relativement au recouvrement de dettes de jeu, en application de la *Extortionate Credit Transactions Act*, 18 USC § 894.

[3] En mai 2014, M. Thomas a été déclaré interdit de territoire au Canada pour grande criminalité en vertu du paragraphe 36(1) de *la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR], et pour criminalité organisée, en vertu du paragraphe 37(1) de la LIPR. Il a reçu instruction de se présenter en vue de son renvoi, puis a quitté le Canada le 14 août 2014. Il vit actuellement séparé de sa famille, à Lewiston, dans l'État de New York.

[4] M. Thomas a présenté une demande de reconnaissance de sa réadaptation au titre de l'alinéa 36(3)c) de la LIPR, laquelle a été accueillie en juin 2015.

[5] La reconnaissance de la réadaptation de M. Thomas permettait de retirer l'interdiction de territoire pour grande criminalité, mais non celle pour criminalité organisée. Il a donc présenté une demande de dispense ministérielle aux termes du paragraphe 42.1(1) de la LIPR. Cette demande a été présentée à l'Unité des dispenses ministérielles (UDM) de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en juillet 2015.

[6] Malgré les suivis effectués, aucune décision n'a encore été rendue à l'égard de la demande de M. Thomas par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre). Plus de quatre années se sont écoulées depuis la présentation de sa demande. La demande n'a pas encore été attribuée à un analyste; il s'agit de la première étape du processus de

l'UDM. Selon le ministre, la décision ne sera pas rendue avant plusieurs années. Par conséquent, M. Thomas demande à la Cour de délivrer un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de rendre une décision concernant la demande de dispense ministérielle dans un délai précis.

[7] Pour les motifs qui suivent, j'estime que le retard du ministre à rendre sa décision concernant la demande de dispense de M. Thomas est déraisonnable. Les considérations administratives avancées au nom du ministre sont similaires à celles que la Cour a souvent jugées insuffisantes pour justifier un retard démesuré.

[8] La balance des inconvénients penche en faveur de M. Thomas. Un bref de *mandamus* sera délivré.

II. Le contexte

[9] Le conseil de M. Thomas a demandé pour la première fois à l'UDM de lui fournir une mise à jour concernant la demande de dispense ministérielle dans une lettre datée du 15 septembre 2015. Dans une lettre datée du 5 octobre 2015, l'UDM a répondu que les demandes sont traitées [TRADUCTION] « dans l'ordre de leur année de réception ».

[10] Dans une lettre datée du 12 janvier 2016, le conseil de M. Thomas a demandé à nouveau une mise à jour auprès de l'UDM. Il a reçu une réponse datée du 18 janvier 2016, dans laquelle l'UDM précise que l'état de la demande de M. Thomas est inchangé, et qu'elle ne peut donner de délai précis concernant la décision.

[11] M. Thomas et son conseil se sont encore informés auprès de l'UDM le 29 janvier, le 8 février et le 14 mars 2016. Le 18 mars 2016, l'UDM leur a répondu que la demande de M. Thomas était dans la liste d'attente de l'UDM, et qu'elle serait traitée selon l'année de sa réception. Aucun délai n'a été fourni.

[12] Le 31 mars 2016, Vance Badawey, député de Niagara-Centre, a présenté une demande à l'UDM au nom de M. Thomas. Dans une lettre datée du 12 avril 2016, l'UDM a suggéré à M. Badawey d'informer M. Thomas [TRADUCTION] qu'« il faudra probablement encore plusieurs années avant qu'une décision ne soit rendue à l'égard de sa demande ».

[13] Le 17 août 2017, M. Thomas a obtenu l'autorisation de revenir au Canada en application du paragraphe 52(1) de la LIPR. Le 20 septembre 2017, il a obtenu un permis de séjour temporaire (PST), soit jusqu'au 6 novembre 2017. Le 21 septembre 2017, il a demandé une prolongation de son PST pour une période de trois ans. Sa demande a été refusée en raison de son interdiction de territoire en vertu de l'alinéa 37(1)a) de la LIPR.

[14] Le bureau de M. Badawey a encore une fois présenté une demande de mise à jour à l'UDM, soit le 4 septembre 2018. Le 6 septembre 2018, l'UDM a répondu qu'elle ne pouvait pas donner de délai exact pour le traitement de la demande de M. Thomas, et que les renseignements fournis en 2016 demeuraient valides.

[15] Le 31 janvier 2019, le conseil de M. Thomas a de nouveau demandé une mise à jour. Le bureau de M. Badawey a fait de même le 12 mars 2019. L'UDM a répondu le 13 mars 2019, confirmant qu'il n'y avait eu aucun changement depuis leur dernière correspondance.

[16] Le 10 avril 2019, le conseil de M. Thomas a une fois de plus demandé une mise à jour auprès de l'UDM. Le 12 avril 2019, l'UDM a informé M. Thomas que sa demande était toujours en attente d'être attribuée à un analyste, et qu'il faudrait encore plusieurs années avant qu'elle ne soit traitée.

III. Question en litige

[17] La seule question que soulève la présente demande de contrôle judiciaire est de savoir si les circonstances exigent la délivrance d'un bref de *mandamus*.

IV. Analyse

[18] Les critères relatifs à la délivrance d'un bref de *mandamus* ont été confirmés par la Cour d'appel fédérale dans *Apotex c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 CF 742 (CAF), conf. par [1994] 3 RCS 1100, au paragraphe 55 :

1. Il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public;
2. L'obligation doit exister envers le requérant;
3. Il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment :

a) le requérant a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;

b) il y a eu (i) une demande d'exécution de l'obligation, (ii) un délai raisonnable a été accordé pour permettre de donner suite à la demande à moins que celle-ci n'ait été rejetée sur-le-champ, et (iii) il y a eu refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple un délai déraisonnable;

4. Lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, les règles suivantes s'appliquent :

a) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne doit pas agir d'une manière qui puisse être qualifiée d'« injuste », d'« oppressive » ou qui dénote une « irrégularité flagrante » ou la « mauvaise foi »;

b) un *mandamus* ne peut être accordé si le pouvoir discrétionnaire du décideur est « illimité », « absolu » ou « facultatif »;

c) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire « limité » doit agir en se fondant sur des considérations « pertinentes » par opposition à des considérations « non pertinentes »;

d) un *mandamus* ne peut être accordé pour orienter l'exercice d'un « pouvoir discrétionnaire limité » dans un sens donné;

e) un *mandamus* peut être accordé que lorsque le pouvoir discrétionnaire du décideur est « épuisé », c'est-à-dire que le requérant a un droit acquis à l'exécution de l'obligation;

5. Le requérant n'a aucun autre recours;

6. L'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;

7. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, en vertu de l'équité, rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé;

8. Compte tenu de la « balance des inconvénients », une ordonnance de *mandamus* devrait (ou ne devrait pas) être rendue.

[Renvois omis.]

[19] Un délai dans l'exécution d'une obligation légale peut être jugé déraisonnable si les critères suivants sont remplis (*Conille c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 CF 33 (PI) au paragraphe 23) :

- 1) le délai en question a été plus long que ce que la nature du processus exige de façon *prima facie*;
- 2) le demandeur et son conseiller juridique n'en sont pas responsables;
- 3) l'autorité responsable du délai ne l'a pas justifié de façon satisfaisante.

[20] Le litige entre les parties se limite à savoir si le délai dans le traitement de la demande de dispense ministérielle de M. Thomas est déraisonnable, et où se situe la balance des inconvénients.

A. *Délai déraisonnable*

[21] M. Thomas affirme que sa situation est comparable à d'autres cas où la Cour a délivré un bref de *mandamus* pour obliger le ministre à rendre une décision sur une demande de dispense ministérielle dans un délai précis :

- (a) dans *Douze c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1337 [*Douze*], un délai d'environ trois ans a été jugé déraisonnable (par. 31-34);

(b) dans *Tameh c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 288 [*Tameh*], un délai de quatre ans « se situait à la limite de ce qui est raisonnablement acceptable » pour une décision ministérielle dans des circonstances similaires (par. 57);

(c) dans *Esmaeili-Tarki c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 697 [*Esmaeili-Tarki*], un délai de cinq ans a été jugé déraisonnable (par. 15).

[22] Par ailleurs, M. Thomas estime que la présente affaire ressemble davantage à l'affaire *Yassin c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 423 [*Yassin*], dans laquelle la Cour a délivré un bref de *mandamus* alors que rien n'avait été fait pour traiter la demande de dispense ministérielle du demandeur en deux ans et dix mois. M. Thomas souligne que quatre années se sont écoulées depuis la présentation de sa demande, que rien n'a été fait pour la traiter, et que l'UDM estime qu'il faudra encore plusieurs années avant qu'une décision ne soit rendue.

[23] Rien n'indique que M. Thomas ou son conseil sont responsables de ce délai, ni que ce délai est justifié par des facteurs externes ou des circonstances exceptionnelles. L'UDM n'a fourni aucune explication, mis à part le respect de sa pratique habituelle d'évaluation des demandes selon le principe du premier arrivé, premier servi.

[24] Le ministre s'appuie sur l'affidavit de Naureen Ismail, gestionnaire intérimaire de l'UDM. Selon Mme Ismail, les demandes de dispense ministérielle sont complexes. Elles comprennent la lecture de documents volumineux, et la décision du ministre ne peut être déléguée. Le processus comprend les étapes suivantes :

[TRADUCTION]

- (a) une demande est attribuée à un analyste qui recueille les documents, compile les données et formule une recommandation, après avoir consulté d'autres employés de l'ASFC et les services juridiques ministériels;
- (b) après cette consultation, une ébauche de recommandation doit être approuvée par la haute direction de l'ASFC, puis communiquée au demandeur, qui doit y répondre dans un délai de 60 jours;
- (c) l'ASFC doit ensuite réévaluer la recommandation, et la modifier, le cas échéant. La recommandation modifiée doit être communiquée au demandeur, d'autres consultations ont lieu, la recommandation finale est approuvée par le président de l'ASFC, puis elle est envoyée au ministre afin qu'il rende sa décision;
- (d) ce processus prend habituellement environ neuf mois, du moment où la demande est attribuée à un analyste, au moment où la recommandation est envoyée au ministre aux fins de décision;
- (e) certains facteurs, comme des changements dans la jurisprudence, peuvent compliquer le traitement des demandes (p. ex. *Agraira c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36) — bien que l'UDM ait fait certains progrès dans le traitement des demandes, 252 cas restent en suspens au 15 août 2019.

[25] Rien dans les circonstances de la présente affaire ne permet de faire une distinction avec les circonstances qui ont mené aux brefs de *mandamus* dans *Douze*, *Tameh*, *Esmaeili-Tarki* et *Yassin*. La Cour a affirmé à plusieurs reprises que les considérations administratives semblables à celles avancées au nom du ministre en l'espèce ne justifient pas des délais exorbitants (*Esmaeili-Tarki*, par. 14-15; *Douze*, par. 33; *Yassin*, par. 27-28 et 31-32).

[26] En outre, il semble probable que le délai dans le dossier de M. Thomas puisse bien dépasser celui de toutes les autres affaires citées plus haut. Mme Ismail a affirmé qu'il y avait 321 dossiers en attente en date de mars 2017, et 252 en date du 15 août 2019. Cela suggère que l'UDM a pu traiter 69 dossiers sur une période de 29 mois, ou moins de 35 en une seule année. Le ministre a précisé qu'il y a 187 dossiers en attente avant la demande de M. Thomas.

[27] Il semble peu probable que la demande de M. Thomas soit attribuée à un analyste avant au moins trois ans, après quoi aucune décision ne sera rendue avant neuf mois. Cela peut entraîner un délai de traitement total de huit ans ou plus, ce qui est clairement déraisonnable.

B. *Balance des inconvénients*

[28] Le ministre demande à la Cour de s'abstenir de délivrer un bref de *mandamus* pour les raisons suivantes :

[TRADUCTION]

- (a) le ministre a de nombreuses responsabilités, et il devrait pouvoir les classer par ordre de priorité comme bon lui semble;
- (b) obliger le ministre à se prononcer sur la demande de M. Thomas dans un délai précis peut le détourner de situations d'urgence ou avoir des répercussions négatives sur d'autres décisions;
- (c) la demande de M. Thomas implique une question d'intérêt national et nécessite une analyse nuancée et minutieuse;
- (d) la dispense demandée par M. Thomas est discrétionnaire;
- (e) il serait injuste de permettre à M. Thomas de sauter la file d'attente et de prendre la place de dossiers plus anciens.

[29] Le ministre souligne que la Cour d'appel fédérale n'a jamais sanctionné le cadre analytique adopté par la Cour, dans les affaires mentionnées plus haut, ni confirmé de délai limite pour le traitement des demandes de dispense ministérielle. Cependant, le ministre n'a pas demandé à la Cour de certifier une question aux fins d'appel en l'espèce.

[30] Je ne suis pas convaincu par les arguments du ministre. Le ministère réitère essentiellement les contraintes administratives qui ont été jugées à plusieurs reprises par la Cour

comme ne justifiant pas des délais exorbitants. Il est peu plausible, et inutilement mélodramatique, de suggérer que le ministre sera détourné de situations d'urgence s'il doit rendre une décision concernant la demande de M. Thomas dans un délai raisonnable. Si, comme le suggère le ministre, M. Thomas tente de sauter la file d'attente, cela ne changera pas le volume de dossiers en attente du ministère, mais seulement l'ordre dans lequel ils seront traités.

[31] En réponse à l'allégation de resquillage, M. Thomas affirme simplement qu'il est en droit de faire valoir ses droits au mieux de ses capacités. D'autres n'ont peut-être pas la ténacité ou les ressources nécessaires pour demander un recours similaire, mais si une décision de cette Cour incite à une meilleure efficacité dans le traitement des demandes de dispense ministérielle, alors, en fin de compte, tous les demandeurs en bénéficieront, et je suis d'accord.

[32] Pour tous ces motifs, la balance des inconvénients penche en la faveur de M. Thomas.

V. Conclusion

[33] La demande de contrôle judiciaire est accueillie. Un bref de *mandamus* sera délivré, exigeant du ministre qu'il statue sur la demande de dispense ministérielle de M. Thomas dans un délai précis.

[34] Le ministre ne conteste pas les modalités de l'ordonnance demandée par M. Thomas, qui sont dérivées de celles approuvées par cette Cour dans *Yassin*. Cependant, le ministre demande à la Cour de prolonger certains des délais proposés.

[35] Après m'être penché sur les observations du conseil, je conclus que l'échéancier suivant est raisonnable pour l'achèvement des étapes menant à une décision du ministre concernant la demande de dispense ministérielle de M. Thomas :

- (a) M. Thomas aura 30 jours à partir du présent bref de *mandamus* pour présenter d'autres documents et observations à l'UDM;
- (b) Dans les 180 jours qui suivront, l'UDM communiquera à M. Thomas son projet de recommandation de dispense ministérielle;
- (c) M. Thomas disposera de 30 jours pour soumettre, s'il y a lieu, d'autres observations ou documents à l'UDM en réponse à la recommandation;
- (d) Si aucune modification n'est requise, l'UDM fournira au ministre sa recommandation finale de dispense ministérielle, et tout document à l'appui, dans les 60 jours suivant la réception des observations de M. Thomas;
- (e) Dans l'éventualité où l'UDM modifie son projet de recommandation concernant la dispense ministérielle, et que ces modifications nécessitent une divulgation supplémentaire à M. Thomas, l'UDM fournira son projet de recommandation modifié à M. Thomas dans les 45 jours. M. Thomas fournira toute autre observation dans les 30 jours suivants. L'UDM présentera ensuite au ministre sa recommandation finale concernant la dispense ministérielle, et tout document à l'appui, dans les 60 jours suivant les observations de M. Thomas;

- (f) Le ministre rendra une décision concernant la demande de dispense ministérielle de M. Thomas dans les 90 jours suivant la réception de la recommandation finale de l'UDM.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et un bref de *mandamus* est délivré par la présente afin d'obliger le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à rendre une décision concernant la demande de dispense ministérielle de M. Adam Thomas conformément à l'échéancier suivant :
2. M. Thomas aura 30 jours à partir du présent bref de *mandamus* pour présenter d'autres documents et observations à l'Unité des dispenses ministérielles (UDM) de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
3. Dans les 180 jours qui suivront, l'UDM communiquera à M. Thomas son projet de recommandation de dispense ministérielle;
4. M. Thomas disposera de 30 jours pour soumettre, s'il y a lieu, une réponse à l'UDM concernant le projet de recommandation;
5. Si aucune modification n'est requise, l'UDM fournira au ministre sa recommandation finale de dispense ministérielle, et tout document à l'appui, dans les 60 jours suivant la réception des observations de M. Thomas;

6. Dans l'éventualité où l'UDM modifie son projet de recommandation de dispense ministérielle, et que ces modifications nécessitent une divulgation supplémentaire à M. Thomas, l'UDM fournira son projet de recommandation modifié à M. Thomas dans les 45 jours. M. Thomas fournira toute autre observation dans les 30 jours suivants. L'UDM présentera ensuite au ministre sa recommandation finale concernant la dispense ministérielle, et tout document à l'appui, dans les 60 jours suivant la réception des observations de M. Thomas;

7. Le ministre rendra une décision concernant la demande de dispense ministérielle de M. Thomas dans les 90 jours suivant la réception de la recommandation finale de l'UDM.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 18^e jour de février 2020

Caroline Tardif, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3231-19

INTITULÉ : ADAM THOMAS c LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 22 JANVIER 2020

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

**DATE DU JUGEMENT
ET DES MOTIFS :** LE 29 JANVIER 2020

COMPARUTIONS :

Neerja Saini POUR LE DEMANDEUR

Gregory George POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Green and Spiegel LLP POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)