

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101104

Dossier : IMM-1743-10

Référence : 2010 CF 1086

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 4 novembre 2010

En présence de madame la juge Tremblay-Lamer

ENTRE :

**PIERRE CHARLES DOUZE
MARGARETTE LUC DOUZE**

demandeurs

et

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION et SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET PROTECTION CIVILE**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisi d'un appel d'une ordonnance de la protonotaire Tabib, datée du 20 octobre 2010, enjoignant au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (MSPPC) de produire des documents additionnels en vertu de l'article 17 des *Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés* DORS/93-22 (les Règles IPR). L'appel a

pris naissance dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire visant le défaut du ministre de rendre une décision concernant une demande d'exemption ministérielle présentée en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

FAITS

[2] Pierre Charles Douze (le « demandeur principal ») est un citoyen d'Haïti. Au mois de février 2005, il a présenté une demande de résidence permanente au Canada. Cette demande a été rejetée le 9 novembre 2007, lorsque le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a conclu que le demandeur principal était interdit de territoire en vertu de l'alinéa 35(1) *b*) de la LIPR pour avoir exercé des fonctions au sein de la magistrature haïtienne pendant qu'un régime désigné était en place. Le 19 janvier 2008, le demandeur principal a demandé une exemption ministérielle de la part du MSPPC défendeur en vertu du paragraphe 35(2) de la LIPR. Aucune décision n'a encore été rendue au sujet de cette demande.

[3] Le 29 mars 2010, les demandeurs ont déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire visant l'obtention notamment d'une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* enjoignant au MSPPC défendeur de rendre une décision définitive au sujet de la demande d'exemption.

[4] Le 13 septembre 2010, Michelle Barrette, agente principale des programmes au sein de l'Unité des exemptions ministérielles de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC), a

présenté un affidavit dans le cadre de ces procédures. Mme Barrette indiquait que l'appréciation d'une demande d'exemption ministérielle pouvait prendre, en moyenne, de cinq à dix ans. Elle affirmait qu'un projet de recommandation avait déjà été rédigé au sujet de la demande d'exemption du demandeur principal. Elle a précisé les dernières étapes à effectuer, à savoir : la communication du projet de recommandation au demandeur principal en vue d'obtenir ses commentaires, l'examen des observations formulées par l'ASFC et leur intégration dans le projet de recommandation, l'approbation du projet de recommandation par le président de l'ASFC et, enfin, la décision définitive du MSPPC.

[5] Mme Barrette a été contre-interrogée le 22 septembre 2010. Elle a indiqué que la rédaction du projet de recommandation avait été terminée le 5 février 2010 et que, sans pouvoir donner de délai ferme, elle [TRADUCTION] « estimait globalement » qu'il serait vraisemblablement présenté au ministre dans la période des mois de février 2011 à février 2013. Lorsqu'on a demandé à Mme Barrette la raison pour laquelle le projet de recommandation n'avait pas été divulgué dans le dossier certifié du tribunal (DCT) en vertu de l'article 17 des Règles IPR, elle a indiqué que le document [TRADUCTION] « était encore au stade d'un projet de recommandation et que le président de l'ASFC [n'avait] pas encore autorisé sa divulgation ». Elle a aussi indiqué que seuls les documents et les notes de cas qui avaient été appréciés lors de la rédaction du projet de recommandation étaient divulgués dans le DCT.

[6] Le 1^{er} octobre 2010, les demandeurs ont déposé une requête visant l'obtention d'une ordonnance enjoignant au MSPPC défendeur de produire un DCT complet en vertu de l'article 17 des Règles IPR. Ils soutenaient que le projet de recommandation, ainsi que les autres documents ou

notes exclus qui étaient pertinents quant à la demande de *mandamus*, auraient dû être divulgués dans le DCT. Le 20 octobre 2010, la protonotaire Tabib a accueilli la requête des demandeurs et ordonné au MSPPC de compléter le DCT au plus tard le 25 octobre 2010 en fournissant les documents suivants : a) le projet de recommandation, b) toutes les notes de cas additionnelles obtenues ou créées au cours du traitement de la demande du demandeur principal, et c) toutes les notes internes et toute la correspondance concernant l'évolution du traitement de la demande d'exemption.

[7] Le 20 octobre 2010, les défendeurs ont déposé une requête auprès de la Cour portant appel de l'ordonnance de production. Ils ont aussi déposé une requête visant l'obtention d'un sursis à l'ordonnance de production dans l'attente d'une décision concernant l'appel. Le 25 octobre 2010, un sursis a été accordé partiellement. La Cour a indiqué que le MSPPC n'était pas tenu de produire le projet de recommandation avant qu'une décision définitive soit rendue concernant l'appel. Le MSPPC devait tout de même respecter les autres conditions de l'ordonnance de production en fournissant aux demandeurs le reste des documents indiqués, au plus tard le 29 octobre 2010.

[8] Le 28 octobre 2010, le MSPPC défendeur a divulgué de la correspondance et des notes additionnelles relatives au traitement de la demande d'exemption.

DISCUSSION

[9] Les demandeurs soutiennent que la norme de contrôle applicable à la décision de la protonotaire Tabib est celle énoncée dans *Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.*, 2003 CAF 488, [2004] 2

A.C.F. no 459, au paragraphe 19. Dans ce jugement, la Cour d'appel a indiqué que le juge saisi d'un appel contre l'ordonnance discrétionnaire d'un protonotaire ne doit pas intervenir, sauf dans les cas suivants : a) l'ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l'issue du principal, dans lequel cas le juge procède à un examen *de novo*, ou b) l'ordonnance est entachée d'erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur un mauvais principe ou sur une mauvaise appréciation des faits. Les demandeurs soutiennent que la production ou non de documents additionnels n'a pas d'[TRADUCTION] « influence déterminante » sur la question à instruire et qu'il convient donc d'évaluer l'octroi d'une ordonnance de production selon le volet de [TRADUCTION] « l'erreur flagrante » du critère de *Merck*.

[10] Je ne souscris pas à cet argument. En l'espèce, l'ordonnance de production en litige n'est pas de nature discrétionnaire. La protonotaire n'était pas appelée à exercer son pouvoir discrétionnaire; elle devait plutôt interpréter et appliquer l'article 17 des Règles IPR dans le contexte d'une demande de *mandamus* (c'est-à-dire qu'une décision n'avait pas encore été rendue par le tribunal administratif). Les critères de contrôle habituels en matière d'appel sont donc applicables (*Scott Steel Ltd. v. Alarissa [The Ship]* [1997], 125 F.T.R. 284, au paragraphe 34, 69 A.C.W.S. [3d] 7 [1^{re} inst.]; *Giroux c. Canada*, 2001 CFPI 531, 210 F.T.R. 63, au paragraphe 32). Les questions de droit sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au paragraphe 8).

[11] Les dispositions pertinentes de l'article 17 des Règles IPR sont ainsi libellées :

17. Dès réception de l'ordonnance visée à la règle 15 [l'ordonnance faisant droit à la demande d'autorisation], le tribunal administratif constitue un dossier composé des pièces suivantes, disposées dans l'ordre suivant sur des pages numérotées consécutivement :

...

b) tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif,

...

17. Upon receipt of an order under Rule 15 [an order granting an application for leave], a tribunal shall, without delay, prepare a record containing the following, on consecutively numbered pages and in the following order:

...

(b) all papers relevant to the matter that are in the possession or control of the tribunal,

...

[12] À titre d'argument préliminaire, les défendeurs soutiennent que la protonotaire Tabib a agi *ultra petita* lorsqu'elle a ordonné la divulgation de documents qui n'étaient pas visés par la demande. Cet argument n'a tout simplement aucun fondement. Les demandeurs ont explicitement sollicité une ordonnance visant tous les documents pertinents en vertu de l'article 17 des Règles IPR. La protonotaire Tabib a commencé à juste titre par préciser quels documents étaient requis pour que les exigences de la règle soient remplies.

[13] Les défendeurs soutiennent aussi que, de façon générale, l'article 17 des Règles IPR n'exige la production que des documents que le décideur avait à sa disposition au moment de rendre sa décision. Ils soutiennent que la divulgation ne devrait déborder de ce critère que lorsqu'il est établi que certaines exceptions restreintes sont applicables; par exemple, lorsque l'équité procédurale ou la crainte de partialité est en cause. En l'espèce, il n'a pas été établi, soutiennent-ils, que l'une de ces exceptions est applicable. Les défendeurs soutiennent plutôt que la protonotaire Tabib aurait dû adopter l'approche du protonotaire Lafrenière dans *Western Canada Wilderness Committee c. Canada (Ministère de l'Environnement)*, 2006 CF 786, 149 A.C.W.S. (3d) 597 (*Western Canada*), où la Cour a refusé d'ordonner la production de documents.

[14] L'argument des défendeurs à cet égard pose un certain nombre de problèmes. Étant donné que la Cour est saisie en l'espèce d'une demande de redressement de la nature d'un bref de *mandamus*, aucune décision n'a encore été prise. Ainsi, aucun document ne peut être considéré comme répondant au critère des défendeurs qui consiste à avoir été à la disposition du décideur au moment où il a rendu sa décision. Il découle logiquement de l'argument avancé par les défendeurs qu'il ne serait jamais ordonné qu'un document soit produit en vertu de l'article 17 des Règles IPR dans le contexte d'une demande de *mandamus*. Ce résultat n'est tout simplement pas justifié par le libellé de l'article 17 des Règles IPR, selon lequel le tribunal administratif, dès réception d'une ordonnance faisant droit à une demande d'autorisation relative à un contrôle judiciaire, constitue un dossier contenant « tous les documents pertinents qui sont en la possession ou sous la garde du tribunal administratif ». Rien n'indique que cette règle ne doit pas s'appliquer lorsque le contrôle judiciaire vise l'absence de décision. L'interprétation des défendeurs n'est pas non plus justifiée par la pratique de la Cour qui consiste à ordonner la production d'un DCT en vertu de l'article 17 des Règles IPR dans le cas de demandes de *mandamus* (voir, par exemple, *M. Untel c. Canada [Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration]*, 2006 CF 535, 148 A.C.W.S. [3d] 308).

[15] Il est vrai que le protonotaire Lafrenière, dans *Western Canada*, a conclu que l'article 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (RCF) ne s'appliquait pas au contexte d'une demande de *mandamus*; c'est-à-dire, en l'absence d'une véritable ordonnance ou décision. La juge Snider, dans *Gaudes c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 351, 137 A.C.W.S. (3d) 1082 (*Gaudes*), au paragraphe 16, a indiqué pareillement que, « avant d'invoquer l'article 317 des Règles

pour obtenir des documents, un tribunal doit avoir pris une décision ». Dans ce dernier jugement, la décision n'a toutefois pas été prise dans le contexte d'une demande de *mandamus*.

[16] Les demandeurs soulignent à juste titre, cependant, que la question de savoir si l'article 317 des RCF s'applique dans le contexte d'une demande de *mandamus* n'a pas été tranchée définitivement. Plus récemment, le juge Mosley, dans *Torres Victoria c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2006 CF 857, 297 F.T.R. 85, au paragraphe 15, a indiqué ce qui suit : « Lorsque l'objet de la demande sous-jacente est de contraindre l'exécution d'une obligation prévue par la loi, comme dans l'espèce, il n'est pas tout à fait clair que ces règles [les articles 317 et 318 des RCF] soient applicables ».

[17] De toute façon, comme la protonotaire Tabib l'a indiqué correctement dans ses motifs, la jurisprudence relative à l'article 317 des RCF a peu d'incidence sur l'application de l'article 17 des Règles IPR. Les deux règles diffèrent en ce que l'article 317 des RCF exige explicitement que « l'ordonnance fa [sse] l'objet de la demande » (soulignement ajouté), alors que l'article 17 des Règles IPR n'impose pas cette exigence. La juge Snider, dans *Gaudes*, précité, a indiqué que cette exigence supplémentaire est la raison pour laquelle le tribunal administratif doit avoir rendu sa décision avant que l'article 317 des RCF ne puisse être invoqué. En comparant l'article 317 des RCF à l'article qui l'a précédé, la juge Snider a déclaré :

[...] l'article 317 des Règles diffère de façon importante de l'article qui l'a précédé. L'article 1612 des Règles faisait mention de « pièces qui [n'étaient pas en possession de la personne qui désirait s'en servir] mais qui [étaient] en possession de l'office fédéral » et exigeait que les pièces « [devaient] être pertinentes à la demande de contrôle judiciaire ». L'article 317 des Règles ajoute un autre

élément à la demande de transmission de documents, c'est-à-dire qu'une partie ne peut demander que des documents « qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande ». Par conséquent, avant d'invoquer l'article 317 des Règles pour obtenir des documents, un tribunal doit avoir pris une décision. (soulignement)

Comme l'article ayant précédé l'article 317 des RCF, l'article 17 des Règles IPR a une portée élargie et n'exige pas qu'un tribunal administratif ait prononcé une ordonnance. On ne peut donc pas se référer à la jurisprudence relative à l'article 317 des RCF et l'appliquer directement à l'interprétation de l'article 17 des Règles IPR.

[18] Une autre distinction importante entre les deux règles porte sur le fait que la Cour doit avoir accordé une autorisation avant qu'on puisse invoquer l'article 17 des Règles IPR. Par conséquent, une part du préjudice mentionné par le protonotaire Lafrenière dans *Western Canada* est évitée. Étant donné qu'une autorisation est requise, il n'y a aucun risque qu'« [o] n pren [ne] l'habitude de demander aux organismes d'État constitués défendeurs de produire » (*Western Canada*, au paragraphe 12) des documents sous le couvert d'une demande de *mandamus*. Nous n'avons pas à nous soucier d'encourager le « dépôt de demandes frivoles fondées sur un retard minime aux fins d'obtention de documents de l'État » (*Western Canada*, au paragraphe 13), puisque la Cour n'accordera pas d'autorisation dans de tels cas

[19] La protonotaire Tabib avait raison de conclure que la pertinence est le principal critère servant à décider quels documents le DCT doit inclure. Dans *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak*, [1995] 2 C.F. 455, 54 A.C.W.S. (3d) 1344 (C.A.) (*Pathak*), la Cour d'appel a fourni des indications utiles quant à la pertinence d'un document aux fins de l'article 317 des RCF :

Un document intéresse une demande de contrôle judiciaire s'il peut influencer sur la manière dont la Cour disposera de la demande. Comme la décision de la Cour ne portera que sur les motifs de contrôle invoqués par l'intimé, la pertinence des documents demandés doit nécessairement être établie en fonction des motifs de contrôle énoncés dans l'avis de requête introductif d'instance et l'affidavit produits par l'intimé. (au paragraphe 10)

Ces indications s'appliquent également à l'examen de la pertinence dans le contexte de l'article 17 des Règles IPR.

[20] En l'espèce, la principale question à trancher dans le cadre du contrôle consiste à savoir s'il y a eu un retard indu dans le traitement de la demande d'exemption du demandeur principal. Par conséquent, je ne relève aucune erreur dans l'ordonnance de la protonotaire Tabib enjoignant au MSPPC défendeur de divulguer les notes de cas obtenues et créées en vue de traiter la demande d'exemption, ainsi que les notes internes et la correspondance concernant l'évolution du traitement de cette demande. Ces documents sont directement pertinents quant à la question du retard indu. Ils renseignent sur le degré d'activité entourant le traitement de la demande d'exemption du demandeur principal, ainsi que sur le niveau de complexité du traitement de cette demande. Par conséquent, ils doivent être divulgués en vertu de l'article 17 des Règles IPR.

[21] Je conclus toutefois que l'ordonnance de production est allée trop loin en exigeant la divulgation du projet préliminaire de recommandation. Une demande de *mandamus* ne doit pas servir à obtenir une indication précoce de la décision définitive qui sera prise. Le fond de la décision définitive n'est pas en cause. La demande doit plutôt porter sur la question de savoir si des efforts diligents sont faits pour remplir l'obligation légale. À cette fin, les notes de cas, les notes internes et

la correspondance sont pertinentes. Les demandeurs affirment que le projet préliminaire de recommandation est aussi pertinent en l'espèce. Ils soutiennent que l'obtention du projet préliminaire de recommandation pourrait leur permettre d'établir que le délai n'a pas été imputable à la complexité, comme le MSPPC défendeur l'a affirmé.

[22] Bien que je reconnaisse que le projet préliminaire de recommandation puisse être d'une quelconque pertinence à cet égard, lorsque cette pertinence limitée est soupesée en fonction du risque de préjudice, je dois conclure en définitive que le projet préliminaire de recommandation ne tombe pas sous le coup de l'article 17 des Règles IPR. Le fait d'exiger la divulgation du projet préliminaire pourrait créer l'attente, chez le demandeur, d'un certain résultat. Étant donné les approbations et les examens de cadres de plusieurs niveaux encore requis avant l'achèvement de ce projet préliminaire de recommandation, on peut facilement envisager que la recommandation subisse un certain nombre de modifications importantes. Le fait d'exposer ce processus en exigeant la production de projets de recommandation pourrait recentrer le débat dans le cadre de futures requêtes de sorte que le MSPPC soit tenu de justifier chaque modification de fond successive. Cela pourrait occasionner d'autres délais avant que la décision définitive ne soit rendue.

[23] En l'espèce, le demandeur principal aura l'occasion de voir une version définitive du projet de recommandation et de la commenter, au fur et à mesure que l'ASFC avance dans le traitement de la demande d'exemption. Le fait d'ordonner la divulgation du projet de recommandation avant cette étape pourrait nuire à ce volet du processus de l'ASFC.

[24] Pour les motifs qui précèdent, il est fait droit à l'appel en partie. Le MSPPC défendeur n'est pas tenu de divulguer le projet de recommandation. Je constate que tous les autres documents visés par l'ordonnance de production ont déjà été divulgués, et seront conservés au dossier aux fins de la demande de contrôle judiciaire.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE qu'il soit fait droit à l'appel en partie. Le MSPPC défendeur n'est pas tenu de divulguer le projet de recommandation. Tous les autres documents visés par l'ordonnance de production ont déjà été divulgués, et seront conservés au dossier aux fins de la demande de contrôle judiciaire.

« Danièle Tremblay-Lamer »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1743-10

INTITULÉ :

**PIERRE CHARLES DOUZE
MARGARETTE LUC DOUZE**

demandeurs

– et –

**LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION et
SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE**

défendeurs

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 2 novembre 2010

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE TREMBLAY-LAMER

DATE DES MOTIFS : Le 4 novembre 2010

COMPARUTIONS :

M^e Jared Will POUR LES DEMANDEURS

M^e Michèle Joubert POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

M^e Jared Will POUR LES DEMANDEURS
Montréal (Québec)

Sous-ministre de la Justice et POUR LES DÉFENDEURS
sous-procureur général
Montréal (Québec)