

Chapitre onze

Équité et justice naturelle sous le régime de la LIPR

Contexte de la SAI

La SAI peut faire droit à un appel sur preuve s'« il y a eu manquement à un principe de justice naturelle ». Ce motif d'appel est prévu expressément dans la LIPR¹.

Dans le cas d'appels en matière de parrainage, on pourrait soutenir que l'agent qui a rejeté une demande de visa de résident permanent présentée par un étranger a commis un manquement à la justice naturelle à certains égards lors du traitement de la demande et qu'il y aurait lieu de faire droit à l'appel pour ce motif. Bien que la LIPR envisage un tel scénario en prévoyant un fondement en droit en vertu duquel la SAI pourrait infirmer une décision d'un agent, dans la pratique il arrive rarement que ce motif soit invoqué ou utilisé pour faire droit à un appel. Il est néanmoins utile d'examiner ce que l'obligation d'agir équitablement implique pour les agents qui administrent la LIPR dans le contexte de parrainages, car il pourrait y avoir des raisons d'invoquer un manquement à l'équité ou à la justice naturelle comme motif d'appel.

Obligation d'agir équitablement des agents prévue par la LIPR

Introduction

Aux termes de la LIPR, le ministre désigne les agents qu'il charge de l'application de la LIPR². Les agents exercent leurs fonctions conformément aux directives que donne le ministre³.

Les agents chargés de l'application de la loi ont l'obligation de respecter l'équité procédurale parce que leurs décisions touchent les droits, les privilèges ou les intérêts d'une personne⁴.

¹ LIPR, alinéa 67(1)b).

² LIPR, paragraphe 6(1).

³ Par exemple, voir le paragraphe 15(4) de la LIPR sur l'exécution du contrôle.

⁴ *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

Teneur de l'obligation d'agir équitablement

Considérations générales

L'agent s'acquitte de son obligation d'agir équitablement s'il a l'esprit ouvert, n'entrave pas son pouvoir discrétionnaire de façon indue et donne au demandeur l'occasion de répondre à toute question qu'il peut avoir relativement au traitement de la demande⁵. Essentiellement, il faut se demander si, vu les circonstances de l'affaire, les personnes dont les intérêts étaient en jeu ont eu une occasion valable de présenter leur position pleinement et équitablement.

La teneur de l'obligation d'agir équitablement varie selon les circonstances. Les facteurs suivants sont notamment pertinents⁶ :

- la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;
- la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme;
- l'importance de la décision pour les personnes visées;
- les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision;
- les choix de procédure que le décideur fait lui-même, particulièrement quand la loi lui laisse la possibilité de choisir sa propre procédure, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix de la procédure appropriée dans les circonstances.

Être informé de la preuve à réfuter et avoir l'occasion d'y répondre

L'agent doit donner au demandeur l'occasion de réfuter la preuve qu'il a en sa possession et sur laquelle il se fonde⁷, l'aviser de tout problème et lui donner l'occasion de répondre avant de prendre une décision⁸, bien qu'il n'ait pas à tenir une audience à cette fin⁹.

Utilisation des éléments de preuve extrinsèques

Les éléments de preuve extrinsèques sont ceux qui proviennent de sources extérieures¹⁰.

⁵ Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour suprême du Canada a jugé qu'un examen complet et équitable des questions litigieuses était nécessaire et que le demandeur doit avoir une possibilité valable de présenter les preuves pertinentes et de les voir évaluées de façon complète et équitable.

⁶ *Baker, supra*, note 5.

⁷ *Gill, Jhanda Singh c. M.E.I.* (C.F. 1^{re} inst., T-501-90), Jerome, 20 mars 1990.

⁸ *Begum, Shamsun Naher c. M.C.I.* (C.F., IMM-1947-02), Lemieux, 30 janvier 2004; 2004 CF 165.

⁹ *Yue, Zhao c. M.C.I.* (C.F. 1^{re} inst., IMM-2015-01), Kelen, 25 septembre 2002; 2002 CFPI 1004.

Le demandeur peut ne pas en être au courant. L'agent devrait donner au demandeur l'occasion de présenter des observations sur les éléments de preuve extrinsèques¹¹. L'omission de communiquer un document au demandeur pourrait le priver d'une occasion valable de présenter sa position pleinement et équitablement¹². L'équité exige que soit divulguée l'information facilement accessible (sur Internet notamment) appartenant au domaine public lorsqu'elle est inédite et importante¹³.

Attentes légitimes

La théorie de l'attente légitime signifie que, si un agent s'engage, expressément ou implicitement, à suivre une certaine procédure, il peut être contraint de tenir son engagement, suivant les principes de l'équité procédurale¹⁴. Il n'est pas injuste qu'un agent des visas demande aux parties de se soumettre à un test d'empreintes génétiques, lorsque la preuve documentaire ne permet pas d'établir le lien qu'elles affirment avoir¹⁵.

Partialité

La mauvaise foi, l'abus de pouvoir ou une conduite irrégulière de la part d'un agent peuvent constituer de la partialité et entraîner la nullité de la décision de l'agent pour manquement à l'équité ou à la justice naturelle. Le simple fait que ce soit le même agent qui ait statué sur les différents processus engagés par un demandeur pour obtenir la reconnaissance d'un statut légal au Canada ne donne pas lieu à une crainte raisonnable de partialité¹⁶.

Retard

¹⁰ *Dasent, Maria Jackie c. M.C.I.* (C.F. 1^{re} inst., IMM-5386-93), Rothstein, 8 décembre 1994.

¹¹ *Ngo, Tu Van c. M.C.I.* (C.F., IMM-5340-01), Dawson, 7 novembre 2002; 2002 CFPI 1150.

¹² *Singh, Amarjit c. M.C.I.* (C.F., IMM-6526-02), Mactavish, 4 février 2004; 2004 CF 187 (le rapport défavorable d'examen des risques avant renvoi aurait dû être transmis à la personne ayant fondé sa demande sur les raisons d'ordre humanitaire).

¹³ *Ali, Mohammed Elsheikh c. M.C.I.* (C.F., IMM-8683-04), Mosley, 23 février 2006; 2006 CF 248.

¹⁴ Une attente légitime a été créée lorsque le demandeur a été informé que les renseignements complémentaires qu'il avait déposés seraient examinés; l'agent a enfreint les principes de justice naturelle en rendant sa décision sans en tenir compte : *Pramauntanyath, Teeradech c. M.C.I.* (C.F., IMM-1622-03), Mactavish, 2 février 2004; 2004 CF 174. En revanche, l'agent n'avait aucune obligation d'informer le demandeur des conséquences futures de ne pas faire subir un examen à la personne à charge : *Jankovic, Milos c. M.C.I.* (C.F., IMM-567-02), Russell, 17 décembre 2003; 2003 CF 1482, ni de la voie de recours prévue à l'article 25 de la LIPR (motif d'ordre humanitaire) : *Mustapha, Javed c. M.C.I.* (C.F., IMM-7286-05), von Finckenstein, 13 septembre 2006; 2006 CF 1092.

¹⁵ *Obeng, Addo Kwadwo c. M.C.I.* (SAI VA5-01112), Workun, 14 août 2006.

¹⁶ *Kouka, Serge c. M.C.I.* (C.F., IMM-1823-06), Harrington, 17 octobre 2006; 2006 CF 1236.

Pour qu'un retard dans le traitement d'une demande soit déraisonnable au point de constituer un manquement à l'obligation d'agir équitablement, ce retard doit avoir été si inacceptable et abusif qu'il a vicié la procédure¹⁷.

Motifs de décision

Le défaut de l'agent de motiver sa décision peut constituer un manquement à l'équité selon les conséquences de la décision pour la personne touchée¹⁸. À la SAI, les notes du STIDI jointes à la lettre de refus peuvent exposer adéquatement les motifs du refus et satisfaire aux exigences de la justice naturelle¹⁹.

Entrevue

L'obligation d'agir équitablement exige notamment le respect du droit à la présence du conseil à l'entrevue du demandeur avec l'agent²⁰. C'est au demandeur qu'il incombe de prendre l'initiative de se faire accompagner d'un avocat, car l'agent n'a aucune obligation d'informer le demandeur de ce droit²¹. L'agent n'a pas nécessairement à tenir une entrevue avant de rendre une décision pour s'acquitter de son obligation d'agir équitablement²². Il ne serait pas inéquitable de réaliser une entrevue sans en avoir au préalable avisé l'intéressé²³. L'interrogation de tiers identifiés dans le contexte d'une demande donnée ne fait pas partie des tâches de l'agent²⁴. Ne constitue pas un manquement à l'équité le fait pour un agent de tenir l'entrevue et pour un autre de rendre la décision²⁵.

Révision d'une décision

¹⁷ *Malhi, Kalmajit Singh c. M.C.I.* (C.F., IMM-8368-03), Martineau, 2 juin 2004; 2004 CF 802.

¹⁸ *Figueroa, Sandra Toscano c. M.C.I.* (C.F., IMM-69-03), Heneghan, 18 décembre 2003; 2003 CF 1339. Voir aussi *Baker, supra*, note 5 (les notes de l'agent constituent des motifs suffisants).

¹⁹ *Lee, Dip Gai c. M.C.I.* (SAI WA5-00010), Rozdilsky, 4 janvier 2006.

²⁰ *Ha, Mai c. M.C.I.* (C.A.F., A-38-03), Sexton, Linden, Malone, 30 janvier 2004; 2004 CAF 49. La Cour n'a pas tranché la question de savoir si, dans d'autres circonstances, il faudrait que le conseil joue un rôle plus actif ou limité.

²¹ *M.S.P.P.C. c. Cha, Jung Woo* (C.A.F., A-688-04), Décary, Noël, Pelletier, 29 mars 2006; 2006 CAF 126.

²² *Aigbrior, Doris c. M.C.I.* (C.F. 1^{re} inst., IMM-2833-01), Blais, 13 août 2002; 2002 CFPI 854.

²³ *Bhandal, Tej Kaur c. M.C.I.* (C.F., IMM-4679-05), Blais, 3 avril 2006; 2006 CF 427.

²⁴ *Obeng, Addo Kwadwo c. M.C.I.* (SAI VA5-01112), Workun, 14 août 2006.

²⁵ *Ngo, supra*, note 11. La Cour a jugé que certains facteurs tendent à limiter le contenu de l'obligation d'agir équitablement; par exemple, il n'est pas nécessaire qu'une audience soit tenue pour les décisions fondées sur les motifs d'ordre humanitaire. Voir *Aujla (Sidhu), Jagwinder Kaur c. M.C.I.* (SAI VA5-02812), Shahriari, 17 avril 2007 où, dans le contexte du rejet d'une demande de l'époux de l'appelante, il a été statué que le fait qu'un agent ait mené l'entrevue alors qu'un autre agent rendait une décision dans ce dossier ne constitue pas une violation de la règle de justice naturelle.

La doctrine de *functus officio* n'empêche pas un agent de refuser de délivrer un visa après qu'un autre agent en a autorisé la délivrance²⁶, ni n'est contraire aux principes de justice naturelle ou d'équité.

Recours en cas de manquement à l'équité ou à la justice naturelle

Normalement, un manquement à l'équité ou à la justice naturelle rend une décision invalide²⁷. Toutefois, la Cour suprême du Canada a appliqué une exception à ce principe²⁸. En effet, s'il y a conviction que, même si une audience équitable est tenue, le demandeur ne peut pas en droit avoir gain de cause, elle peut refuser d'accorder le recours²⁹.

La SAI peut accueillir l'appel de la décision d'un agent de ne pas délivrer un visa de résident permanent à un étranger si elle est convaincue que l'agent a manqué à un principe de justice naturelle pendant le traitement de la demande³⁰. Le fait pour un agent canadien de ne pas appliquer une politique établie peut constituer un manquement à la justice naturelle³¹.

Étant donné leur nature *de novo*, les appels à la SAI peuvent corriger un manquement à la justice naturelle de la part de l'agent.

La SAI doit d'abord trancher la question de l'appartenance du demandeur à la catégorie du regroupement familial avant d'examiner les allégations de manquement par l'agent aux règles de justice naturelle ou d'équité pendant le traitement de la demande de parrainage³².

Réouverture à la SAI en cas de manquement à la justice naturelle

Aux termes de la LIPR, la SAI peut rouvrir un appel s'il y a eu manquement à un principe de justice naturelle dans le cas d'un étranger frappé d'une mesure de renvoi³³. Puisque la LIPR

²⁶ *Lo, Kin Ching c. M.C.I.* (C.F. 1^{re} inst., IMM-4927-01), Beaudry, 7 novembre 2002; 2002 CFPI 1155.

²⁷ *Cardinal, supra*, note 4.

²⁸ *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202.

²⁹ *Bermido, Marites Hugo c. M.C.I.* (C.F., IMM-2866-03), von Finckenstein, 14 janvier 2004; 2004 CF 58.

³⁰ Alinéa 67(1)b) de la LIPR.

³¹ *Balla, Bradley Dale c. M.C.I.* (SAI VA6-00305), Lamont, 4 juillet 2007.

³² *M.C.I. c. Petrea, Marian* (C.F. 1^{re} inst., IMM-4395-00), Blanchard, 13 décembre 2001; 2001 CFPI 1373; *Sertovic, Safeta c. M.C.I.* (SAI TA2-16898), Collins, 10 septembre 2003. Dans un cas où un répondant a fait valoir que l'agent des visas n'avait pas pris en compte les motifs d'ordre humanitaire à l'égard d'un demandeur exclu de la catégorie du regroupement familial alors qu'il aurait dû le faire, et qu'il aurait de ce fait violé les principes de justice naturelle, la SAI a statué que l'appelant devrait porter sa cause en appel devant la Cour fédérale et non pas la SAI : *Patel, Amit Krishnakant c. M.C.I.* (SAI TA5-11490), Collins, 14 mars 2006.

³³ Article 71 de la LIPR.

prévoit uniquement la réouverture dans le cas d'une mesure de renvoi, le répondant qui soutient qu'il y a eu manquement à la justice naturelle dans le cas d'un appel en matière de parrainage ne peut demander la réouverture au titre de l'article 71 de la LIPR³⁴. Toutefois, le répondant peut demander la réouverture pour manquement à un principe de justice naturelle en common law.

À la SAI, les principes de justice naturelle se rapportent généralement à des questions de procédure, comme les avis, la possibilité de se faire entendre et la connaissance de la preuve à réfuter³⁵. L'incompétence du conseil peut constituer un manquement à la justice naturelle³⁶. Une modification à la loi ne peut servir de fondement à la réouverture d'une affaire pour manquement à la justice naturelle³⁷. Il faut qu'il y ait eu entorse à la justice naturelle à l'occasion de la première procédure pour justifier la réouverture d'une affaire³⁸.

³⁴ *Mustafa, Ahmad c. M.C.I.* (SAI VA1-02962), Wiebe, 13 février 2003.

³⁵ *Huezo Tenorio, Alex Ernesto c. M.C.I.* (SAI VA2-01982), Wiebe, 31 mars 2003.

³⁶ *Ye, Ai Hua c. M.C.I.* (SAI VA1-01247), Wiebe, 5 août 2003. L'incompétence du conseil doit être flagrante pour constituer un manquement à la justice naturelle.

³⁷ *Clarke, Lloyd Charles c. M.C.I.* (SAI T97-01824), MacAdam, 9 janvier 2003.

³⁸ *Johal, Gurwinder Kaur c. M.C.I.* (SAI-02295), Workun, 3 octobre 2006.

AFFAIRES

<i>Aigbirior, Doris c. M.C.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-2833-01), Blais, 13 août 2002; 2002 CFPI 854.....	5
<i>Ali, Mohammed Elsheikh c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-8683-04), Mosley, 23 février 2006; 2006 CF 248	3
<i>Aujla (Sidhu), Jagwinder Kaur c. M.C.I.</i> (SAI VA5-02812), Shahriari, 17 avril 2007	5
<i>Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 R.C.S. 817	2, 4
<i>Balla, Bradley Dale c. M.C.I.</i> (SAI VA6-00305), Lamont, 4 juillet 2007.....	6
<i>Begum, Shamsun Naher c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-1947-02), Lemieux, 30 janvier 2004; 2004 CF 165	2
<i>Bermido, Marites Hugo c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-2866-03), von Finckenstein, 14 janvier 2004; 2004 CF 58.....	6
<i>Bhandal, Tej Kaur c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-4679-05), Blais, 3 avril 2006; 2006 CF 427.....	5
<i>Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent</i> , [1985] 2 R.C.S. 643	1, 6
<i>Clarke, Lloyd Charles c. M.C.I.</i> (SAI T97-01824), MacAdam, 9 janvier 2003	7
<i>Dasent, Maria Jackie c. M.C.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-5386-93), Rothstein, 8 décembre 1994.....	3
<i>Figueroa, Sandra Toscano c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-69-03), Heneghan, 18 décembre 2003; 2003 CF 1339.....	4
<i>Gill, Jhanda Singh c. M.E.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., T-501-90), Jerome, 20 mars 1990	2
<i>Ha, Mai c. M.C.I.</i> (C.A.F., A-38-03), Sexton, Linden, Malone, 30 janvier 2004; 2004 CAF 49.....	5
<i>Huezo Tenorio, Alex Ernesto c. M.C.I.</i> (SAI VA2-01982), Wiebe, 31 mars 2003.....	7
<i>Jankovic, Milos c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-567-02), Russell, 17 décembre 2003; 2003 CF 1482	3
<i>Johal, Gurwinder Kaur c. M.C.I.</i> (SAI VA2-02295), Workun, 3 octobre 2006.....	7
<i>Kouka, Serge c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-1823-06), Harrington, 17 octobre 2006; 2006 CF 1236.....	4
<i>Lee, Dip Gai c. M.C.I.</i> (SAI WA5-00010), Rozdilsky, 4 janvier 2006	4
<i>Lo, Kin Ching c. M.C.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-4927-01), Beaudry, 7 novembre 2002; 2002 CFPI 1155.....	6
<i>M.S.P.P.C. c. Cha, Jung Woo</i> (C.A.F., A-688-04), Décary, Noël, Pelletier, 29 mars 2006; 2006 CAF 126.....	5
<i>Malhi, Kalmajit Singh c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-8368-03), Martineau, 2 juin 2004; 2004 CF 802.....	4
<i>Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers</i> , [1994] 1 R.C.S. 202	6

<i>Mustafa, Ahmad c. M.C.I.</i> (SAI VA1-02962), Wiebe, 13 février 2003.....	7
<i>Ngo, Tu Van c. M.C.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-5340-01), Dawson, 7 novembre 2002; 2002 CFPI 1150	3, 5
<i>Obeng, Addo Kwadwo c. M.C.I.</i> (SAI VA5-01112), Workun, 14 août 2006	4
<i>Patel, Amit Krishnakant c. M.C.I.</i> (SAI TA5-11490), Collins, 14 mars 2006.....	6
<i>Petrea : M.C.I. c. Petrea, Marian</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-4395-00), Blanchard, 13 décembre 2001; 2001 CFPI 1373	6
<i>Pramauntanyath, Teeradech c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-1622-03), Mactavish, 2 février 2004; 2004 CF 174.....	3
<i>Sertovic, Safeta c. M.C.I.</i> (SAI TA2-16898), Collins, 10 septembre 2003	6
<i>Singh, Amarjit c. M.C.I.</i> (C.F., IMM-6526-02), Mactavish, 4 février 2004; 2004 CF 187	3
<i>Ye, Ai Hua c. M.C.I.</i> (SAI VA1-01247), Wiebe, 5 août 2003	7
<i>Yue, Zhao c. M.C.I.</i> (C.F. 1 ^{re} inst., IMM-2015-01), Kelen, 25 septembre 2002; 2002 CFPI 1004.....	2