

Chieu *c.* Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 84,
2002 CSC 3

Huor Chieu

Appelant

c.

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

Intimé

et

**Conseil canadien des églises et
Commission de l'immigration et du statut de réfugié**

Intervenants

Répertorié : Chieu *c.* Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)

Référence neutre : 2002 CSC 3.

N° du greffe : 27107.

2000 : 10 octobre; 2002 : 11 janvier.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

en appel de la cour d'appel fédérale

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Section
d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié*

— *Norme de contrôle applicable à une décision de la section d'appel de l'immigration sur l'appel d'un résident permanent contre une mesure de renvoi.*

Immigration — Mesures de renvoi — Appels de résidents permanents — Portée du pouvoir discrétionnaire de la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu de l'art. 70(1)b) de la Loi sur l'immigration — La section d'appel est-elle autorisée à considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'appel d'un résident permanent contre une mesure de renvoi? — Interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'art. 70(1)b) — Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2, art. 70(1)b).

L'appelant, né au Cambodge en 1966, part au Vietnam avec sa famille en 1975 pour échapper à la guerre civile cambodgienne. Il épouse une citoyenne vietnamienne en 1988, et ils ont un fils la même année. En 1991, la sœur de l'appelant parraine la famille, dont l'appelant, en vue de son admission au Canada. Dans sa demande de résidence permanente au Canada, l'appelant fait une fausse déclaration quant à son état civil, disant qu'il est célibataire sans enfant à charge, afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père. L'appelant obtient le droit d'établissement au Canada en 1993 avec ses parents et ses frères, et devient résident permanent. Par la suite, il fait une demande de parrainage de sa femme et de son enfant. L'agent d'immigration fait un rapport en vertu de l'al. 27(1)e) de la *Loi sur l'immigration* indiquant que l'appelant est devenu résident permanent par suite d'une fausse indication sur un fait important et, après enquête, un arbitre ordonne le renvoi de l'appelant en vertu du par. 32(2) de la Loi. Son appel à la section d'appel de l'immigration (« S.A.I. ») de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada en vertu de l'al. 70(1)b) de la Loi est rejeté, et cette décision est confirmée

par la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, qui concluent l'une et l'autre que la S.A.I. a eu raison de refuser de considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'examen de la mesure de renvoi.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La norme applicable au contrôle de la décision de la S.A.I. est celle de la décision correcte. Premièrement, le pourvoi vise une question grave de portée générale certifiée en vertu du par. 83(1) de la Loi qui a généralement valeur de précédent. Deuxièmement, il s'agit d'une question de compétence, un domaine du droit où les tribunaux judiciaires montrent peu de déférence car, en règle générale, les organismes administratifs doivent déterminer correctement la portée de leur mandat délégué. Troisièmement, la S.A.I. n'est pas protégée par une clause privative rigoureuse. Enfin, les appels en vertu de l'al. 70(1)*b*) n'exigent pas de la S.A.I. la pondération polycentrique d'intérêts opposés, mais la résolution d'un litige concernant les droits d'individus face à l'État.

L'issue du pourvoi dépend de l'interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)*b*) de la *Loi sur l'immigration*. La méthode moderne d'interprétation des lois mène à la conclusion que la S.A.I. est autorisée à tenir compte des difficultés possibles à l'étranger en vertu de l'al. 70(1)*b*) pour déterminer s'il y a lieu d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi contre un résident permanent, pourvu que le pays de destination probable soit établi. Il s'agit d'un cas où l'interprétation ordinaire de la loi concorde avec l'intention du législateur et avec l'économie et l'objet de la Loi.

Le sens ordinaire et grammatical des termes « aux circonstances particulières de l'espèce » (« *all the circumstances of the case* » dans la version anglaise) milite en faveur d'une interprétation large de l'al. 70(1)b). Ces mots ne fournissent pas de lignes directrices précises sur la manière d'exercer ce pouvoir discrétionnaire et n'assignent pas de limite à sa portée. Le mot « *all* » veut dire qu'il faut examiner le plus grand nombre possible de facteurs intervenant dans la décision de renvoyer un résident permanent du Canada. Il est évident que l'un de ces facteurs est la situation dans laquelle il se trouverait après son renvoi. Le mot « *all* » indique aussi que les possibilités réalistes sont tout aussi pertinentes que les certitudes dans cette décision discrétionnaire. Cela indique que la S.A.I. devrait pouvoir tenir compte de la situation du pays de destination probable même si, au moment de l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)b), on ne sait pas avec une certitude absolue quel sera finalement le pays de destination.

De plus, l'historique législatif de la disposition montre que notre Cour approuve depuis longtemps l'interprétation large de l'al. 70(1)b). La S.A.I. a elle-même longtemps considéré que les difficultés à l'étranger sont un facteur à considérer dans les appels interjetés en vertu de cet alinéa. L'économie de la Loi milite en faveur d'autoriser la S.A.I., un tribunal spécialisé muni d'importantes protections procédurales, à tenir compte des facteurs relatifs aux difficultés à l'étranger dans l'application de l'al. 70(1)b) lorsqu'un pays de destination probable a été établi. L'interprétation cohérente de la Loi indique que la S.A.I. devrait examiner toutes les considérations pertinentes chaque fois que cela est possible. C'est seulement lorsque la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger qu'il y a lieu de recourir à d'autres dispositions de la Loi. Ces autres dispositions ne sont pas aussi fortes qu'une audience devant la S.A.I. Le contrôle judiciaire de la décision concernant le pays de destination prise en vertu de l'art. 52 ne comporte que des motifs

de révision limités et la demande faite au ministre en vertu du par. 114(2) est essentiellement un plaidoyer auprès de l'exécutif en vue d'obtenir un traitement spécial qui n'est même pas explicitement envisagé par la Loi. En outre, la Loi ne prévoit aucun sursis automatique de la mesure de renvoi lorsque ces recours sont exercés comme elle le fait pour les appels interjetés auprès de la S.A.I.

À l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)*b*), il incombe au résident permanent frappé de renvoi d'établir, selon la prépondérance des probabilités, le pays de destination probable. Le ministre peut présenter des observations dans les cas de désaccord avec les arguments d'un individu sur le pays de destination probable. Ceci n'est le cas normalement que lorsque ce pays est autre que le pays dont l'intéressé est le ressortissant. Permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger n'empiète pas sur le pouvoir du ministre en vertu de l'art. 52 de choisir le pays de destination parce que ce pouvoir discrétionnaire peut être exercé à tout moment. Le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination devient inopérant lorsque la mesure de renvoi est annulée ou suspendue car il n'y a plus personne à renvoyer.

Enfin, l'objet de la Loi et l'intention du législateur appuient aussi une interprétation large de l'al. 70(1)*b*). Sa formulation non limitative indique que le législateur voulait que la S.A.I. ait un vaste pouvoir discrétionnaire d'autoriser des résidents permanents faisant face au renvoi de demeurer au Canada s'il était équitable de le faire. L'objet de l'al. 70(1)*b*) est de donner à la S.A.I. le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un résident permanent doit être renvoyé du Canada. Il serait incompatible avec ces objectifs pour un tribunal judiciaire de restreindre le pouvoir discrétionnaire conféré à la S.A.I. par l'al. 70(1)*b*) et de laisser l'examen des difficultés à l'étranger au ministre seulement, dans le cadre de l'art. 52 ou du par. 114(2). La S.A.I. est dotée de tous les outils voulus pour respecter les exigences

de la justice naturelle et de la *Charte*, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les décisions en vertu de l'art. 52 et du par. 114(2). Face à une loi pouvant s'interpréter de deux façons possibles, l'une conforme aux principes de la justice naturelle et l'autre non, il faut retenir l'interprétation qui assure mieux le respect des exigences de la justice naturelle.

Les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs à considérer par la S.A.I. dans un appel en vertu de l'al. 70(1)*b*). La S.A.I. doit donc examiner toutes les circonstances y compris les difficultés possibles à l'étranger en vertu de cet alinéa lorsque le pays de destination probable a été établi par la personne frappée de renvoi. Ni *Markl* ni *Hoang* n'établissent une interdiction générale à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Cet examen ne prolongera pas les audiences devant la S.A.I. qui est conçue et équipée pour le faire. La S.A.I. ne crée pas un système parallèle de détermination du statut de réfugié lorsqu'elle permet à des résidents permanents de demeurer au Canada en raison de craintes relatives aux difficultés à l'étranger parce que son vaste pouvoir discrétionnaire et les facteurs soupesés par la S.A.I. sont très différents de ceux que la Section du statut de réfugié examine pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention. Il n'est pas nécessaire d'avoir une uniformité absolue dans la manière dont la Loi traite les réfugiés au sens de la Convention et les résidents permanents non réfugiés.

En l'espèce le pays de destination probable n'a pas été établi devant la S.A.I. et l'affaire doit donc lui être renvoyée pour nouvelle audition. Si l'appelant établit le pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés auxquelles l'appelant pourrait faire face dans ce pays, en vertu de l'al. 70(1)*b*).

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Krishnapillai c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. n° 636 (QL); **arrêts approuvés :** *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL); *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270; **arrêts rejetés :** *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL), conf. [1987] I.A.B.D. n° 6 (QL); *Le Tassi c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] I.A.D.D. n° 993 (QL); **distinction avec l'arrêt :** *Markl c. Minister of Employment and Immigration*, C.A.I., n° V81-6127, 27 mai 1985; **arrêts mentionnés :** *Al Sagban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 133, 2002 CSC 4, inf. [1998] 1 C.F. 501; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577; *Moore c. Minister of Employment and Immigration*, C.A.I., n° 78-3016, 6 décembre 1978; *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565; *R. c.*

Lyons, [1987] 2 R.C.S. 309; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Québec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Grewal c. Canada* (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] D.S.A.I. n° 22 (QL); *Suresh c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 6(2), 7, 12.

Convention relative au statut des réfugiés, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 33.

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, ch. I-2 [mod. 1992, ch. 49], art. 6(2), 24(1)*b*), 27(1)*d*), *e*), 32(2), 44(1), 48, 49, 52 [mod. ch. 30 (3^e suppl.), art. 7], 53, 69.2, 69.4, 70(1) [mod. ch. 28 (4^e suppl), art. 18; mod. 1995, ch. 15, art. 13], (3)*b*), (5), 71, 73(1), 74, 81, 82, 82.1, 83(1), 114(2).

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 72.

Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90, art. 11, 15, 21.

Protocole relatif au Statut des Réfugiés, 606 R.T.N.U. 267.

Doctrines citées

Canada. Citoyenneté et Immigration Canada. *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*. Ottawa : Citoyenneté et Immigration Canada, 1998.

Canada. Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Services juridiques. *Appels relatifs à une mesure de renvoi*, 31 juillet 1999.

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 30^e lég., vol. VIII, 22 juillet 1977, p. 7928.

Concise Oxford Dictionary of Current English, 8th ed. Oxford : Clarendon Press, 1990, « all ».

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Thémis, 1999.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto : Butterworths, 1994.

Kelley, Ninette, and Michael Trebilcock. *The Making of the Mosaic : A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1998.

Waldman, Lorne. *Immigration Law and Practice*, loose-leaf ed. Toronto : Butterworths, 1992 (service issues 1993-2000).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1999] 1 C.F. 605, 169 D.L.R. (4th) 173, 234 N.R. 112, 46 Imm. L.R. (2d) 163, [1998] A.C.F. n° 1776 (QL), qui confirmait une décision de la Section de première instance (1996), 125 F.T.R. 76, [1996] A.C.F. n° 1680 (QL), confirmant une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (Section d'appel), [1995] I.A.D.D. n° 1055 (QL), rejetant l'appel de l'appelant contre une ordonnance de renvoi. Pourvoi accueilli.

David Matas, pour l'appelant.

Judith Bowers, c.r., pour l'intimé.

Lorne Waldman et Carol Simone Dahan, pour l'intervenant le Conseil canadien des églises.

Brian A. Crane, c.r., et *Krista Daley*, pour l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

1 La question fondamentale en l'espèce est de savoir si on peut tenir compte du facteur des difficultés possibles à l'étranger pour déterminer s'il faut confirmer une mesure de renvoi du Canada. Il s'agit plus particulièrement de l'interprétation de l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)*b* de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (la « Loi »). Ces mots définissent en partie ce qu'on en est venu à qualifier de compétence « discrétionnaire » ou en « equity » de la Section d'appel de l'immigration (« S.A.I. ») de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (« C.I.S.R. »).

2 La question est de savoir si cette compétence permet à la S.A.I. d'examiner les difficultés auxquelles un résident permanent pourrait faire face à l'étranger s'il était renvoyé du Canada ou si seuls les facteurs intérieurs peuvent être pris en considération. L'appelant Huor Chieu plaide la première interprétation, soutenant qu'une décision de renvoyer ou non un individu doit dépendre de l'endroit où il sera renvoyé. L'intimé, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration favorise la deuxième interprétation, soutenant que l'endroit où un individu est renvoyé n'est décidé qu'après que la S.A.I. confirme le renvoi, de sorte qu'il est prématuré pour la S.A.I. de tenir compte de facteurs à l'étranger pour décider d'annuler ou de suspendre ou non une mesure de renvoi. Le ministre a eu gain de cause devant les juridictions inférieures.

3 Dans l'affaire connexe *Al Sagban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 133, 2002 CSC 4 (jugement rendu simultanément), Ahmad Abdulaal Al Sagban présente des arguments semblables à ceux de l'appelant sur la façon d'interpréter l'al. 70(1)*b*). Les affaires *Chieu* et *Al Sagban* ont été entendues conjointement devant notre Cour. Les présents motifs renvoient à des faits et procédures de l'affaire *Al Sagban*.

4 Je conclus qu'il faut faire droit aux arguments de l'appelant et que la S.A.I. peut examiner les difficultés possibles à l'étranger pour décider s'il y a lieu d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi en vertu de l'al. 70(1)*b*).

II. Les dispositions législatives

5 Trois dispositions législatives sont au cœur du pourvoi — le par. 70(1), l'art. 52 et le par. 114(2) de la Loi, reproduits ci-après. Plusieurs autres dispositions sont pertinentes pour les faits particuliers de l'espèce et l'économie générale de la Loi. Elles sont citées dans les motifs là où elles sont pertinentes. Le paragraphe 70(1) établit la compétence de la S.A.I. relativement aux appels interjetés par les résidents permanents contre les mesures de renvoi (bien que les notes marginales ne fassent pas partie du texte de la Loi, je les inclus pour faciliter la compréhension) :

70. (1) [Appel des résidents permanents et des titulaires de permis de retour] Sous réserve des paragraphes (4) et (5), les résidents permanents et les titulaires de permis de retour en cours de validité et conformes aux règlements peuvent faire appel devant la section d'appel d'une mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel en invoquant les moyens suivants :

a) question de droit, de fait ou mixte;

b) le fait que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

6 L'article 52 régit la détermination du pays de destination :

52. (1) [Départ avant exécution forcée] Sauf instruction contraire du ministre, quiconque est frappé d'une mesure d'exclusion ou d'une mesure d'expulsion peut être autorisé à quitter le Canada avant l'exécution forcée de celle-ci et à choisir son pays de destination.

(2) [Pays de destination] Dans tous les autres cas, l'individu est, sous réserve du paragraphe (3), renvoyé :

a) soit dans le pays d'où il est arrivé;

b) soit dans le pays où il avait sa résidence permanente avant de venir au Canada;

c) soit dans le pays dont il est le ressortissant;

d) soit dans son pays natal.

(3) [Idem] Si aucun de ces pays ne veut le recevoir, l'individu peut, avec l'agrément du ministre, choisir comme pays de destination tout autre pays disposé à le recevoir dans un délai raisonnable. Ce choix appartient également au ministre.

(4) [Idem] Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), l'individu faisant l'objet d'une mesure de renvoi et appartenant à la catégorie non admissible visée à l'alinéa 19(1)*j*) est renvoyé dans un pays choisi par le ministre et disposé à le recevoir.

7 Le paragraphe 114(2) confère un pouvoir discrétionnaire au ministre :

114. . . .

(2) [Règlements] Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l'admission de toute autre manière.

III. Les faits

8 L'appelant est né au Cambodge le 2 décembre 1966. En 1975, lui et sa famille fuient au Vietnam pour échapper à la guerre civile cambodgienne. La famille Chieu réside au Vietnam en vertu d'une série de permis de résident temporaire jusqu'en 1993. Le 12 février 1988, l'appelant épouse une citoyenne vietnamienne. Ils ont un fils le 20 novembre 1988.

9 En 1989, la sœur de l'appelant vient au Canada, parrainée par son fiancé canadien. En 1991, elle parraine à son tour sa famille, dont l'appelant, en vue de son admission au Canada. L'appelant fait une demande de résidence permanente au Canada auprès de l'ambassade canadienne à Bangkok (Thaïlande), le 17 mars 1992. Dans la demande, il fait une fausse déclaration quant à son état civil, disant qu'il est célibataire sans enfant à charge. Il fait cela afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père, comme personne appartenant à la catégorie de la famille. Une demande antérieure, dans laquelle il avait correctement indiqué son état matrimonial, avait été refusée. La fausse déclaration n'est pas découverte à l'époque et l'appelant obtient le droit d'établissement au Canada le 21 octobre 1993, ainsi que ses parents et ses frères. Il devient alors résident permanent au Canada.

10 Le 29 mars 1994, l'appelant se rend aux bureaux d'Immigration Canada à Winnipeg et fait une demande de parrainage de son épouse et de son enfant en vue de leur admission au Canada. En raison de cette divulgation, un agent d'immigration fait un rapport défavorable indiquant que l'appelant est devenu résident permanent du Canada en raison d'une fausse indication sur un fait important, en application de l'al. 27(1)e) de la Loi :

27. (1) [Rapports défavorables : résidents permanents] L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit faire part au sous-ministre, dans

un rapport écrit et circonstancié, de renseignements concernant un résident permanent et indiquant que celui-ci, selon le cas :

...

e) a obtenu le droit d'établissement soit sur la foi d'un passeport, visa — ou autre document relatif à son admission — faux ou obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore par suite d'une fausse indication sur un fait important, même si ces moyens ou déclarations sont le fait d'un tiers;

Le directeur de l'immigration pour la région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest ordonne une enquête.

11 À l'enquête du 29 juin 1994, l'appelant admet avoir fait une fausse déclaration importante sur sa demande de statut de résident permanent. Il dit aussi qu'il ne demandera pas le statut de réfugié. L'arbitre ordonne son renvoi en vertu du par. 32(2) de la Loi au motif que l'appelant est une personne visée par l'al. 27(1)*e* de la Loi. Le paragraphe 32(2) prévoit :

32. . . .

(2) [Résidents permanents] S'il conclut que l'intéressé est un résident permanent se trouvant dans l'une des situations visées au paragraphe 27(1), l'arbitre, sous réserve des paragraphes (2.1) et 32.1(2), prend une mesure d'expulsion contre lui.

L'appelant fait appel de l'ordonnance à la S.A.I., en invoquant non pas les moyens prévus à l'al. 70(1)*a* — puisqu'il admet que la mesure de renvoi est justifiée en droit — mais en invoquant le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 70(1)*b*). Le 30 octobre 1995, la S.A.I. rejette l'appel, décision qui est confirmée par la Section de première instance de la Cour fédérale le 18 décembre 1996 et par la Cour d'appel

fédérale le 3 décembre 1998. L'autorisation de pourvoi à notre Cour est accordée le 14 octobre 1999.

IV. Historique des procédures

A. *Section d'appel de l'immigration*, [1995] I.A.D.D. n° 1055 (QL)

12 Le commissaire Wiebe souligne que, dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b), il incombe à l'appelant d'établir que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, il ne devrait pas être renvoyé du Canada. Elle conclut que l'appelant Chieu ne s'est pas acquitté de cette charge. Elle conclut qu'il n'y a [TRADUCTION] « aucune preuve d'oppression ni même de difficultés importantes » auxquelles ferait face l'appelant au Vietnam. Elle fait également de brefs commentaires sur l'absence de lien de l'appelant avec le Cambodge. Elle accorde cependant un poids [TRADUCTION] « minime » à la preuve relative aux difficultés à l'étranger car elle estime, suivant *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] A.C.F. n° 1096 (QL) (C.A.), qu'[TRADUCTION] « il est prématuré pour la Section d'appel de tenir compte de la situation du pays d'origine puisqu'il appartient au ministre de l'Immigration de décider vers quel pays la personne sera expulsée ». Les considérations internes pertinentes ne militent pas en faveur d'autoriser l'appelant à demeurer au Canada, l'appel est rejeté.

B. *Section de première instance de la Cour fédérale*, [1996] A.C.F. n° 1680 (QL)

13 L'appelant obtient de la Section de première instance de la Cour fédérale l'autorisation d'instituer une demande de contrôle judiciaire de la décision de la S.A.I.

en vertu de l'art. 82.1 de la Loi. Devant la cour, l'appelant allègue que la S.A.I. a eu tort de ne pas avoir considéré pleinement les difficultés auxquelles il pourrait faire face au Cambodge puisqu'il s'agit du seul pays légalement tenu de l'accepter suivant son renvoi du Canada. L'appelant soutient aussi que l'affaire *Hoang* porte sur le renvoi d'un réfugié et ne s'applique donc pas au renvoi de résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention. Le juge Muldoon rejette les deux arguments. Il conclut que *Hoang* s'applique aux appels interjetés en vertu de l'al. 70(1)b) par des résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés car « aucune décision n'a encore été prise [en vertu de l'art. 52] quant au pays vers lequel le requérant serait expulsé », de sorte qu'« une évaluation par le tribunal de la situation du pays aurait été prématurée » (par. 8 et 10). Le juge Muldoon conclut donc que la S.A.I. a eu raison de refuser de tenir compte de la situation au Vietnam et au Cambodge.

14 Par conséquent, le juge Muldoon rejette la demande de contrôle judiciaire. Au cas où il commettrait une erreur en appliquant l'arrêt *Hoang* à une affaire ne concernant pas un réfugié, il certifie (au par. 16) une question grave de portée générale, pour permettre un appel à la Cour d'appel fédérale en vertu du par. 83(1) de la Loi :

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'avoir « égard aux circonstances particulières de l'espèce », sous le régime de l'alinéa 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration*, la section d'appel de la CISR peut-elle examiner le pays (et sa situation) auquel l'appelant qui n'est pas un réfugié serait, selon la prépondérance des probabilités, renvoyé lorsqu'il s'agit de déterminer s'« il ne devrait pas être renvoyé du Canada », conformément à l'arrêt rendu par le juge MacGuigan dans l'affaire de réfugiés *Hoang c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1990), 120 N.R. 193, à la page 195; 13 Imm. L.R. (2d) 35 (C.A.F.), cité dans les présents motifs?

C. *Cour d'appel fédérale*, [1999] 1 C.F. 605

15 La Cour d'appel fédérale répond à la question certifiée par la négative. Le juge Linden, au nom de la cour, est d'accord avec le juge Muldoon que l'arrêt *Hoang* s'applique aux résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, et ce, pour des raisons de cohérence. Il estime que la confusion sur cette question découle de la décision *Ribic c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. n° 4 (QL), dans laquelle la Commission d'appel de l'immigration (« C.A.I. »), indique que [TRADUCTION] « l'importance des difficultés qu'éprouverait l'appelant en rentrant dans son pays de nationalité » est un des facteurs pertinents dont la C.A.I. doit tenir compte dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. La C.A.I., le prédécesseur de la S.A.I., avait un pouvoir discrétionnaire semblable en vertu de ce qui était alors l'al. 72(1)*b* de la Loi.

16 Le juge Linden renverse la décision *Ribic* à cet égard et dit au par. 15 :

Ne laissons persister aucune confusion à ce sujet — la Cour confirme qu'elle est d'accord avec l'arrêt *Hoang* et son application aux affaires concernant les non-réfugiés comme en l'espèce. La Commission ne peut pas, dans l'exercice de sa juridiction d'équité conformément à l'alinéa 70(1)*b*, considérer, comme une circonstance, la situation des pays où des personnes pourraient être expulsées. De plus, les éléments de preuve relatifs à ces pays ne sont pas pertinents et, par conséquent, ils ne sont pas admissibles. Selon l'alinéa 70(1)*b*, la Commission a seulement le pouvoir de décider si une personne devrait être renvoyée du Canada. La Commission n'a pas à prendre en considération le bien-fondé ou non de quelque destination éventuelle.

Le juge Linden fonde sa conclusion sur plusieurs facteurs : la jurisprudence; l'économie générale de la Loi; le libellé de l'al. 70(1)*b* interprété dans un contexte global; la nécessité d'éviter les audiences prolongées devant la S.A.I.; le fait que la

S.A.I. n'est ni conçue ni équipée pour traiter ces questions; que lui permettre de le faire créerait un système parallèle de détermination du statut de réfugié; et que la Cour fédérale peut faire face à toute augmentation du nombre de demandes de contrôle judiciaire que pourrait causer l'interdiction faite à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger.

17 Après cette conclusion, le juge Linden analyse quatre recours possibles autres qu'un appel à la S.A.I., par lesquels l'individu frappé de renvoi peut faire valoir la question des difficultés à l'étranger : (1) le départ volontaire vers un pays sûr en vertu de l'art. 52 de la Loi; (2) la demande au ministre, en vertu du par. 114(2) de la Loi, d'examiner la situation du pays vers lequel la personne est sur le point d'être renvoyée; (3) la demande de contrôle judiciaire de la décision prise par le ministre en vertu du par. 52(2) relativement au pays de destination; (4) la contestation judiciaire de la décision du ministre, en vertu de la *Charte* ou de moyens de droit international si le renvoi est susceptible de mettre en péril la vie ou la sécurité de la personne. Le juge Linden rejette donc l'appel. Il conclut que la mention par la S.A.I. des liens de l'appelant avec le Vietnam avait peu d'importance car « c'était une brève mention et sans conséquence pour arriver à [sa décision] en l'espèce » (par. 26).

V. Question en litige

18 Le pourvoi pose la question suivante : les mots « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce » à l'al. 70(1)b) de la *Loi sur l'immigration* permettent-ils à la S.A.I. de tenir compte des difficultés possibles à l'étranger lorsqu'elle examine une mesure de renvoi prise contre un résident permanent?

VI. Analyse

19 Je suis d'avis que la Cour peut statuer sur le pourvoi en appliquant les principes de droit administratif et d'interprétation des lois, comme elle l'a fait dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 11. Il n'y a pas lieu de traiter directement de la portée et de la teneur des art. 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

A. *La norme de contrôle*

20 Le contrôle judiciaire de toute décision administrative doit commencer par la détermination de la norme de contrôle appropriée. Même si les décisions antérieures en l'espèce ne le mentionnent pas expressément, elles semblent appliquer la norme de la décision correcte à la décision de la S.A.I. Est-ce la norme appropriée? La réponse est fournie en grande partie dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, où la Cour examine pour la première fois la norme de contrôle applicable aux décisions de la C.I.S.R. : pour les questions de droit de portée générale, la norme appropriée est celle de la décision correcte. L'arrêt *Pushpanathan* avait trait à la Section du statut de réfugié (« S.S.R. ») de la C.I.S.R., et non pas à la S.A.I., mais de nombreux facteurs pertinents sont semblables.

21 La méthode « pragmatique et fonctionnelle » est utilisée pour déterminer la norme de contrôle appropriée dans une affaire donnée : voir *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, p. 1088-1090; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 592; *Canada (Directeur des*

enquêtes et recherches) c. *Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 28-53; *Pushpanathan*, précité, par. 27; et *Baker*, précité, par. 52. Cette méthode tient compte de facteurs comme l'expertise du tribunal, la nature de la décision rendue, la formulation de la disposition et les dispositions législatives environnantes ainsi que l'intention du législateur. Elle reconnaît que les normes de contrôle sont considérées avec raison comme une gamme allant du caractère manifestement déraisonnable à l'échelon de la plus grande retenue, passant par le caractère raisonnable *simpliciter*, jusqu'à la décision correcte à l'extrémité la plus exigeante : voir *Pezim*, p. 589-590; *Southam*, par. 54-56; *Pushpanathan*, par. 27; et *Baker*, par. 55.

22 La norme de contrôle appropriée en l'espèce doit donc être déterminée par l'examen des facteurs pertinents. Premièrement, la nature de la question faisant l'objet du contrôle milite en faveur de la norme de la décision correcte. Comme dans *Pushpanathan* et *Baker*, précités, ce pourvoi concerne une question grave de portée générale certifiée en vertu du par. 83(1) de la Loi. La compétence de la S.A.I. et les mécanismes d'appel de ses décisions sont établis par les dispositions suivantes de la Loi :

69.4 . . .

(2) [Compétence exclusive] La section d'appel a compétence exclusive, dans le cas des appels visés aux articles 70, 71 et 77, pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait — y compris en matière de compétence — relatives à la prise d'une mesure de renvoi ou au rejet d'une demande de droit d'établissement présentée par un parent.

82.1 (1) [Instances devant la Cour fédérale] La présentation d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues, des mesures prises ou de toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale.

83. (1) [Appel du jugement de la Section de première instance à la Cour d'appel fédérale] Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

23

La résolution d'une question certifiée a généralement une grande valeur de précédent. Le régime législatif reconnaît ce fait en prévoyant que les questions de portée générale, c.-à-d. celles qui s'appliqueront à de nombreuses affaires ultérieures, peuvent être soumises à la Cour d'appel fédérale et, après autorisation, à notre Cour. La Loi exprime donc la volonté spécifique que les questions de portée générale soient résolues de façon appropriée. C'est pour cette raison que le juge Bastarache conclut dans *Pushpanathan*, précité, que « le par. 83(1) serait incohérent si la norme de contrôle était autre chose que celle de la décision correcte » (par. 43). Toutefois, dans *Baker*, précité, une décision rendue par le ministre en vertu du par. 114(2) de la Loi est examinée par le juge L'Heureux-Dubé selon la norme intermédiaire du caractère raisonnable *simpliciter*, bien qu'une question ait été certifiée. À mon avis, l'existence du par. 83(1) n'est pas déterminante, à elle seule, quant à la norme de contrôle. Comme notre Cour le dit dans *Southam*, précité, par. 36-37, la valeur de précédent d'une affaire ne constitue que l'un des facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle appropriée. Même si la présence d'une question de « portée générale » milite en faveur de la norme de la décision correcte, il faut examiner d'autres facteurs pertinents dans le cadre de la méthode pragmatique et fonctionnelle. D'ailleurs, le juge Bastarache dans *Pushpanathan* et le juge L'Heureux-Dubé dans *Baker* examinent ensuite des facteurs supplémentaires.

24 En l'espèce, les facteurs supplémentaires favorisent aussi la norme de la décision correcte. La S.A.I. n'a aucune expertise particulière dans le domaine du droit faisant l'objet du contrôle judiciaire. Dans *Pushpanathan*, le contrôle visait une question de droits de la personne, un domaine de droit qui habituellement ne bénéficie pas du principe de déférence; en l'espèce, il s'agit d'une question de compétence, un domaine exigeant également peu de déférence. En règle générale, les organismes administratifs doivent déterminer correctement la portée de leur mandat délégué puisqu'ils sont entièrement créés par la loi. Comme le juge Bastarache le dit dans *Pushpanathan*, « il convient toujours, et il est utile, de parler des “questions de compétence” que le tribunal doit trancher correctement pour ne pas outrepasser sa compétence » (par. 28). Même si la S.A.I. a une expertise considérable dans la détermination de l'importance à accorder aux facteurs dont elle tient compte lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'al. 70(1)b) de la Loi, la portée de ce pouvoir discrétionnaire est une question de droit qui doit en fin de compte être contrôlée par les tribunaux. Le caractère juridique de la question est particulièrement évident dans des affaires comme l'espèce où le ministre soutient que la S.A.I. a usurpé sa compétence. Le facteur de l'expertise favorisait la thèse contraire dans *Baker* parce que le ministre « a une certaine expertise par rapport aux tribunaux en matière d'immigration, surtout en ce qui concerne les dispenses d'application des exigences habituelles » (par. 59). Le contrôle dans *Baker* ne visait pas une question de compétence comme en l'espèce, de sorte qu'une norme de plus grande déférence se justifiait.

25 En outre, le législateur n'a pas édicté de clause privative rigoureuse relativement aux décisions de la S.A.I. (par. 69.4(2)). Le juge Bastarache, traitant d'une clause privative rédigée de façon semblable à l'égard de la S.S.R. (par. 67(1)),

dit au par. 49 de *Pushpanathan*, qu'« il ressort nettement du rapprochement de la clause privative dans sa formulation actuelle et du par. 83(1), que la première est annulée pour ce qui est des questions de “portée générale” ». À mon avis, c'est aussi le cas pour la clause privative du par. 69.4(2).

26 Enfin, les appels en vertu de l'al. 70(1)b) n'entraînent pas la S.A.I. dans une pondération polycentrique d'intérêts opposés, mais exigent plutôt la résolution d'une question mettant en jeu les droits d'un individu. La S.A.I. n'a pas une fonction de gestion ou de surveillance, elle statue sur les droits d'individus face à l'État. Ce facteur milite aussi en faveur d'une norme de moins grande déférence. Pour tous ces motifs, je conclus qu'il faut appliquer la norme de la décision correcte au contrôle de la décision de la S.A.I. en l'espèce. Il se peut toutefois qu'une norme de plus grande déférence s'appliquerait aux décisions de la S.A.I., dans d'autres contextes, surtout si l'objet du contrôle relevait directement des connaissances spécialisées de la commission.

B. *L'interprétation de la loi*

27 La résolution du pourvoi repose sur l'interprétation du texte de l'al. 70(1)b). Que signifie l'expression « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce »? Le législateur voulait-il une disposition assez large pour permettre à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger afin de décider si elle doit annuler ou suspendre une mesure de renvoi prise contre un résident permanent? Notre Cour a dit maintes fois que la méthode d'interprétation des lois à privilégier est celle qu'énonce E. A. Driedger dans *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87 :

[TRADUCTION] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir également P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 364-373, et R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994), p. 131. Notre Cour s'est fondée sur la méthode moderne d'interprétation des lois dans de nombreux domaines, dont celui du droit administratif. Voir, par exemple : le juge Estey dans *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, p. 578 (droit fiscal); le juge en chef Dickson dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, p. 1134 (droit administratif); le juge Iacobucci dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21 (droit du travail); et le juge en chef McLachlin dans *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33 (droit criminel).

28 Même s'il n'est pas nécessaire de les appliquer à la lettre, les facteurs d'interprétation énumérés par Driedger fournissent un cadre utile à l'examen de ce pourvoi étant donné que la seule question en litige relève de l'interprétation des lois. Je souligne toutefois que ces facteurs d'interprétation sont étroitement liés et interdépendants. Il n'y a donc pas lieu de les analyser séparément dans chaque cas.

1. Le sens ordinaire et grammatical

29 Une lecture ordinaire de l'expression « aux circonstances particulières de l'espèce » mène à une interprétation large de l'al. 70(1)b). La première constatation est que ces mots figurent dans une disposition établissant une compétence

discrétionnaire ou d'equity. Ils ne fournissent pas de lignes directrices précises sur la manière d'exercer ce pouvoir discrétionnaire et n'assignent pas de limite à sa portée.

30 Le deuxième facteur favorisant l'interprétation large de l'al. 70(1)*b*) est le sens grammatical de l'expression « *all the circumstances of the case* » dans la version anglaise. Le mot « *all* », selon le *Concise Oxford Dictionary* (8^e éd. 1990), p. 29, signifie [TRADUCTION] « le nombre total de » ou « le plus possible ». Dans ce contexte, cela veut dire qu'il faut examiner le plus grand nombre possible de facteurs intervenant dans la décision de renvoyer un résident permanent du Canada. Il est évident que l'un de ces facteurs est la situation dans laquelle il se trouverait après son renvoi. C'est une considération naturelle car il est difficile de déterminer s'il serait équitable de renvoyer un individu du Canada sans faire l'analyse comparative de la situation dans laquelle il se trouverait si on lui permettait de demeurer au Canada et de celle dans laquelle il serait s'il était renvoyé vers un État étranger. Par exemple, la situation d'un individu qui a deux membres de sa famille au Canada mais aucun dans le pays de destination probable diffère de la situation de celui qui a deux membres de sa famille au Canada mais de nombreuses attaches familiales dans le pays de destination probable. De la même manière, la situation d'un individu diffère selon que le pays de destination probable est en paix ou est en proie à une guerre civile.

31 La proposition que telle est la façon naturelle de comprendre l'expression « aux circonstances particulières de l'espèce » est appuyée par la décision *Krishnapillai c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] I.A.D.D. n° 636 (QL), par. 37-38, où la S.A.I. dit :

[TRADUCTION] La loi oblige la section d'appel à tenir compte de toutes les circonstances du cas d'un résident permanent. Il s'agit d'un mandat

d'examen de l'individu à la lumière de l'ensemble de sa situation. On ne peut pas vraiment apprécier les liens de cet individu avec le Canada et les difficultés qu'il subirait s'il était renvoyé en l'évaluant seulement par rapport aux liens qu'il a avec le Canada et les gens qui y vivent. Procéder ainsi reviendrait à soustraire cet individu de ses liens avec son pays d'origine, liens qui font partie de la réalité de chaque immigrant.

La mesure dans laquelle un résident permanent conserve un lien avec son pays d'origine dépend de sa situation, et c'est l'étendue de ce lien qui, à bon droit, constitue le fondement de l'enquête dans littéralement tous les appels interjetés contre le renvoi devant cette section.

32 En outre, la nature englobante du mot « *all* » indique que les possibilités réalistes sont tout aussi pertinentes que les certitudes dans cette décision discrétionnaire. Par exemple, la probabilité qu'un individu récidive est un facteur incertain, mais un facteur que la S.A.I. prend couramment en considération en vertu de l'al. 70(1)*b*) lorsqu'un individu est renvoyé à la suite d'une condamnation pénale, comme c'est le cas dans l'affaire *Al Sagban*. Cela indique que la S.A.I. devrait aussi pouvoir tenir compte de la situation du pays de destination probable même si, au moment de l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)*b*), on ne sait pas avec une certitude absolue quel sera finalement le pays de destination.

33 Je conclus donc que les mots de l'al. 70(1)*b*), dans leur sens grammatical ordinaire, indiquent que les difficultés possibles à l'étranger sont un facteur dont la S.A.I. doit tenir compte. Conclure autrement équivaldrait à interpréter cette disposition comme autorisant la S.A.I. à tenir compte de certaines circonstances de l'espèce seulement.

2. Le contexte général

34 Le sens ordinaire et grammatical du texte de l'al. 70(1)*b*) n'est toutefois pas déterminant, car notre Cour rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois. Il faut considérer l'al. 70(1)*b*) dans son contexte global, c'est-à-dire examiner l'historique de la disposition, sa place dans l'économie générale de la Loi, l'objet de la Loi elle-même ainsi que l'intention du législateur tant dans l'adoption de la Loi tout entière que dans l'adoption de cette disposition particulière.

35 Selon cette analyse, je conclus que la S.A.I. a le droit de considérer les difficultés possibles à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)*b*) pourvu que le résident permanent faisant face au renvoi ait établi selon la prépondérance des probabilités un pays de destination probable. Il s'agit d'un cas où l'interprétation ordinaire de la loi concorde avec l'intention du législateur et avec l'économie et l'objet de la Loi. J'analyse maintenant chacun des facteurs contextuels pertinents à l'appui de cette conclusion, en commençant par l'historique de l'al. 70(1)*b*).

(a) *L'historique de l'al. 70(1)*b*)*

36 Les individus faisant face au renvoi du Canada peuvent depuis longtemps interjeter appel de la mesure prise contre eux. Citoyenneté et Immigration Canada fait l'historique du processus d'appel dans *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés* (1998), p. 50 :

Les appels étaient interjetés directement auprès du ministre responsable de l'Immigration jusqu'à 1956, alors qu'on a créé un organisme administratif, toujours sous la supervision du ministre. Une série de facteurs, dont l'insatisfaction à l'égard du manque d'indépendance de l'organisme, ont mené en 1967 à la création de la Commission d'appel de l'immigration [reconstituée].

Voir *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, p. 739-742, et N. Kelley et M. Trebilcock, *The Making of the Mosaic : A History of Canadian Immigration Policy* (1998), p. 368-369. La C.A.I. reconstituée était une commission administrative indépendante du ministre. La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.C. 1966-67, ch. 90, instituait à l'art. 11 un droit d'appel à la C.A.I. sur toute question de droit ou de fait et toute question mixte de droit et de fait. La Loi conférait à la C.A.I., à l'art. 15, le pouvoir de suspendre et d'annuler une ordonnance d'expulsion visant un résident permanent compte tenu de « toutes les circonstances du cas ». Comme Kelley et Trebilcock le soulignent, aux p. 368-369, la création de ce nouveau pouvoir a considérablement modifié le partage des pouvoirs entre le ministre et l'organisme administratif :

[TRADUCTION] L'innovation la plus importante de la nouvelle loi était l'élargissement des pouvoirs de la C.A.I. aux domaines de compétence en equity. Ce nouveau pouvoir permettait à la C.A.I. d'examiner les arguments fondés sur des raisons d'ordre humanitaire dans les cas où l'appelant était sur le point d'être expulsé suivant les seules dispositions de la Loi sur l'immigration. [Le député progressiste conservateur] Richard Bell s'est opposé à ce que de tels pouvoirs d'equity soient conférés à un tribunal administratif, préférant que la branche politique du gouvernement continue à les exercer. Toutefois, comme il l'a lui-même reconnu, son opinion n'était pas partagée par un grand nombre de ses collègues : « il ne fait aucun doute, monsieur, que l'opinion majoritaire est contre moi ».

Ce nouveau pouvoir est cependant demeuré assujéti au pouvoir discrétionnaire du ministre et du solliciteur général, à qui l'art. 21 de cette loi (les art. 81 et 82 de la loi actuelle) donnait le pouvoir de devancer une décision de la C.A.I. en certifiant leur opinion, fondée sur des renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, selon laquelle il serait contraire à l'intérêt national de permettre une telle réparation. Je note en passant que le droit d'appel peut aussi être perdu aujourd'hui

si le ministre est d'avis qu'un individu constitue un danger pour le public au Canada : par. 70(5) de la loi actuelle.

37 La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* est abrogée en 1977 par la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52. L'article 72 de la nouvelle loi fond les anciens art. 11 et 15 en un seul article établissant deux moyens d'appel distincts. Dans *Chiarelli*, précité, le juge Sopinka, au nom de la Cour, dit à la p. 741 que ces réformes :

... n'[ont] rien changé [. . .] à la nature de la décision que pouvait rendre la Commission « compte tenu des circonstances de l'espèce ». Cette décision tenait encore, comme sous le régime de la Loi de 1967, à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur des motifs de compassion.

38 La section des appels de la C.A.I. devient plus tard la S.A.I., et l'art. 72 est renuméroté par la suite art. 70, sans modification du texte. Ce qui change en 1977, toutefois, c'est l'élimination dans la Loi de la notion de domicile. Avant les réformes de 1977, les résidents permanents ayant vécu cinq ans au Canada devenaient domiciliés au Canada et ne pouvaient être renvoyés du Canada que dans des circonstances exceptionnelles : voir Kelley et Trebilcock, *op. cit.*, p. 430. En réponse à une question sur la vulnérabilité de résidents permanents établis depuis longtemps, sous ce nouveau régime, l'honorable Bud Cullen, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, déclare que la nouvelle loi « ne permet donc le renvoi de résidents permanents que pour des raisons très graves, et laisse les facteurs de clémence ou de compassion tels que la durée de résidence au Canada, à la discrétion de la Commission d'appel de l'immigration à laquelle les résidents permanents ont le droit d'en appeler » (*Débats de la Chambre des communes*, 22 juillet 1977, p. 7928). Je souligne qu'on ne mentionne aucunement l'attribution au ministre de l'examen de facteurs de clémence ou de compassion comportant des considérations relatives à l'étranger.

39 D'ailleurs, notre Cour approuve depuis longtemps l'interprétation large de l'al. 70(1)*b*) (ou de la disposition qui l'a précédé). Le juge Martland, dissident sur d'autres questions, dit dans *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577, p. 590, que « [l]e but de la Loi est d'habiliter la Commission, en certaines circonstances, à améliorer le sort d'un appelant contre lequel il existe un ordre d'expulsion valide ». Dans le même arrêt, à la p. 581, le juge Abbott dit au nom de la majorité :

Cet article [l'art. 15, dont les dispositions sont maintenant comprises dans les al. 70(1)*b*) et 70(3)*b*)] plutôt inusité accorde à la Commission des pouvoirs discrétionnaires étendus de permettre à quelqu'un de demeurer au Canada même s'il n'est pas admissible aux termes de la *Loi sur l'immigration*. Avant l'adoption de cet article, cette faculté appartenait exclusivement au pouvoir exécutif.

Peu importe que le pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission en vertu de l'art. 15 soit qualifié de pouvoir fondé sur l'équité, de pouvoir administratif ou de pouvoir politique, il n'est pas judiciaire au sens strict, mais doit s'exercer essentiellement, semble-t-il, pour des motifs d'ordre humanitaire.

Cette opinion est confirmée par le juge Sopinka, au nom de notre Cour dans *Chiarelli*, p. 737, où il dit que l'al. 70(1)*b*) « permet [. . .] que l'expulsion soit écartée pour des motifs de compassion ». Dans la publication de la C.I.S.R. intitulée *Appels relatifs à une mesure de renvoi* (1999), p. 9-2, on dit que l'al. 70(1)*b*) « vise la réalisation d'un objectif social valide, soit un recours contre un préjudice qui peut être causé par la simple application des règles de droit touchant le renvoi ». Je suis d'accord.

40 Adoptant cette interprétation large de l'al. 70(1)*b*), la S.A.I. elle-même considère depuis longtemps que les difficultés à l'étranger sont un facteur à considérer dans les appels interjetés en vertu de cet alinéa. Dans *Ribic*, précité, p. 4-5, la C.A.I.

résume les facteurs pertinents qu'elle doit considérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère ce qui est maintenant l'al. 70(1)*b* de la Loi :

[TRADUCTION] Dans chaque cas, la Commission tient compte des mêmes considérations générales pour déterminer si, compte tenu des circonstances de l'espèce, la personne ne devrait pas être renvoyée du Canada. Ces circonstances comprennent la gravité de l'infraction ou des infractions à l'origine de l'expulsion et la possibilité de réadaptation ou, de façon subsidiaire, les circonstances du manquement aux conditions d'admissibilité, qui est à l'origine de la mesure d'expulsion. La Commission examine la durée de la période passée au Canada, le degré d'établissement de l'appelant, la famille qu'il a au pays, les bouleversements que l'expulsion de l'appelant occasionnerait pour cette famille, le soutien dont bénéficie l'appelant, non seulement au sein de sa famille, mais également de la collectivité, et l'importance des difficultés que causerait à l'appelant le retour dans son pays de nationalité. Même si les questions générales à examiner sont similaires dans chaque affaire, les faits, eux, ne sont que rarement, voire jamais, identiques. [Je souligne.]

Cette liste est indicative, et non pas exhaustive. Le poids à accorder à un facteur donné dépend des circonstances particulières de chaque cas. Même si la majorité de ces facteurs visent des considérations intérieures, le dernier facteur comporte l'examen des difficultés possibles à l'étranger.

41 Les « facteurs *Ribic* » sont appliqués par la S.A.I. depuis au moins 15 ans. En fait, la C.A.I. tenait déjà compte des difficultés possibles à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)*b* en 1978 : *Moore c. Minister of Employment and Immigration*, n° 78-3016, 6 décembre 1978. Avant les présents pourvois, le seul autre cas où la S.A.I. a refusé de considérer les difficultés possibles à l'étranger dans l'examen d'une mesure de renvoi contre un résident permanent non réfugié dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire est l'affaire *Le Tassi c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] I.A.D.D. n° 993 (QL). Comme dans les présents pourvois, cela découlait du fait que la formation avait interprété l'arrêt *Hoang*, précité, comme

l'empêchant de le faire. Les genres de difficultés à l'étranger dont la S.A.I. tient compte depuis les réformes de 1977 comprennent la connaissance de la langue, les liens familiaux, la disponibilité de soins médicaux nécessaires et le risque de préjudice corporel.

(b) *L'économie de la Loi*

42 Les arguments des deux parties au pourvoi portent principalement sur le rôle des appels prévus à l'al. 70(1)*b*) dans l'économie générale de la Loi. En outre, la plupart des préoccupations exprimées par la Cour d'appel fédérale quant à autoriser la S.A.I. à tenir compte des difficultés possibles à l'étranger concernent le moment, dans l'application de la Loi, auquel il convient de considérer les difficultés à l'étranger. Le ministre soutient que la S.A.I. ne peut pas tenir compte des difficultés possibles à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)*b*) parce qu'au moment de l'audience prévue par cet alinéa, il n'a pas encore décidé en vertu de l'art. 52 quel sera le pays de destination. Toute autre conclusion permettrait à la S.A.I. de s'immiscer dans la compétence du ministre de prendre cette décision. Pour sa part, l'appelant soutient que le pays de destination probable est presque toujours connu au moment de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)*b*) (au moins pour les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés), de sorte qu'il est possible d'en tenir compte à ce moment-là. L'appelant soutient qu'en outre, la Loi ne contient aucune autre disposition que l'al. 70(1)*b*) permettant logiquement l'examen des difficultés possibles à l'étranger.

43 Je vais donc examiner l'économie de la Loi pour expliquer en partie pourquoi je conclus que la thèse de l'appelant est bien fondée. Les dispositions pertinentes sont celles qui régissent la manière dont les résidents permanents peuvent

être légalement renvoyés du Canada et les divers recours qu'ils peuvent exercer pour contester une mesure de renvoi.

(i) Dispositions générales relatives au renvoi des résidents permanents

44 L'économie de la Loi est relativement simple en ce qui concerne le renvoi des résidents permanents, bien qu'il y ait certaines complexités dans les cas inhabituels. Une fois légalement admis au Canada, les résidents permanents ne peuvent être renvoyés que s'ils sont visés par le par. 27(1) de la Loi. Les motifs de renvoi énoncés au par. 27(1) comprennent notamment l'obtention du droit d'établissement par fraude ou par fausse indication sur un fait important (al. 27(1)e) — le motif applicable en l'espèce — ainsi qu'une déclaration de culpabilité relative à une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée ou qui peut être punissable d'un emprisonnement égal ou supérieur à cinq ans (al. 27(1)d) — le motif applicable dans *Al Sagban*.

45 Les résidents permanents ont un droit d'appel contre une mesure de renvoi auprès de la S.A.I. en vertu du par. 70(1) sur des moyens prévus par la loi (al. 70(1)a) ou sur des moyens relevant d'un pouvoir discrétionnaire (al. 70(1)b)), à moins d'avoir été déclarés un « danger pour le public » aux termes du par. 70(5) ou un risque pour la sécurité aux termes de l'art. 81. Il est important de souligner que, lorsque l'appel est formé, l'exécution de la mesure de renvoi est automatiquement suspendue en vertu de l'art. 49 de la Loi jusqu'à l'issue de l'appel devant la S.A.I. et de toute demande de contrôle judiciaire subséquente. Comme je le mentionne plus loin, il ne s'agit pas d'un cas où l'individu demande le contrôle judiciaire d'une décision du ministre. Dans de

tels cas, il appartient à la Cour fédérale de décider d'accorder ou non le sursis à l'exécution de la mesure de renvoi.

46 Le législateur a structuré la S.A.I. de manière à fournir de solides garanties procédurales aux individus qui se présentent devant elle ainsi qu'une grande latitude administrative aux commissaires et au personnel. La S.A.I. est une cour d'archives (par. 69.4(1)) jouissant de vastes pouvoirs de citer des témoins à comparaître et de les interroger, d'ordonner la production de documents, et de faire exécuter ses ordonnances (par. 69.4(3)). L'appel d'une mesure de renvoi est essentiellement une audience *de novo* car on peut y présenter des preuves qui n'étaient pas disponibles au moment de la prise de la mesure de renvoi. La S.A.I. a des règles de preuve souples et peut « recevoir [. . .] les éléments de preuve supplémentaires qu'elle estime utiles, crédibles et dignes de foi » (al. 69.4(3)c)). Les motifs écrits de la décision relative à un appel en vertu de l'art. 70 ou 71 doivent être fournis lorsqu'ils sont demandés par l'une des parties à l'appel (par. 69.4(5)). Comme en matière de sursis, le législateur n'a pas prévu des garanties procédurales semblables pour les décisions du ministre.

47 En outre, les pouvoirs de réparation de la S.A.I. sont très souples. En vertu du par. 73(1) de la Loi, la S.A.I. peut statuer sur un appel interjeté en vertu de l'art. 70 de trois façons : en l'accueillant; en le rejetant; ou en exerçant sa compétence d'*equity* en vertu des al. 70(1)b) et 70(3)b) pour ordonner le sursis à l'exécution de la mesure. Lorsqu'une mesure de renvoi est annulée, la S.A.I. a le pouvoir de prendre toute autre mesure de renvoi ou de renvoi conditionnel qui aurait dû être prise (par. 74(1)). Lorsqu'une mesure de renvoi est suspendue, la S.A.I. peut imposer les conditions qu'elle estime appropriées et réexaminer le cas de temps en temps selon ce qu'elle juge nécessaire (par. 74(2)). La S.A.I. peut annuler ou modifier un sursis à tout moment

(par. 74(3)). Lorsque le sursis est annulé, l'appel doit être rejeté ou accueilli, mais la S.A.I. conserve son pouvoir en vertu du par. 74(1) de remplacer la mesure de renvoi par une autre.

48 La S.A.I. peut aussi rouvrir un appel avant l'exécution de la mesure de renvoi et, si elle l'estime approprié, exercer son pouvoir discrétionnaire d'une autre manière. C'est pour cela que notre Cour a dit que la S.A.I. conservait toujours son pouvoir discrétionnaire : *Grillas*, précité, p. 582, le juge Abbott, et p. 590, le juge Martland. Comme Lorne Waldman le dit dans *Immigration Law and Practice* (éd. feuilles mobiles), § 10.133.7 :

[TRADUCTION] Il est bien établi en droit que la section d'appel conserve sa compétence sur l'appelant jusqu'à l'exécution de la mesure de renvoi. Dans ce cas, il ne paraît y avoir aucune raison de conclure que la section d'appel [ne peut pas] déterminer par la suite si elle doit rouvrir un appel pour examiner l'effet du renvoi vers un pays particulier sur l'appelant.

49 C'est dans ce cadre général qu'il faut évaluer les arguments subsidiaires du ministre quant au moment de l'examen des difficultés à l'étranger. Le ministre soutient essentiellement que l'économie de la Loi milite en faveur de l'examen des difficultés à l'étranger soit par voie de demande de contrôle judiciaire de la décision prise en vertu de l'art. 52 de la Loi par le ministre relativement au pays de destination soit par voie de demande de permis du ministre, en vertu du par. 114(2) afin de dispenser l'individu du renvoi en raison de difficultés possibles à l'étranger. D'une manière ou de l'autre, les difficultés à l'étranger peuvent être prises en considération après que le ministre a pris sa décision relativement au pays de destination.

50 À mon avis, ces autres voies de recours ne sont pas la meilleure façon de prendre en considération la question des difficultés à l'étranger. Ils ne sont nécessaires que dans les cas où la S.A.I. n'est pas en mesure d'examiner les difficultés possibles à l'étranger, soit parce qu'aucun pays de destination probable n'a été établi, soit parce que la S.A.I. a perdu compétence (c.-à-d., en vertu du par. 70(5) ou de l'art. 81), soit parce que le pays de destination a changé après l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b). En outre, je ne crois pas que permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)b) empiète sur le pouvoir du ministre en vertu de l'art. 52 de choisir le pays de destination. J'explique maintenant pourquoi j'en suis venu à ces conclusions.

(ii) L'article 52 de la Loi

51 L'article 52 de la Loi porte sur le pays de destination, qui peut être choisi par l'individu renvoyé, sous réserve de l'approbation du ministre, ou par le ministre, ce qui se produit habituellement. Dans les faits, le ministre prend habituellement la décision visée par l'art. 52 en chargeant un agent d'exécution de prendre les dispositions de voyage pour l'individu renvoyé. Hormis la demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre, aucune autre procédure administrative n'est prévue pour la prise de la décision visée par l'art. 52 ou sa contestation par l'individu renvoyé. Je souligne toutefois que le contrôle judiciaire d'une décision visée par l'art. 52 a une portée très limitée : *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468 (1^{re} inst.).

52 Lorsqu'une mesure de renvoi est prise, la pratique traditionnelle est que le ministre décide du pays de destination en vertu de l'art. 52 après le rejet de l'appel

par la S.A.I. Toutefois, le ministre a admis au cours des débats que ce n'est pas une exigence de la loi. Le ministre peut choisir le pays de destination à tout moment après la prise « d'une mesure d'exclusion ou d'une mesure d'expulsion » (par. 52(1)). La seule mention temporelle figure à l'art. 48 de la Loi, qui prescrit que le ministre doit exécuter la mesure de renvoi « dès que les circonstances le permettent » après qu'elle a été prise ou après la levée du sursis. Mais l'art. 48 porte seulement sur le moment de l'exécution des mesures de renvoi, et non sur le choix du pays de destination. Si le ministre se soucie du maintien de sa capacité d'exercer son pouvoir de choisir le pays de renvoi dans tous les cas, il est libre de prendre la décision visée par l'art. 52 avant l'audience de la S.A.I.

53 De toute manière, rien n'empêche en droit le ministre de présenter des arguments à la S.A.I. relativement au pays de destination probable lors de l'appel. Le ministre est toujours partie aux appels prévus à l'al. 70(1)b). L'intervenante C.I.S.R. souligne que le ministre a souvent présenté de tels arguments dans le passé. De plus, le pays de destination pour un résident permanent qui n'est pas un réfugié est rarement un pays autre que le pays dont il est le ressortissant. L'avocat de l'appelant et celui de l'intervenante C.I.S.R. ont soutenu que lorsque l'appel met en cause un non-réfugié, le pays de destination est connu dans environ 90 p. 100 des cas à l'audition de l'appel prévu à l'al. 70(1)b). Le ministre a admis dans les débats que la proportion exacte était [TRADUCTION] « un pourcentage très élevé ». Cela n'est pas surprenant étant donné qu'habituellement le seul pays à accepter de recevoir un individu renvoyé est le pays légalement tenu de le faire — celui dont l'individu est le ressortissant : voir la décision du juge Reed dans *Al Sagban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 C.F. 501 (1^{re} inst.), p. 506.

54 Cela explique pourquoi l'option du départ volontaire prévu par l'art. 52 n'est pas réaliste pour de nombreux individus faisant face au renvoi. Le départ volontaire dépend de la capacité d'un individu de trouver un pays adéquat prêt à l'accepter. Lorsqu'un individu a un casier judiciaire, cela est particulièrement difficile. Comme Waldman le souligne, *op. cit.*, § 10.133.4, [TRADUCTION] « dans la plupart des cas, cette réparation est plus apparente que réelle parce qu'il est habituellement extrêmement difficile pour une personne frappée d'expulsion du Canada d'être admise dans un pays autre que celui de sa nationalité ». Je souligne cela pour deux raisons. Premièrement, cela illustre le fait que le départ volontaire n'est habituellement pas une option dont bénéficie un résident permanent frappé de renvoi qui craint des difficultés à l'étranger. Deuxièmement, cela confirme de nouveau que le pays de renvoi probable est généralement connu lors de l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b).

55 Je ne crois pas non plus que permettre à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger sous le régime de l'al. 70(1)b) empiète sur le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination. Si la S.A.I. décide d'annuler ou de suspendre une mesure de renvoi, il n'y a pas d'entrave au pouvoir conféré au ministre par l'art. 52 parce qu'il n'y a plus de mesure de renvoi exigeant une décision en vertu de l'art. 52. En d'autres termes, le pouvoir du ministre de choisir le pays de destination devient inopérant lorsqu'une mesure de renvoi est annulée ou suspendue car il n'y a plus personne à renvoyer. La Loi n'empêche pas le ministre de prendre la décision visée par l'art. 52 avant l'audition de l'appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)b), mais s'il décide d'attendre après l'audition pour prendre sa décision, il prend le risque de perdre le pouvoir de le faire parce qu'il n'y aura plus personne à renvoyer. Je suis d'avis que telle est l'intention de la Loi. Je ne vois donc aucune

raison pour laquelle l'art. 52 empêcherait la S.A.I. de considérer les difficultés dans le pays de destination probable lorsqu'elle entend un appel interjeté en vertu de l'al. 70(1)b).

56 Avant d'aborder les arguments avancés par le ministre relativement au par. 114(2), je désire ajouter quelques brefs commentaires sur la procédure à suivre dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b). Premièrement, il incombe au résident permanent frappé de renvoi d'établir selon la prépondérance des probabilités le pays de renvoi probable. C'est seulement dans les cas de désaccord avec les arguments d'un individu relativement au pays de destination probable que le ministre doit expliquer pourquoi un autre pays est le pays de destination probable ou pourquoi on ne peut pas encore déterminer ce pays. Cela serait le cas, par exemple, lorsque le ministre négocie avec un pays autre que le pays dont l'individu est le ressortissant pour qu'il accepte de le recevoir.

57 Deuxièmement, dans les appels relevant de la compétence discrétionnaire de la S.A.I., il a toujours été à la charge de l'individu frappé de renvoi d'établir les raisons pour lesquelles il devrait être autorisé à demeurer au Canada. S'il ne s'acquitte pas de cette charge, la mesure prise par défaut est le renvoi. Les non-citoyens n'ont pas de droit d'entrer ou de s'établir au Canada : *Chiarelli*, précité, p. 733, le juge Sopinka. Voir aussi *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, p. 189, le juge Wilson; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, p. 834, le juge La Forest; et *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, p. 1070. En règle générale, l'immigration est un privilège, et non un droit, quoique les réfugiés soient protégés par les garanties de la *Convention relative au statut des réfugiés*, R.T. Can. 1969 n° 6, de 1951

(« *Convention de Genève de 1951* »), entrée en vigueur le 22 avril 1954, et mise en vigueur au Canada le 2 septembre 1969, et le *Protocole relatif au Statut des Réfugiés*, 606 R.T.N.U. 267, entré en vigueur le 4 octobre 1967, et mis en vigueur au Canada le 4 juin 1969. Le juge Martland, au nom de la Cour, dit dans *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, p. 380, qu'une mesure de renvoi « établit que, s'il ne peut bénéficier d'aucun privilège particulier, [l'individu faisant appel d'une mesure de renvoi légitime] n'a aucun droit à demeurer au Canada. Par conséquent, [l'intéressé] ne cherche pas à faire reconnaître un droit, mais il tente plutôt d'obtenir un privilège discrétionnaire .»

58 Enfin, je note que souvent on ne pourra pas déterminer le pays de destination probable dans le cas d'un réfugié au sens de la Convention parce que l'art. 53 de la Loi interdit le renvoi « dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques » à moins d'appartenir à une catégorie non admissible et, selon le ministre, de constituer un danger pour le public au Canada (al. 53(1)a), c) et d)) ou un danger pour la sécurité du Canada (al. 53(1)b)). L'article 53 met en œuvre les engagements internationaux du Canada en vertu de l'article 33 de la *Convention de Genève de 1951* de protection contre le refoulement, le principe de droit international exigeant de l'État de ne pas renvoyer un réfugié dans un pays où sa vie ou sa liberté serait en danger, sauf lorsque le réfugié est un danger pour la sécurité nationale ou un danger pour la collectivité du pays hôte. Par conséquent, la plupart des réfugiés au sens de la Convention ne peuvent pas être renvoyés vers le pays dont ils sont les ressortissants mais, souvent, aucun autre pays ne sera obligé ou désireux de les accepter. Dans de tels cas, il n'y a aucun pays de destination probable au

moment de l'appel, de sorte que la S.A.I. ne peut pas considérer les difficultés à l'étranger.

59 Par opposition, les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention ne jouissent d'aucune protection légale expresse contre le renvoi vers un État où ils croient que leur vie ou leur liberté serait menacée, quoique la *Charte* leur confère des garanties contre le retour vers certaines situations : voir *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1. Cela démontre qu'il n'est pas indispensable d'avoir une uniformité absolue entre la façon dont la Loi traite les résidents permanents qui ne sont pas des réfugiés et les réfugiés au sens de la Convention. En fait, la Loi traite les citoyens différemment des résidents permanents, qui à leur tour sont traités différemment des réfugiés au sens de la Convention, lesquels sont traités différemment des détenteurs de visas et des résidents illégaux. C'est un aspect important du régime législatif que différentes catégories de personnes soient traitées différemment, avec les adaptations voulues selon les différents droits et les différentes situations des personnes faisant partie de ces groupes. Il suffit de souligner que les résidents permanents ont des droits en vertu de la *Charte* et de la Loi que les autres non-citoyens n'ont pas, notamment la liberté de circulation et d'établissement garantie par le par. 6(2) de la *Charte* et le droit de parrainer des individus en vue de leur admission au Canada en vertu du par. 6(2) de la Loi.

(iii) Le paragraphe 114(2) de la Loi

60 Ceci nous amène à l'argument du ministre selon lequel il vaut mieux examiner les difficultés à l'étranger dans le cadre d'une demande de permis du

ministre visée au par. 114(2), laquelle est faite après la décision prise en vertu de l'art. 52 sur le pays de destination. Je ne suis pas d'accord, à tout le moins pour les cas où il est possible d'établir le pays de destination probable devant la S.A.I. Pour faciliter la lecture, je cite de nouveau le par. 114(2) :

114. . . .

(2) [Règlements] Le gouverneur en conseil peut, par règlement, autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou à faciliter l'admission de toute autre manière.

Premièrement, je note que cette disposition est généralement utilisée par le ministre pour faciliter l'entrée au Canada, et non pour empêcher le renvoi du Canada. Comme le dit le juge L'Heureux-Dubé au nom de la majorité de la Cour au par. 1 de *Baker*, précité :

Le règlement passé en vertu du par. 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, autorise le ministre intimé à faciliter l'admission au Canada d'une personne quand il est convaincu, pour des raisons d'ordre humanitaire, que l'admission devrait être facilitée ou qu'une dispense d'application des règlements passés aux termes de la Loi devrait être accordée. [Je souligne.]

61 On appelle permis du ministre une dispense accordée en vertu du par. 114(2). Même si la décision visée par le par. 114(2) est officiellement prise par le ministre, elle est prise en pratique au nom du ministre par des agents d'immigration, tout comme la décision ministérielle visée par l'art. 52 de la Loi : voir *Baker*, par. 15, et *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Jiminez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565, p. 569. Le plus souvent, le par. 114(2) sert à dispenser des personnes qui sont déjà au Canada et désirent faire une demande de droit d'établissement de l'obligation d'obtenir

un visa d'immigrant hors du Canada. C'était la situation dans *Baker*, précité. M^{me} Mavis Baker vivait illégalement au Canada depuis 11 ans en tant que domestique quand une mesure de renvoi a été prise contre elle. Elle a demandé au ministre une dispense de l'obligation de faire une demande de résidence permanente de l'extérieur du Canada pour des raisons d'ordre humanitaire en vertu du par. 114(2) de la Loi. Comme le souligne l'intervenante C.I.S.R., les résidents illégaux frappés d'une mesure de renvoi qui désirent demeurer au Canada doivent s'appuyer sur le par. 114(2) parce qu'ils n'ont aucun droit d'appel auprès de la S.A.I. Essentiellement, le par. 114(2) est leur seul recours légal.

62 Le ministre soutient toutefois que le par. 114(2) peut aussi être invoqué par les résidents permanents qui ont récemment perdu leur statut aux termes de l'al. 24(1)*b*) de la Loi en raison de la confirmation par la S.A.I. de la mesure de renvoi prise contre eux. Selon cet argument, ils peuvent alors demander d'être « réintégrés » comme résidents permanents par le ministre pour des raisons d'ordre humanitaire. De cette manière, les difficultés possibles à l'étranger seraient prises en considération par le ministre sous le régime du par. 114(2), après la décision visée par l'art. 52 relativement au pays de destination, plutôt que par la S.A.I. sous le régime de l'al. 70(1)*b*) avant la décision visée par l'art. 52. Le juge Linden a accepté cet argument en Cour d'appel.

63 Waldman pose toutefois la question suivante (*op. cit.*, § 10.133.3) :

[TRADUCTION] Une personne admise au Canada en tant que résident permanent qui perd ce statut par voie d'acte ministériel mais qui n'a pas encore été expulsée, peut-elle demander le statut qui lui a été retiré si récemment? Un résident permanent faisant l'objet d'une mesure d'expulsion peut-il demander et obtenir le droit d'établissement avant l'exécution de la mesure?

À mon avis, ce n'était pas le rôle prévu pour le par. 114(2) dans l'économie générale de la Loi, du moins pas en tant que recours général. L'économie de la Loi n'appuie pas l'opinion que tout individu renvoyé du Canada peut faire une demande en vertu du par. 114(2). La Loi prévoit plutôt que la S.A.I. tranche la majorité des questions entourant le renvoi d'individus du Canada sauf dans les cas où elle perd compétence parce qu'une personne a été jugée constituer un danger pour le public ou une menace à la sécurité nationale. Sans écarter l'application du par. 114(2) dans d'autres circonstances, je conclus qu'il n'y a pas lieu d'y recourir en l'espèce. Pourvu que le résident permanent réussisse à établir un pays de destination probable lors de l'appel en vertu de l'al. 70(1)*b*), la S.A.I. doit pouvoir examiner les difficultés possibles à l'étranger pour décider si elle doit annuler la mesure de renvoi ou y surseoir.

64

En résumé, l'économie générale de la Loi indique que l'appel devant la S.A.I., en vertu de l'al. 70(1)*b*), est le moment le plus approprié pour un résident permanent frappé de renvoi de faire valoir les difficultés à l'étranger. L'interprétation cohérente du régime de la Loi indique que la S.A.I. doit examiner toutes les considérations pertinentes chaque fois que cela est possible. C'est seulement lorsque la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger qu'il y a lieu de recourir aux autres dispositions de la Loi. Ces autres dispositions ne sont pas aussi fortes qu'une audience devant la S.A.I. Le contrôle judiciaire d'une décision prise en vertu de l'art. 52 ne comporte que des motifs de révision limités et la demande faite au ministre en vertu du par. 114(2) est essentiellement un plaidoyer auprès de l'exécutif en vue d'obtenir un traitement spécial qui n'est même pas explicitement envisagé par la Loi. En outre, la Loi ne prévoit aucun sursis automatique de la mesure de renvoi lorsque ces recours sont exercés comme elle le fait pour les appels interjetés auprès de la S.A.I. Pour toutes ces raisons, l'économie de la Loi milite en faveur

d'autoriser la S.A.I., un tribunal spécialisé muni d'importantes protections procédurales, de tenir compte des facteurs relatifs aux difficultés à l'étranger lorsqu'un pays de destination probable a été établi.

3. L'objet et l'intention

65 À mon avis, tant l'objet de la Loi que l'intention du législateur appuient cette interprétation de l'al. 70(1)b). L'objet de la Loi est de créer un régime administratif complet de l'immigration au Canada. Par ce régime administratif, le législateur a donné certains pouvoirs à la C.I.S.R. et certains autres au ministre, les tribunaux devant jouer un rôle de surveillance limité. Le rôle de la Cour en l'espèce est de voir à ce que le partage des pouvoirs voulu par le législateur soit respecté, conformément à la loi habilitante.

66 Le législateur voulait que la S.A.I. ait un vaste pouvoir discrétionnaire d'autoriser des résidents permanents faisant face au renvoi de demeurer au Canada s'il était équitable de le faire. Cela ressort de la formulation non limitative de l'al. 70(1)b), qui n'énumère aucun facteur précis dont la S.A.I. doit tenir compte lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire qu'il confère. La capacité d'annuler et de suspendre les mesures de renvoi pour des raisons de clémence et d'ordre humanitaire a été accordée à la S.A.I. en partie parce que les dispositions relatives au domicile ont été retirées de la Loi en 1977. L'objet de l'al. 70(1)b) est de donner à la S.A.I. le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un résident permanent doit être renvoyé du Canada. Il faut admettre que c'est une disposition inusitée puisqu'elle confère à la S.A.I. un pouvoir discrétionnaire considérable en matière de renvoi de résidents permanents. Mais c'est le législateur qui a décidé de conférer ce pouvoir

discrétionnaire. S'il est préoccupé par l'existence d'un pouvoir discrétionnaire administratif si large, il lui est loisible de modifier la loi.

67 Il serait incompatible avec ces objectifs que notre Cour restreigne le pouvoir discrétionnaire conféré à la S.A.I. par l'al. 70(1)b) et laisse l'examen des difficultés à l'étranger au ministre seulement, dans le cadre de l'art. 52 ou d'une demande en vertu du par. 114(2), et aux tribunaux, dans le cadre du contrôle judiciaire d'une décision prise en application de l'art. 52 ou du par. 114(2) ou dans le cadre d'une action distincte fondée sur la *Charte*. Un tel détour dans le processus administratif n'était pas envisagé par le législateur, comme le démontre l'absence de dispositions procédurales et de sursis légal pour de telles procédures, et donnerait lieu à un régime administratif inutilement complexe et confus. L'un des objets de la Loi est de rationaliser les procédures d'immigration au Canada tout en protégeant pleinement les droits garantis par la *Charte* et la common law.

68 Dans *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, op. cit., le ministre a exprimé son engagement à réduire les retards et les « multiples niveaux de décision » dans le processus d'appel de l'immigration (p. 51). J'estime donc qu'il est compatible avec l'objet de la Loi d'éviter là où cela est possible ce type de détour dans le processus d'appel des renvois. Il ne faut y recourir que dans les cas où la S.A.I. ne peut pas examiner les difficultés possibles à l'étranger. Sur le plan des principes et des objectifs visés par la loi, ce détour n'est pas idéal dans de tels cas. Cependant, il n'appartient pas à notre Cour de remédier à ces lacunes en l'absence de violation injustifiable de la *Charte*, violation qui n'a pas été plaidée en l'espèce.

69 Le législateur a doté la S.A.I. de tous les outils nécessaires pour garantir le respect des exigences de la justice naturelle lors du renvoi d'individus du Canada, notamment en prévoyant une audience, la citation et le contre-interrogatoire de témoins, le dépôt d'éléments de preuve, le prononcé de motifs (lorsque cela est demandé) ainsi que le droit de demander le contrôle judiciaire de la décision de la S.A.I. (pendant lequel la loi prévoit le sursis de la mesure de renvoi). Le fait que ces procédures visent à respecter les exigences de la justice naturelle peut être déduit de la déclaration du juge Wilson dans *Singh*, précité, p. 199, selon laquelle l'audience tenue devant la C.A.I., le prédécesseur de la S.A.I., est « de nature quasi judiciaire et assujettie à toutes les règles de justice naturelle ». Ces procédures facilitent le respect de tout droit applicable garanti par la *Charte*. Le législateur n'a pas fourni au ministre des outils semblables pour ses décisions en vertu de l'art. 52 et du par. 114(2), aucune audience n'étant requise, aucun témoin ne pouvant être cité et la loi ne prévoyant aucun sursis jusqu'à la décision ou l'issue du contrôle judiciaire.

70 Comme le dit le juge Cory, dissident, dans *Pushpanathan*, précité, par. 157, lorsqu'un individu fait face au renvoi du Canada :

... il serait impensable qu'une audience équitable n'ait pas lieu devant un arbitre impartial pour déterminer s'il y a des « motifs sérieux de croire » que la personne visée par la mesure d'expulsion risque la torture, l'exécution arbitraire, la disparition ou une autre violation grave des droits de la personne. Vu la gravité des conséquences de l'expulsion dans un tel cas, l'intéressé doit avoir l'occasion d'être entendu avant son expulsion, et l'audience doit être tenue conformément aux principes de la justice naturelle. De même, l'intéressé a droit au contrôle judiciaire de la décision rendue pour s'assurer qu'elle est bien conforme à ces principes.

Les protections prévues relativement à l'appel devant la S.A.I. en vertu de l'al. 70(1)b) satisfont à ces exigences. Même si les décisions prises par le ministre en vertu de

l'art. 52 et du par. 114(2) sont le plus souvent conformes aux exigences de la justice naturelle, je crains que cela ne soit pas toujours le cas. L'affaire *Baker*, précitée, est l'exemple d'un cas où la décision du ministre souffrait de lacunes sur le plan procédural. Il est revenu à notre Cour de préciser que les principes de la justice naturelle garantissent certains droits aux individus qui font une demande en vertu du par. 114(2), notamment le droit de présenter une argumentation écrite au délégué du ministre qui prend la décision, le droit de recevoir de brefs motifs de décision ainsi que le droit à un décideur impartial. Il est cependant clair que les protections procédurales requises peuvent varier selon le contexte de l'affaire : *Singh*, précité, p. 213, le juge Wilson; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, p. 361, le juge La Forest; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, p. 895-896, le juge Sopinka; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682, le juge L'Heureux-Dubé; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, p. 882; et *Dehghani*, précité, p. 1076.

71 Face à une loi pouvant s'interpréter de deux façons possibles, l'une qui est conforme aux principes de la justice naturelle et l'autre qui ne l'est pas, la Cour a uniformément adopté l'interprétation qui assure mieux le respect des exigences de la justice naturelle : *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, p. 166, le juge Fauteux; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, p. 328, le juge en chef Laskin; et *Singh*, précité, p. 200, le juge Wilson. Il est donc préférable, en l'espèce, d'interpréter la Loi comme permettant à la S.A.I. de tenir compte des difficultés à l'étranger dans le cas des résidents permanents frappés de renvoi lorsqu'un pays de destination probable a été établi.

C. *Les précédents*

72 Étant donné la manière dont s'est présenté le litige en l'espèce, je tiens à examiner brièvement les décisions en vertu desquelles la Cour fédérale a conclu que la S.A.I. ne pouvait pas tenir compte des difficultés possibles à l'étranger dans un appel en vertu de l'al. 70(1)*b*). Le débat entourant la compétence de la S.A.I. a pris naissance essentiellement parce que les facteurs que la C.A.I. avait estimés pertinents dans *Ribic*, précité, pour les fins d'un appel fondé sur l'al. 70(1)*b*), ont été réexaminés par la Cour d'appel fédérale à commencer par l'arrêt *Hoang*, précité. Cette évolution est assez surprenante puisque les facteurs de la décision *Ribic* ont été appliqués pendant de nombreuses années par la S.A.I. sans opposition de la part du ministre. Tout indique que le régime fonctionnait plutôt bien.

73 La confusion qui se manifeste maintenant paraît tirer son origine de la décision de la C.A.I., *Markl c. Minister of Employment and Immigration*, n° V81-6127, 27 mai 1985, qui a été invoquée dans *Hoang* et qui a été examinée dans les décisions antérieures en l'espèce et dans l'affaire connexe *Al Sagban*, précité. Markl était à la fois un résident permanent et un réfugié au sens de la Convention. Une mesure de renvoi a été prise contre lui à la suite d'une série d'infractions criminelles. Bien que réfugié au sens de la Convention, Markl aurait pu être renvoyé vers son pays de nationalité parce que son infraction était assez grave pour qu'il soit visé par l'exception figurant à l'al. 55*c*) de la Loi (maintenant par. 53(1)). Cette disposition permet le renvoi de réfugiés au sens de la Convention ayant commis une infraction grave vers un pays où ils pourraient être persécutés. Le gouvernement canadien avait toutefois comme politique à l'époque de ne pas expulser vers la Tchécoslovaquie, le

pays dont Markl était le ressortissant. La C.A.I. se trouvait donc dans une situation inhabituelle car elle connaissait le pays de destination probable et savait que Markl ne serait pas expulsé vers ce pays à ce moment-là. Toutefois la C.A.I. a refusé de prendre connaissance d'office de cette politique gouvernementale parce que ce type de politique change parfois. Par conséquent, elle a tenu compte de la situation à laquelle Markl ferait face en Tchécoslovaquie lorsqu'elle a pris sa décision discrétionnaire aux termes de l'al. 70(1)*b*), prenant en considération le fait qu'il parlait la langue, que ses parents y vivaient toujours, qu'il y avait vécu jusqu'à l'âge de 18 ans ainsi que le fait qu'il serait emprisonné pendant 18 mois pour désertion s'il était renvoyé dans ce pays. Soupesant ces facteurs et les facteurs internes pertinents, elle a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour permettre à Markl de demeurer au Canada.

74

C'est dans ce contexte que la C.A.I. disait, à la p. 5 :

[TRADUCTION] La Commission est saisie de l'appel d'une ordonnance d'expulsion. Elle doit statuer sur la validité de cette ordonnance. En cas de rejet de l'appel, le lieu vers lequel l'appelant peut être expulsé est une question à part, dont la Commission ne peut connaître. [Je souligne.]

Toutefois, ce passage précise simplement que, lorsque la S.A.I. confirme une mesure de renvoi, la question du pays de destination relève du ministre. Si le ministre a comme politique de ne renvoyer personne vers un pays donné, le renvoi peut être retardé. Ce passage ne fait pas autorité pour la proposition que la S.A.I. ne peut jamais examiner les difficultés possibles à l'étranger. En fait, il appuie exactement le contraire puisque la C.A.I. examinait des facteurs liés à la Tchécoslovaquie pour déterminer si elle expulserait Markl ou non. Malheureusement, la décision *Markl* n'a pas reçu cette interprétation dans la décision *Hoang*.

75 Dans *Hoang c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] I.A.B.D. n° 6 (QL), la majorité de la C.A.I. s'est fondée à tort sur *Markl* comme établissant que la C.A.I. ne pouvait pas examiner les difficultés possibles à l'étranger. Le commissaire Townshend, dissident, déclarait au par. 32 :

[TRADUCTION] . . . la Commission n'a certainement pas compétence pour dire ou ne pas dire au ministre vers quel pays il devrait expulser un résident permanent. Mais je ne peux pas partager l'avis que la décision *Markl* appuie la proposition que le renvoi possible d'un réfugié au sens de la Convention vers le pays même duquel il a fui la persécution ne constitue pas l'une des circonstances dont la Commission a le droit de tenir compte en vertu de l'alinéa 72(1)b) [maintenant l'al. 70(1)b)], qui exige que la Commission tienne compte « des circonstances de l'espèce ».

Le commissaire Townshend avait raison. La S.A.I. ne peut pas rendre une décision relative au pays de destination parce que cette décision appartient au ministre en vertu de l'art. 52. Mais lorsqu'on connaît le pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés possibles à l'étranger quand elle exerce son pouvoir discrétionnaire.

76 Tout comme *Markl*, *Hoang* était à la fois réfugié et résident permanent et avait commis une infraction assez grave pour être renvoyé vers un pays où il craignait d'être persécuté (en vertu de l'exception de l'al. 55c), maintenant par. 53(1), de la Loi). Le Vietnam était le pays de destination probable. Le ministre l'a mentionné à l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b). Même si cela n'aurait peut-être pas changé l'issue de l'appel, les difficultés auxquelles *Hoang* devraient faire face au Vietnam auraient dû être considérées. Avec égards, j'estime que la Cour d'appel fédérale a fait une erreur en concluant que la C.A.I. avait eu raison de refuser d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Le juge MacGuigan, au nom de la Cour d'appel fédérale, dit au par. 8 « que la compétence de la Commission se limite

à décider s'il y a lieu d'expulser une personne du Canada et non à savoir vers quel pays elle le sera ». C'est vrai, mais la décision de renvoyer ou non un individu peut être guidée par l'examen des difficultés possibles à l'étranger lorsque le pays de destination probable est connu.

77 À mon avis, ni *Markl* ni *Hoang* n'établissent une interdiction générale à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger. Je suis d'accord avec l'interprétation que donne le juge Reed de ces décisions dans *Al Sagban*, p. 509 :

Il semble que ce commentaire [du juge MacGuigan dans *Hoang* sur la décision *Markl*] portait principalement sur la question de savoir si la Commission avait la compétence pour déterminer le pays vers lequel le requérant allait être expulsé dans un tel cas. Il n'y est pas expressément dit que la Commission n'a pas le droit d'apprécier le préjudice que subirait le requérant dans son pays d'origine s'il y retournait. J'estime que cette question n'est pas résolue.

En raison du présent pourvoi, cette question est maintenant résolue : la S.A.I. peut tenir compte des difficultés possibles à l'étranger pour l'application de l'al. 70(1)*b* lorsque le pays de destination probable a été établi par l'individu faisant face au renvoi. La méthode énoncée par la C.A.I. dans *Ribic* demeure bien fondée.

78 Même si le juge Linden a raison de souligner, à la p. 612, que « [l]a cohérence est une vertu » lorsqu'il traite de l'art. 52 et du par. 70(1) de la Loi, la cohérence à atteindre n'est pas que la S.A.I. ne puisse jamais examiner les difficultés possibles à l'étranger dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, mais qu'elle puisse le faire seulement lorsqu'un pays de destination probable a été établi. Dans le cas des réfugiés au sens de la Convention, il est moins probable qu'un pays de destination puisse être déterminé. Mais les résidents permanents qui ne sont pas des

réfugiés au sens de la Convention sont généralement en mesure d'établir un pays de destination probable, ce qui permet ainsi à la S.A.I. d'examiner toutes les difficultés possibles auxquelles ils feront face après leur renvoi dans ce pays.

79 Je tiens aussi à dissiper toute confusion qu'aurait créée cette observation du juge MacGuigan, au nom de la Cour d'appel fédérale, dans *Canepa c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 270, p. 286, selon laquelle la décision discrétionnaire visée par l'al. 70(1)b) exige l'examen de « toutes les circonstances atténuantes pouvant être invoquées en faveur de l'expulsé ». La Cour d'appel fédérale a commis une erreur en l'espèce en concluant que *Canepa* n'était pas applicable parce qu'« il n'y a pas eu d'examen de la situation du pays vers lequel l'appelant devait être expulsé » (par. 22). En fait, la S.A.I. avait examiné les difficultés auxquelles *Canepa* pourrait faire face dans le pays de destination probable, comme le démontre le passage cité par le juge MacGuigan (à la p. 284) :

[TRADUCTION] Il n'a aucun parent proche en Italie, mais il est un homme de la rue, endurci, âgé de vingt-six ans, qui se trouve dans la même situation que de nombreux immigrants qui émigrent au Canada. Il ne parle pas l'italien couramment, mais il a résidé dans un environnement familial où l'italien est parlé et il devrait pouvoir acquérir une certaine facilité à parler cette langue peu après son retour en Italie.

L'instruction, donnée à la S.A.I., d'examiner toutes les circonstances atténuantes est bien fondée. Dans les cas appropriés, ces circonstances peuvent inclure les difficultés possibles à l'étranger.

D. *Les considérations de principe*

80 Je tiens aussi à traiter brièvement des problèmes que susciterait, selon la Cour d'appel fédérale, le fait de permettre à la S.A.I. d'examiner les difficultés possibles à l'étranger.

1. Le prolongement des audiences

81 Suivant la décision *Ribic*, précitée, la S.A.I. a examiné pendant bien plus de dix ans les difficultés auxquelles un individu pourrait faire face à l'étranger s'il était renvoyé. Rien n'indique que cet examen ait beaucoup prolongé les audiences de la S.A.I. L'intervenante C.I.S.R. appuie cette opinion. Beaucoup de témoins cités pour parler de la situation d'un individu au Canada peuvent aussi parler de la situation dans laquelle il se trouverait dans le pays de destination probable, en particulier les membres de sa famille. En outre, le pays d'expulsion probable serait rarement en litige. Lorsque le pays de destination est en litige, la question peut être tranchée rapidement après examen des arguments de l'individu frappé de renvoi et ceux du ministre.

2. La S.A.I. n'est ni conçue ni équipée en conséquence

82 Les audiences de la S.A.I. sont contradictoires par nature, contrairement aux audiences plus inquisitoires de la S.S.R. La preuve relative aux difficultés possibles à l'étranger peut être produite devant la S.A.I. de la même manière que pour établir un fait dans toute autre instance contradictoire. On peut faire entendre des témoins et présenter des preuves écrites. Contrairement à ce qui se passe à la S.S.R., dont le personnel fait des recherches sur la situation du pays, les parties sont responsables de la recherche et de la présentation des preuves devant la S.A.I. Le

ministre a droit à la communication de tous les documents invoqués par un individu faisant appel d'une mesure de renvoi, il peut les faire vérifier avant l'audience ou en contester la validité à l'audience par voie de preuve, de contre-interrogatoire et de plaidoirie. Quoi qu'il en soit, une bonne partie de la preuve relative aux difficultés possibles à l'étranger a trait à des craintes personnelles comme la connaissance de la langue, les liens familiaux et la disponibilité des soins médicaux nécessaires, qui peuvent toutes être facilement établies devant la S.A.I.

83 Dans son argumentation écrite à la Cour (au par. 41), l'intervenante C.I.S.R. confirme qu'elle est organisée et équipée étudier ces questions et qu'elle l'a fait pendant 20 ans :

[TRADUCTION] Pendant près de 20 ans, la S.A.I. et son prédécesseur ont fonctionné dans le cadre de ce régime législatif et ont en fait tenu des audiences complètes et examiné toutes les circonstances de l'affaire, la situation dans le pays de destination probable.

Je n'ai donc aucune hésitation à conclure que la S.A.I. est conçue et équipée pour examiner les difficultés possibles à l'étranger. Même si elle est organisée différemment de la S.S.R., il n'y a aucune raison de croire que la S.A.I. n'est pas l'instance appropriée pour l'examen de la question des difficultés à l'étranger.

3. Un système parallèle de détermination du statut de réfugié

84 Seule la S.S.R. a compétence pour déterminer qu'un individu est un réfugié au sens de la Convention. La S.A.I. ne peut pas le faire, et elle ne le fait pas non plus lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire pour autoriser un résident permanent frappé de renvoi à demeurer au Canada. Lorsqu'elle exerce son pouvoir

discrétionnaire, la S.A.I. n'applique pas directement la *Convention de Genève 1951*, qui protège les individus contre la persécution fondée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social particulier et les opinions politiques. Elle examine plutôt une vaste gamme de facteurs, dont plusieurs sont étroitement liés à l'individu frappé de renvoi comme les considérations relatives à la langue, à la famille, à la santé et aux enfants. Même lorsqu'elle examine la situation du pays, la S.A.I. peut tenir compte de facteurs, comme la famine, qui ne sont pas pris en considération par la S.S.R. pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention. Dans sa décision finale sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la S.A.I. soupèse ces préoccupations relatives à la situation à l'étranger par rapport aux considérations intérieures. En raison de cet exercice global de pondération, les protections offertes aux résidents permanents non réfugiés sont d'une nature différente de celles accordées aux réfugiés au sens de la Convention. À ce sujet, je répète que seuls les réfugiés sont protégés contre le refoulement, en vertu de l'article 33 de la *Convention de Genève de 1951* (appliquée en droit canadien par l'art. 53 de la Loi).

85 Si un résident permanent a saisi la S.S.R. d'une revendication du statut de réfugié au moment où il fait appel d'une mesure de renvoi auprès de la S.A.I., la S.A.I. sursoit à l'appel jusqu'à ce que la S.S.R. ait statué sur la revendication. Voici ce que dit l'intervenante C.I.S.R. au par. 34 de son mémoire :

[TRADUCTION] Cet ordre séquentiel permet à la S.S.R. de déterminer si la personne est un réfugié au sens de la Convention. La S.A.I. peut alors considérer cette décision comme un des nombreux facteurs d'évaluation des « circonstances particulières de l'espèce ». Cette procédure respecte la séparation des fonctions décisionnelles des deux sections et la compétence exclusive de la S.S.R. en matière de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention.

Je suis d'accord. En outre, je ne crois pas que la S.A.I. tente de faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement lorsqu'elle examine les difficultés possibles à l'étranger dans un appel fondé sur l'al. 70(1)b). S'il craint que la S.A.I. annule ou suspende une mesure de renvoi en raison de difficultés possibles à l'étranger, le ministre est libre de proposer, à l'audition de l'appel en vertu de l'al. 70(1)b), que l'individu soit renvoyé vers un pays autre que celui qui suscite des préoccupations. Dans le cas d'individus qui ont commis des infractions suffisamment graves, le ministre peut aussi, en vertu du par. 70(5) de la Loi, retirer le droit d'appel à la S.A.I.

86 Je ne peux donc pas partager l'avis que la S.A.I. crée un système parallèle de détermination du statut de réfugié lorsqu'elle permet à des résidents permanents de demeurer au Canada en raison de craintes relatives aux difficultés à l'étranger. Le législateur a conféré à la S.A.I. le vaste pouvoir discrétionnaire de rendre de telles décisions, et les facteurs soupesés par la S.A.I. lorsqu'elle l'exerce sont très différents de ceux que la S.S.R. examine pour déterminer si un individu est un réfugié au sens de la Convention.

4. Les freins et contrepoids de l'art. 69.2 et du par. 44(1) de la Loi

87 L'article 69.2 de la Loi permet au gouvernement de tenter de retirer son statut à un réfugié au sens de la Convention. Comme je viens de le souligner, le par. 44(1) empêche quiconque fait l'objet d'une mesure de renvoi de revendiquer le statut de réfugié. Même si le juge Linden a raison de mentionner ces dispositions parmi les freins et contrepoids au régime applicable aux réfugiés au Canada, leur présence n'indique pas grand chose sur l'intention du législateur en matière de résidents permanents non réfugiés. Le législateur pourrait tout aussi facilement

adopter une disposition établissant un processus de retrait du statut de résident permanent. Le législateur a toutefois décidé de laisser ces considérations à la S.A.I., du moins à l'égard de ceux qui n'ont pas perdu leur droit d'appel à la S.A.I. (en vertu des par. 70(5) ou 81(6) de la Loi). Je le répète, il n'est pas nécessaire d'avoir une uniformité absolue dans la manière dont la Loi traite les réfugiés au sens de la Convention et les résidents permanents non réfugiés. En outre, le législateur a adopté un mécanisme de pondération applicable aux résidents permanents en permettant à la S.A.I. de surseoir à une mesure de renvoi, en fixant des conditions au besoin, et de réexaminer le cas si nécessaire (art. 74).

E. Application aux faits de l'espèce

88 En l'espèce le pays de destination probable n'a pas été établi devant la S.A.I. L'appelant a une épouse et un enfant au Vietnam, mais il est un ressortissant du Cambodge. La S.A.I. n'a pas déterminé si l'appelant avait réussi à démontrer que le Cambodge était le pays de destination probable. En réalité, il semble que la commissaire Wiebe ait accordé davantage d'attention au Vietnam. L'appelant soutient toutefois que le Vietnam n'est pas tenu de l'accepter puisqu'il n'en est pas un ressortissant, de sorte que le Vietnam ne peut pas être le pays de destination probable. Cette question cruciale n'a pas été résolue par la S.A.I.

89 Par conséquent, l'affaire doit être renvoyée à la S.A.I. pour nouvelle audition. Si l'appelant établit alors un pays de destination probable, la S.A.I. peut examiner les difficultés auxquelles l'appelant pourrait faire face dans ce pays lorsqu'elle exercera le pouvoir discrétionnaire que lui confère par l'al. 70(1)b).

VII. Résumé et conclusion

90 Pour ces motifs, la S.A.I. a le droit d'examiner les difficultés possibles à l'étranger lorsqu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'al. 70(1)b) de la Loi, pourvu que le pays de destination probable ait été établi par l'individu renvoyé, selon la prépondérance des probabilités. Le ministre devrait faciliter la détermination du pays de destination probable devant la S.A.I. chaque fois que cela est possible pour favoriser l'application efficace de la Loi. Les facteurs énoncés dans *Ribic*, précité, demeurent les facteurs à considérer par la S.A.I. dans un appel en vertu de l'al. 70(1)b). Dans le cadre d'un tel appel, il incombe à l'individu faisant face au renvoi d'établir les motifs exceptionnels pour lesquels on devrait lui permettre de demeurer au Canada. Comme la C.A.I. le dit dans *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] D.S.A.I. n° 22 (QL), la prise d'une telle décision discrétionnaire comporte « l'exercice d'un pouvoir spécial ou extraordinaire qui doit être appliqué de façon objective, sans parti pris et de bonne foi, après un examen attentif des facteurs pertinents » (p. 2).

91 En l'espèce, la S.A.I. n'a pas déterminé si l'appelant avait établi un pays de destination probable. Le pourvoi est donc accueilli avec dépens. L'arrêt de la Cour d'appel fédérale est infirmé et l'affaire est renvoyée à la S.A.I. pour réexamen conforme aux présents motifs. La S.A.I. doit d'abord déterminer s'il y a un pays de destination probable et, dans l'affirmative, déterminer si les difficultés auxquelles l'appelant pourrait faire face dans ce pays suffisent pour modifier l'équilibre antérieur des facteurs pertinents et permettre ainsi à l'appelant de demeurer au Canada.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant : David Matas, Winnipeg.

Procureur de l'intimé : Le procureur général du Canada, Vancouver.

*Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des églises : Jackman,
Waldman & Associates, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut
de réfugié : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.*