

**Date : 20051118**

**Dossier : IMM-855-05**

**Référence : 2005 CF 1544**

**Ottawa (Ontario) le 18 novembre 2005**

**PRÉSENT: L'honorable juge François Lemieux**

**ENTRE :**

**ALI BOUASLA**

**Partie demanderesse**

**ET:**

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

**Partie défenderesse**

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE**

**LE JUGE LEMIEUX**

[1] Ali Bouasla (le « demandeur » ou le « revendicateur »), citoyen de l'Algérie, revendique le statut de réfugié à Montréal le 11 mai 2000. Le 20 janvier 2005, un membre de la Section de la protection des réfugiés (le « tribunal »), conclut que le revendicateur est exclu sous les articles 1F(a) et 1F(c) de la Convention. Le tribunal n'a pas statué sur son inclusion.

[2] Selon le tribunal, « M. Bouasla qui a agi au sein de la Direction générale de la sûreté nationale à titre d'inspecteur de police et à titre d'officier au sein de la Direction générale de l'administration pénitencière en Algérie, s'est rendu coupable de violation des droits humains qui est contraire aux principes et buts des Nations-unies ».

[3] Le demandeur soulève plusieurs moyens à l'encontre de la décision du tribunal, notamment:

- le dessaisissement le 7 juillet 2004 du Commissaire Handfield suivant la maladie de l'autre commissaire et la tenue d'une nouvelle audience *de novo* par un seul commissaire;

- le dépôt de la transcription des témoignages de deux séances devant les Commissaires Handfield et Bacon dans le dossier de l'audience *de novo* entendue par le Commissaire Jobin;
- l'ordre de présentation de la preuve, lors du *de novo*;
- le délai de quatre ans et demi entre la date à laquelle la revendication a été déférée à la section du statut et celle de la décision;
- l'absence de conclusions sur l'inclusion;
- mauvaise appréciation de la preuve quant à l'exclusion.

## FAITS

[4] L'étude de la revendication de M. Bouasla commence sous la *Loi sur l'immigration* ( « l'ancienne Loi » ) le 20 novembre 2001 devant deux commissaires tel que l'exigeait l'ancien article 69.1(7) de l'ancienne Loi sauf si le demandeur avait consenti d'être jugé par un seul commissaire, ce qui n'est pas le cas. Le Commissaire Handfield préside et est appuyé par le Commissaire Guy Bacon. À la fin de cette audience, le président Handfield demande au représentant du Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration ( « le ministre » ) de faire expertiser trois documents au laboratoire du ministère.

[5] L'étude de la revendication reprend le 27 mars 2002 devant les deux même commissaires. M. Bouasla est interrogé par l'agent chargé de la revendication ( « l'ACR » ), par le représentant du ministre, ensuite par les deux commissaires et finalement par l'avocate du revendicateur à l'époque. L'ACR a ensuite présenté ses observations et est suivi par le représentant du ministre qui plaide à l'exclusion. La procureure de M. Bouasla demande permission de déposer ses observations par écrit. C'est à ce moment que la question du rapport d'expertise des trois documents est soulevée par le président qui accorde au représentant du ministre jusqu'au 16 avril 2002 pour faire parvenir les expertises et accorde jusqu'à cette même date au procureur du demandeur l'opportunité de soumettre des observations par écrit.

[6] S'adressant au revendicateur, le président du tribunal décide comme suit (notes sténographiques, volume 3, page 1073):

Si les expertises ne vous sont pas préjudiciables . . . à ce moment-là le tribunal prendra votre dossier en délibéré, je discuterai avec mon collègue, nous allons relire nos notes, relire la preuve au dossier et par la suite nous ferons notre décision dans les plus brefs délais.

Advenant le cas où est-ce que les expertises soulèveraient quelque problème que ce soit, on vous reconvoquera pour vous permettre de vous expliquer s'il y a lieu.

[7] Ce même commissaire dans son rapport sur le résultat de l'audience du 27 mars 2002 avait écrit que l'affaire était en délibéré.

[8] La procureure du demandeur dépose ses prétentions écrites mais ce n'est que deux ans plus tard que le représentant du ministre transmet, le 29 avril 2004 au président Handfield, le rapport d'expertise. Il appert que le rapport en question confirme l'existence de deux traces d'altération, par ailleurs visibles à l'oeil nu sur l'un des trois documents pour lesquels « l'examen n'a pas permis de déterminer si cette altération était de nature frauduleuse ou administrative » . Quant aux deux autres documents examinés, le rapport confirme que l'examen n'a pas permis de déceler aucune trace significative d'altération.

[9] Ayant été avisé du dépôt des expertises le 5 mai 2004, l'avocate du demandeur écrit au tribunal pour l'informer qu'elle ne représentait plus le revendicateur et ce, depuis plus de deux ans.

[10] Pour des raisons qui ne lui ont pas été communiquées, le revendicateur a été par la suite convoqué à une audience devant le tribunal le 30 juin 2004, audience qui a été remise à cause de l'absence du Commissaire Bacon. Richard Bruneau, greffier adjoint à l'emploi de la Commission, a déposé un affidavit dans ce dossier. Il indique « que le demandeur a été convoqué à une continuation d'enquête afin de fournir des explications relativement à l'expertise du laboratoire judiciaire » .

[11] Le 7 juillet 2004, le Commissaire Handfield inscrivait la notation suivante sur un document intitulé « Relevé de décision » :

Après avoir discuté avec le coordonnateur Me Stéphane Hébert et compte tenu de l'absence de mon collègue dans ce dossier M. Guy Bacon, je me vois dans l'obligation d'ordonner un *DE NOVO* dans ce dossier. [*je souligne*]

[12] Le 29 juillet 2004, le commissaire coordonnateur rendait à son tour une ordonnance *de novo* en ces termes:

Considérant que le Commissaire Guy Bacon est absent pour une durée indéterminée;

Considérant que l'administration de la justice et les intérêts du justiciable requièrent qu'une décision soit rendue dans les meilleurs délais;

LE TRIBUNAL ORDONNE UN DE NOVO ET DEMANDE AU GREFFE DE CÉDULER CE DOSSIER AVEC UN NOUVEAU COMMISSAIRE. [*je souligne*]

[13] Le 9 août 2004, M. Bouasla avise la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ( « la Commission » ) qu'il n'était plus représenté par avocat.

[14] Le 20 décembre 2004, le tribunal constitué d'un seul commissaire, Me Michel Jobin, entend la revendication du demandeur. M. Bouasla se représente lui-même.

#### ANALYSE

[15] L'ancienne Loi est abrogée par l'entrée en vigueur le 28 juin 2002 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ( « *LIPR* » ).

[16] *LIPR* contient certaines dispositions transitoires dont les articles 190 et 191:

190. La présente loi s'applique, dès l'entrée en vigueur du présent article, aux demandes et procédures présentées ou instruites, ainsi qu'aux autres questions soulevées, dans le cadre de l'ancienne loi avant son entrée en vigueur et pour lesquelles aucune décision n'a été prise.

Anciennes règles, nouvelles sections

191. Les demandes et procédures présentées ou introduites, à l'entrée en vigueur du présent article, devant la Section du statut de réfugié sont, dès lors que des éléments de preuve de fond ont été présentés, mais pour lesquelles aucune décision n'a été prise, continuées sous le régime de l'ancienne loi, par la Section de la protection des réfugiés de la Commission. [*je souligne*]

190. Every application, proceeding or matter under the former Act that is pending or in progress immediately before the coming into force of this section shall be governed by this Act on that coming into force.

Convention Refugee  
Determination Division

191. Every application, proceeding or matter before the Convention Refugee Determination Division under the former Act that is pending or in progress immediately before the coming into force of this section, in respect of which substantive evidence has been adduced but no decision has been made, shall be continued under the former Act by the Refugee Protection Division of the Board.

**a) La norme de contrôle**

[17] Le juge Décary dans l'arrêt *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)*, [2003] C.A.F. 39, énonce les normes de contrôle pertinentes en l'espèce:

¶ para14] Ces conclusions, dans la mesure où elles sont factuelles, ne peuvent être révisées que si elles sont erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont la Section du statut disposait (c'est l'alinéa 18.1(4)d) de la Loi sur la Cour fédérale qui établit cette norme de contrôle, qu'en d'autres juridictions on définit par l'expression "manifestement déraisonnable"). Ces conclusions, dans la mesure où elles appliquent le droit aux faits de la cause, ne peuvent être révisées que si elles sont déraisonnables. Ces conclusions, dans la mesure où elles interprètent le

sens de la clause d'exclusion, peuvent être révisées si elles sont erronées. (Sur la norme de contrôle : voir *Shrestha c. The Minister of Citizenship and Immigration*, [2002] A.C.F. no 1154, 2002 FCT 887, j. Lemieux, aux para. 10, 11 et 12.)

b) Conclusions

(i) Audience et décision par un seul commissaire

[18] L'article 163 de *LIPR* prévoit que les affaires sont tenues par un seul commissaire devant la Section de la protection des réfugiés sauf si le président estime nécessaire de constituer un tribunal de trois commissaires.

[19] Nonobstant cette disposition, à mon avis, à l'entrée en vigueur de *LIPR* le 28 juin 2002, les responsables à la Section de la protection des réfugiés devaient gérer la revendication du demandeur selon les dispositions de l'ancienne Loi tel que l'exige l'article 191 de *LIPR*, une disposition transitoire.

[20] Selon l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, l'article 191 de *LIPR* doit être interprété de la façon suivante:

¶ 21 Bien que l'interprétation législative ait fait couler beaucoup d'encre (voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3e éd. 1994) (ci-après "Construction of Statutes"); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2e éd. 1990)), Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[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.

[21] Il n'y a aucun doute qu'en date du 28 juin 2002, des éléments considérables de preuve de fond avaient été présentés devant les deux commissaires dans le cadre de la demande de reconnaissance comme réfugié de M. Bouasla et qu'aucune décision n'avait été prise sur cette demande.

[22] Le législateur s'est exprimé clairement et sans ambiguïté dans les circonstances. Tous les éléments pour l'application de l'article 191 de *LIPR* étaient réunis. La demande de M. Bouasla devait être traitée sous le régime de l'ancienne Loi par la Section de la protection des réfugiés de la Commission.

[23] L'ancienne Loi exigeait un quorum de deux membres pour décider une réclamation de reconnaissance comme réfugié.

[24] Qui plus est, sous l'ancienne Loi, l'article 69.1(10) prévoyait qu'en cas de partage, la Section du statut était réputée rendre une décision en faveur de l'intéressé, un avantage reconnu par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Weerasinge c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'immigration)*, [1994] 1 F.C. 330.

[25] Je ne peux souscrire aux prétentions de la procureure du défendeur soit à l'effet que l'article 190 de *LIPR* et non son article 191 s'applique (invoquant à l'appui la notion d'application immédiate des dispositions procédurales d'une nouvelle loi) ou soit que l'article 191 ne s'applique pas parce qu'il s'agit non pas de la continuation de l'audition mais d'une audition *de novo*.

[26] Le principe de l'application immédiate des aspects procéduraux d'une loi voit son application à l'article 190 de *LIPR* mais le législateur y a créé une exception à l'article 190.

[27] Le fait d'avoir décrété un *de novo* n'a aucune importance en l'espèce. Ce *de novo* devait être conforme aux dispositions de l'ancienne Loi parce qu'une preuve substantielle avait été reçue. Ce demandeur avait droit à ce que ce *de novo* soit entendu et jugé par deux commissaires à moins de consentement.

[28] Je conclus que le commissaire coordonnateur a commis une erreur de droit en ordonnant, le 29 juillet 2004, l'étude du dossier de M. Bouasla par un seul nouveau commissaire sans obtenir le consentement de M. Bouasla.

(ii) La légalité du dessaisissement

[29] L'application de l'ancienne Loi à la revendication du demandeur a une autre conséquence et ce sur la légalité du dessaisissement du premier tribunal (celui composé de M. Handfield et de M. Bacon).

[30] Tel que noté, le 7 juillet 2004, le président Handfield décidait « [A]près avoir discuté avec le coordonnateur Me Stéphane Hébert et compte tenu de l'absence de mon collègue dans ce dossier, Me Guy Bacon, je me vois dans l'obligation d'ordonner un *DE NOVO* dans ce dossier » .

[31] Le procureur de M. Bouasla plaide que cette décision du Commissaire Handfield est silencieuse quant aux raisons pour lesquelles le Commissaire Handfield se considérait « dans l'obligation » d'ordonner un *de novo* lors même qu'il restait encore près de six mois à courir sur son mandat de commissaire.

[32] Il faut apprécier le contexte particulier entourant la décision de dessaisissement prise par le Commissaire Handfield le 7 juillet 2004 qui fut confirmée par le commissaire coordonnateur le 29 juillet 2004.

[33] Les facteurs suivants sont pertinents:

(1) la décision fut prise sans consultation avec les parties;

(2) cette décision avait l'effet de mettre en place un nouveau décideur nonobstant le fait que M. Bouasla avait déposé sa demande de revendication le 11 mai 2000 et que l'étude de celle-ci avait commencé le 20 novembre 2001 et que les expertises demandées par le tribunal exigées le 20 novembre 2001 n'ont été reçues par le tribunal que le 29 avril 2004;

(3) aucune explication n'a été fournie pour justifier le délai mais semble-t-il que des prorogations administratives *ex parte* ont étendu le délai pour le dépôt des expertises;

(4) le demandeur, par l'intermédiaire de son nouveau procureur, Me Conté, avait écrit au greffe de la Section de la protection le 3 juin 2004 pour connaître l'objet et le but de l'audience du 30 juin 2004 (affidavit supplémentaire du demandeur); il n'a reçu aucune réponse;

(5) M. Handfield n'a jamais expliqué pourquoi il se voyait dans l'obligation d'ordonner un *de novo* dans le dossier malgré le fait que l'ancienne Loi prévoyait des mesures de sauvegarde (voir les articles 63 en cas d'empêchements et le paragraphe 69(7) concernant la reprise d'audience après un ajournement).

[34] Les circonstances énumérées ci-haut me mènent à conclure que la prise de décision de dessaisissement était soit illégale au motif que si l'article 63 de l'ancienne Loi ne s'appliquait pas, la possibilité de sauvegarde exprimée au paragraphe 69(7) de l'ancienne Loi aurait dû être considérée ou devrait être cassée au motif qu'elle a été prise ne respectant pas les principes de l'équité procédurale, un concept éminemment variable selon les circonstances.

### **(iii) L'expectative légitime**

[35] Je termine en abordant un autre concept relié à l'équité procédurale - la notion de l'expectative légitime énoncée par la Cour suprême du Canada dans le Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada, [1991] 2 R.C.S. 525.

[36] Le procureur du demandeur soulève que dans plusieurs matières de procédure le tribunal ou la commission s'était engagé d'agir d'une certaine façon notamment:

(1) de trancher la question du dépôt des transcriptions avant la reprise des audiences;

(2) de trancher la question de l'inclusion et de ne pas se limiter à trancher l'exclusion.

[37] Prenant pour acquis, tel que plaidé par la procureure du ministre, que le tribunal ou la commission n'avait aucune obligation d'agir dans un sens ou l'autre, il s'était engagé de le faire. En l'espèce, le demandeur avait une expectative légitime que le tribunal ou la commission respecterait ses engagements.

[38] Dans les circonstances, je m'abstiendrai de me prononcer soit sur la question soulevée par le demandeur à l'effet que le tribunal, ayant statué très favorablement sur la crédibilité du demandeur, a rendu une décision fondée sur des conclusions abusives et contraires à la preuve ou celle reliée au délai déraisonnable de décider sur sa revendication.

## **ORDONNANCE**

Cette demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision du tribunal en date du 20 décembre 2004 concluant sur l'exclusion est cassée et la revendication du demandeur est retournée à la commission pour être étudiée sous l'ancienne Loi par une formation nouvelle. J'accorde aux deux parties jusqu'au 25 novembre 2005 pour proposer une ou des questions certifiées. Chacune des parties aura droit de réplique déposée à la Cour le ou avant le 2 décembre 2005.

« François Lemieux »

J u g e