

Date : 20070208
Dossier : A-20-06
Référence : 2007 CAF 35

CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON
LE JUGE EVANS

ENTRE :

SHAHIN NAZIFPOUR

appellant

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

intimé

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 2 novembre 2006
Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 8 février 2007

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON

Date : 20070208
Dossier : A-20-06
Référence : 2007 CAF 35

**CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON
LE JUGE EVANS**

ENTRE :

SHAHIN NAZIFPOUR

appellant

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE EVANS

A. INTRODUCTION

[1] Durant quarante ans, la plupart des non-nationaux qui étaient résidents permanents du Canada ont eu un droit, conféré par la loi, d'interjeter appel de leur expulsion devant un tribunal administratif indépendant. La Cour suprême du Canada a jugé, il y a trente-cinq ans, que les décisions du tribunal d'appel n'étaient pas « définitives », principalement parce que le tribunal avait un large pouvoir discrétionnaire ou une compétence en *equity* de suspendre ou d'annuler une mesure d'expulsion en raison de la situation personnelle de l'appelant. Partant, n'importe quand avant d'être renvoyé du Canada, un appelant pouvait demander au tribunal de rouvrir l'appel afin de prendre en compte des éléments de preuve nouveaux.

[2] C'est aujourd'hui la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SAI) qui a compétence pour instruire les appels formés contre les mesures d'expulsion. Ses attributions sont pour l'essentiel semblables à celles de ses prédécesseurs. L'article 71 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), habilite la SAI à rouvrir un appel s'il y a eu manquement à la justice naturelle.

71. L'étranger qui n'a pas quitté le Canada à la suite de la 71. The Immigration Appeal Division, on application by a

mesure de renvoi peut demander la réouverture de l'appel sur preuve de manquement à un principe de justice naturelle.

foreign national who has not left Canada under a removal order, may reopen an appeal if it is satisfied that it failed to observe a principle of natural justice.

[3] Cette disposition ne dit pas explicitement que la SAI peut rouvrir un appel uniquement pour cause de manquement à un principe de justice naturelle. Le point soulevé dans le présent appel est de savoir si le contexte et l'objet du texte de loi suppléent à l'omission du législateur à cet égard, de telle sorte que l'article 71 devrait être vu comme une disposition supprimant implicitement la compétence inhabituelle et établie de longue date de la SAI de rouvrir un appel pour considérer des éléments de preuve nouveaux avant qu'un appelant soit expulsé.

[4] Shahin Nazifpour, de nationalité iranienne, interjette appel d'un jugement de la juge Heneghan, de la Cour fédérale, qui a rejeté sa demande de contrôle judiciaire visant à faire annuler une décision de la SAI. La juge de première instance a déclaré que la SAI avait eu raison de conclure que l'article 71 avait supprimé son pouvoir d'entendre la requête de M. Nazifpour en réouverture de son appel à l'encontre d'une mesure d'expulsion prononcée contre lui, une requête fondée sur l'existence de nouveaux éléments de preuve : *Nazifpour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1694.

[5] La juge Heneghan, conformément à l'alinéa 74d) de la LIPR, a certifié deux questions en vue d'un appel formé contre sa décision :

1. L'article 71 de la LIPR a-t-il pour effet d'éliminer la règle de common law de la compétence continue en équité de la SAI de rouvrir un appel sauf lorsque la SAI a manqué à un principe de justice naturelle?

2. L'« avis de danger » continu constitue-t-il un motif d'« exclusion » découlant de condamnations pour lesquelles il y a eu réhabilitation, de sorte qu'il irait à l'encontre de l'article 5 de la *Loi sur le casier judiciaire*?

[6] Lors de l'instruction de l'appel, la Cour a refusé de répondre à la deuxième question certifiée, parce qu'elle n'avait pas été plaidée devant la Cour fédérale et qu'il n'appartenait pas à la SAI d'y répondre en statuant sur l'appel de M. Nazifpour.

[7] Nous avons instruit l'appel de M. Nazifpour en même temps qu'un appel interjeté par Naipaul Baldeo, numéro du greffe A-79-06, formé contre une décision du juge Campbell, qui avait certifié la même question concernant l'interprétation de l'article 71 : *Baldeo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006

CF 79. Les faits dont il s'agissait dans ces deux jugements n'étaient pas assimilables, mais cela n'importe pas aux fins qui nous concernent.

[8] Pour les motifs qui suivent, je confirmerais les jugements de première instance, je répondrais par l'affirmative à la première question certifiée et je rejetterais les deux appels. Une copie des présents motifs sera versée dans chacun des deux dossiers.

B. LES FAITS

[9] M. Nazifpour est arrivé au Canada, depuis l'Iran, en 1985, alors qu'il était âgé de vingt ans. Il a, dès son arrivée, revendiqué le statut de réfugié, mais sa revendication n'a jamais été jugée parce qu'il a obtenu le statut de résident permanent en 1987 au titre d'un programme humanitaire spécial destiné aux Iraniens.

[10] En 1991, M. Nazifpour a reconnu sa culpabilité sur deux chefs de trafic de quantités relativement petites d'héroïne, et il a été condamné à deux peines concurrentes d'emprisonnement, l'une de 27 mois et l'autre de 18 mois. Ces condamnations ont eu pour lui d'autres conséquences graves.

[11] D'abord, en 1993, une mesure d'expulsion conditionnelle fut prononcée contre lui alors qu'il purgeait ses peines.

[12] Deuxièmement, peu après sa mise en liberté en 1994, M. Nazifpour a revendiqué le statut de réfugié. Sans se prononcer sur le fond de la revendication, la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la revendication en invoquant la section Fc) de l'article premier de la Convention, au motif qu'il avait été déclaré coupable d'infractions qui étaient « contraires aux buts et aux principes des Nations Unies » : voir l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 (l'ancienne Loi), paragraphe 2(1) et annexe.

[13] Troisièmement, en 1997, le ministre a émis, en vertu du paragraphe 70(5) de l'ancienne Loi, l'avis selon lequel M. Nazifpour constituait « un danger pour le public », en raison des agissements dont il s'était reconnu coupable, puis l'a fait détenir par les autorités de l'immigration. La SAI a rejeté l'appel qu'il avait formé contre la mesure d'expulsion prononcée contre lui, puisque l'alinéa 70(5)c) de l'ancienne Loi enlevait à la SAI la compétence de juger les appels interjetés par ceux qui avaient été déclarés coupables d'un acte criminel grave et qui étaient l'objet d'un avis de danger.

[14] En dépit de la mesure valide d'expulsion prononcée contre lui, M. Nazifpour n'a pas été renvoyé, parce que l'on n'avait pas pu obtenir les documents de voyage requis pour l'envoyer en Iran. Il fut relâché moyennant cautionnement, avec obligation pour lui de se présenter à Immigration Canada toutes les deux semaines.

[15] En mars 2003, la Commission nationale des libérations conditionnelles a réhabilité M. Nazifpour au regard des infractions de trafic d'héroïne dont il s'était reconnu coupable en 1991, et au regard de deux autres infractions commises en 1989

et 1990. Immigration Canada a modifié les conditions de sa mise en liberté en l'obligeant à se présenter à ses bureaux deux fois par an seulement.

[16] Fort de cette réhabilitation, M. Nazifpour a demandé en juin 2004 à la SAI de rouvrir l'appel qu'elle avait rejeté auparavant en se déclarant incompétente, par suite de l'avis de danger émis par le ministre. Il a soutenu que, s'il était renvoyé en Iran, il serait soumis à de dures épreuves en raison de la situation qui avait cours dans ce pays.

[17] Par décision datée du 17 août 2004, la SAI a de nouveau rejeté l'appel de M. Nazifpour, sans statuer sur le fond, cette fois au motif que l'appel avait été interjeté après l'entrée en vigueur de la LIPR et que l'article 71 de la LIPR ne lui donnait pas la compétence de rouvrir un appel sauf pour manquement à un principe de justice naturelle. La SAI a estimé qu'il n'y avait eu aucun manquement du genre. M. Nazifpour a obtenu de la Cour fédérale l'autorisation de solliciter le contrôle judiciaire de la décision de la SAI de rejeter son appel pour cause d'incompétence. Comme je l'ai déjà mentionné, la demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

[18] M. Nazifpour a aussi prié le ministre de réexaminer son avis de danger de 1997. Cette requête a elle aussi été refusée.

[19] Le ministre admet que, en raison de la réhabilitation, la mesure d'expulsion prononcée contre M. Nazifpour à cause des agissements dont il s'était reconnu coupable auparavant ne peut pas être exécutée. Cependant, la mesure plane encore au-dessus de la tête de M. Nazifpour, et il lui tarde de la faire annuler, sans doute pour pouvoir ensuite demander la citoyenneté canadienne ou voyager à l'étranger. Les circonstances assez particulières de la présente affaire n'empêchent pas la Cour de dire comment il convient d'interpréter l'article 71.

C. LE JUGEMENT DE LA COUR FÉDÉRALE

[20] Dans son analyse, la juge Heneghan s'est largement appuyée sur le paragraphe 17 des motifs de la décision de principe portant sur l'interprétation de l'article 71, *Ye c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 964, 254 F.T.R. 238, où le juge Kelen écrivait ce qui suit :
J'ai conclu que selon quatre principes d'interprétation des lois, l'article 71 limite ou restreint la compétence de la SAI de rouvrir un appel pour manquement à la justice naturelle. Voici ces principes :

1. La mention de l'un implique l'exclusion de l'autre - selon ce principe d'interprétation des lois, si une chose est mentionnée, une autre est exclue par le fait même. Quand le législateur précise, dans la loi, les circonstances permettant la réouverture d'un appel par la SAI, il exclut implicitement tous les autres motifs.
2. La version française de l'article 71 - est beaucoup plus claire et expresse que la version anglaise. Dans la version française, la SAI peut rouvrir un appel « sur

preuve de » manquement à un principe de justice naturelle (dans la version anglaise, il est dit « if it is satisfied that »). Cette preuve constitue donc une condition préalable à la réouverture. Sans cette preuve, il est implicite que la SAI ne peut reprendre un appel.

3. La règle de l'exclusion implicite - en rapport avec la codification de la common law mentionnée dans l'ouvrage *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e édition [référence omise] à la page 355, qui se fonde sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. McClurg* (1990), 76 DLR (4th) 217. Il est dit, à la page 355 de cet ouvrage :

[traduction] Lorsque le législateur codifie expressément une partie seulement du droit sur une question, la Cour peut se fonder sur le raisonnement relatif à l'exclusion implicite pour conclure que le législateur avait l'intention d'exclure la partie du droit qui n'est pas mentionnée en termes exprès.

Selon ce principe, puisque l'article 71 précise que la réouverture d'un appel est permise en cas de manquement à un principe de justice naturelle, il s'ensuit que le législateur voulait exclure la partie de la common law qui n'est pas mentionnée expressément. Par conséquent, le droit de la SAI de rouvrir un appel pour des motifs d'équité a été exclu implicitement. [...]

4. Le contexte législatif - comprend l'explication de l'article 71 qui a été présentée au Parlement. Selon cette explication, « les réouvertures sont clairement limitées aux cas où il y a eu manquement à la justice naturelle au sens de la common law » . L'article 71 a pour objet d'empêcher que le mécanisme de réouverture ne soit utilisé comme manœuvre dilatoire du renvoi. [...]

Par conséquent, je suis d'avis que ces quatre principes d'interprétation des lois amènent à conclure que l'article 71 limite la compétence de la SAI de rouvrir un appel et ils excluent implicitement la compétence en vertu de la common law de rouvrir un appel pour permettre à l'appelant de produire une nouvelle preuve ou une preuve supplémentaire.

D. LES POINTS LITIGIEUX ET L'ANALYSE

1. La norme de contrôle

[21] Le point à décider dans le présent appel concerne l'interprétation d'une disposition de la LIPR. Après analyse pragmatique et fonctionnelle, il a été jugé que la norme de contrôle applicable à l'interprétation, par la SAI, d'autres dispositions de sa loi habilitante est la norme de la décision correcte : voir par exemple l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, aux paragraphes 20 à 26.

[22] L'arrêt *Chieu* concernait l'interprétation par la SAI d'une autre disposition légale, à savoir l'article de la loi antérieure qui lui conférait sa compétence en *equity*, mais je ne vois aucune raison d'appliquer une autre norme de contrôle à l'interprétation par la SAI de l'article 71 de la LIPR.

2. L'interprétation de l'article 71

[23] M. Nazifpour soutient que l'article 71 n'empêche pas la SAI de rouvrir un appel formé contre une mesure d'expulsion selon des motifs autres qu'un manquement à un principe de justice naturelle. Il dit que la compétence en *equity* de la SAI en tant qu'instance d'appel l'habilite à revoir ses propres décisions sur des fondements plus larges, par exemple l'existence de nouveaux éléments de preuve. Si le législateur avait voulu limiter la compétence de la SAI de rouvrir ses décisions aux cas où il y a eu manquement à un principe de justice naturelle, il aurait simplement ajouté l'adverbe « uniquement » après les mots « réouverture de l'appel ». Il n'appartient pas aux tribunaux, selon M. Nazifpour, de supposer dans la loi l'existence d'un mot qui n'y apparaît pas.

[24] En l'absence d'une formulation sans équivoque, affirme-t-il, l'article 71 ne devrait pas être vu comme une disposition supprimant le droit de common law de la SAI de rouvrir un appel pour cause de nouveaux éléments de preuve. Toute ambiguïté doit être dissipée par la présomption selon laquelle les dispositions légales sont censées être réparatrices et devraient recevoir une interprétation libérale et la plus apte à atteindre les objets du texte de loi, en l'occurrence le non-renvoi du Canada de personnes lorsque le renvoi serait pour elles une épreuve indûment rigoureuse.

[25] Je commencerai par dire que les dispositions légales doivent toujours être interprétées d'une manière qui tienne compte de l'ensemble de l'objet, du texte et du contexte de la disposition en cause : arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, au paragraphe 8. Cependant, avant d'examiner le texte de l'article 71, je passerai brièvement en revue, à titre de rappel historique, le fondement sur lequel les tribunaux sont arrivés à la conclusion que la compétence conférée par la loi antérieure à l'instance d'appel dans les appels interjetés de mesures d'expulsion habilitait ladite instance à rouvrir ses décisions pour tenir compte de nouveaux éléments de preuve.

(i) L'arrêt *Grillas c. Canada (Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration)*

[26] La Cour suprême du Canada a rendu son arrêt *Grillas*, [1972] R.C.S. 577, environ cinq ans après que la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.C. 1966-67, ch. 90, avait institué la première instance d'appel en matière d'immigration,

à savoir la Commission d'appel de l'Immigration. Les pouvoirs de la Commission comprenaient les suivants :

11. Une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, peut, en se fondant sur un motif d'appel qui implique une question de droit ou une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel à la Commission.

[...]

14. La Commission peut statuer sur un appel prévu à l'article 11 ou à l'article 12, a) en admettant l'appel; b) en rejetant l'appel; ou c) en prononçant la décision et en rendant l'ordonnance que l'enquêteur spécial qui a présidé l'audition aurait dû prononcer et rendre.

15. (1) Lorsque la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend une ordonnance d'expulsion en conformité de l'alinéa c) de l'article 14, elle doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible, sauf que a) dans le cas d'une personne qui était un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu de toutes les circonstances du cas,

[...]

la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner qu'il soit accordé à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.

11. A person against whom an order of deportation has been made under the provisions of the *Immigration Act* may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact or mixed law and fact.

...

14. The Board may dispose of an appeal under section 11 or section 12 by (a) allowing it; (b) dismissing it; or (c) rendering the decision and making the order that the Special Inquiry Officer who presided at the hearing should have rendered and made.

15. (1) Where the Board dismisses an appeal against an order of deportation or makes an order of deportation pursuant to paragraph (c) of section 14, it shall direct that the order be executed as soon as practicable except that (a) in the case of a person who was a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to all the circumstances of the case,

...

the Board may direct that the execution of the order of deportation be stayed, or may quash the order or quash the order and direct the grant of entry or landing to the person against whom the order was made.

- (2) Lorsque, en conformité du paragraphe (1) la Commission ordonne de surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion, elle doit permettre à la personne intéressée de venir ou de demeurer au Canada aux conditions qu'elle peut prescrire et doit examiner de nouveau l'affaire, à l'occasion, selon qu'elle l'estime nécessaire ou opportun.
- (2) Where, pursuant to subsection (1), the Board directs that execution of an order of deportation be stayed, it shall allow the person concerned to come into or remain in Canada under such terms and conditions as it may prescribe and shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable.
- (3) La Commission peut, en tout temps,
- (a) modifier les conditions prescrites aux termes du paragraphe (2) ou imposer de nouvelles conditions; ou
- (b) annuler sa décision de surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion et ordonner que l'ordonnance soit exécutée aussitôt que possible.
- (3) The Board may at any time
- (a) amend the terms and conditions prescribed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or
- (b) cancel its direction staying the execution of an order of deportation and direct that the order be executed as soon as practicable.
- (4) Lorsqu'il a été sursis à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion
- (a) en conformité de l'alinéa a) du paragraphe (1), la Commission peut, en tout temps, par la suite, annuler l'ordonnance; ou
- (b) en conformité de l'alinéa b) du paragraphe (1), la Commission peut, en tout temps par la suite, annuler l'ordonnance et décréter que le droit d'entrée ou de débarquement soit accordé à la personne contre qui l'ordonnance a été rendue.
- (4) Where the execution of an order of deportation
- (a) has been stayed pursuant to paragraph (a) of subsection (1), the Board may at any time thereafter quash the order; or
- (b) has been stayed pursuant to paragraph (b) of subsection (1), the Board may at any time thereafter quash the order and direct the grant of entry or landing to the person against whom the order was made.

[27] La Loi ne disait rien sur la compétence de la Commission de rouvrir ses décisions. Néanmoins, par une majorité de quatre contre un, la Cour suprême a jugé que la compétence de la Commission dans les appels formés contre des mesures d'expulsion pouvait être exercée, si besoin était, « jusqu'à l'exécution effective de

l'ordonnance d'expulsion » (le juge Abbott, page 582), et que la Commission pouvait rouvrir une décision pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve.

[28] Outre qu'il souscrivait aux motifs des juges Martland et Laskin sur cette question, le juge Abbott, s'exprimant en son propre nom et au nom du juge Judson, faisait observer que le large pouvoir discrétionnaire de la Commission de suspendre l'exécution d'une mesure d'expulsion juridiquement valide, voire de l'annuler, était un pouvoir exercé antérieurement par l'exécutif. Il écrivait ce qui suit, à la page 581 : 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.

[29] Dans des motifs plus explicites, le juge Martland avait rejeté l'argument du ministre selon lequel, après avoir rendu sa décision de rejeter l'appel et de ne pas surseoir à l'exécution de la mesure de renvoi prononcée contre l'appelant, la Commission était *functus officio* (dépouillée de sa fonction) et ne pouvait donc pas rouvrir sa décision. Il écrivait (à la page 589) que le principe *functus officio* s'appliquait aux tribunaux contre les décisions desquels un droit d'appel pouvait être exercé; la partie déboutée pouvait interjeter appel, mais ne pouvait pas prier le décideur de premier niveau de rouvrir sa décision. Il existait, pour les questions de droit, un droit d'appel devant la Cour suprême contre les décisions de la Commission, mais il n'y avait pas un droit d'appel par voie de nouvelle audition, ni un droit d'appel contre la manière dont la Commission avait exercé son pouvoir discrétionnaire de suspendre ou d'annuler une mesure d'expulsion pour des motifs relevant de l'*equity*, « pourvu qu'elle l'ait exercé de façon appropriée » (à la page 590). La nature inhabituelle du pouvoir discrétionnaire de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi s'expliquait par le fait que ce pouvoir ne pouvait être exercé qu'après que la Commission avait rejeté l'appel conformément à l'alinéa 14*b*).

[30] Le juge Martland avait aussi imputé au législateur (à la page 590) une volonté de maintenir la compétence en *equity* de la Commission, et cela parce que cette compétence avait pour but « d'habiliter la Commission, en certaines circonstances, à améliorer le sort d'un appelant ». En conséquence, concluait-il, le législateur voulait que la Commission puisse « entendre [...] de nouveaux éléments de preuve sur les questions visées [...] bien qu'elle ait déjà rendu une ordonnance rejetant l'appel ».

[31] Le juge Pigeon, le seul à exprimer un avis dissident sur la question de la compétence, avait déclaré (à la page 592) que les tribunaux administratifs, qui sont créés par le législateur, n'ont que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par le législateur et qu'ils n'ont en principe aucun pouvoir général de modifier leurs décisions. Selon lui (aux pages 593 et 594), la loi habilitante de la Commission permettait elle aussi d'affirmer que la Commission n'avait pas la compétence de rouvrir une décision pour considérer de nouveaux éléments de preuve : Si le législateur avait voulu que la Commission puisse réviser ou modifier ses ordonnances dans tous les cas, il l'aurait dit expressément. Du fait que la loi permet la révision ou la modification dans ces cas précis, il faut, à mon avis, conclure non pas qu'on a voulu accorder un pouvoir général, mais que ce prolongement de compétence doit se limiter aux cas mentionnés.

[32] Ce dernier point, qui à l'évidence n'avait pas persuadé les juges majoritaires, est assimilable à l'argument avancé par le ministre dans la présente affaire : la mention, dans le texte de loi, d'un fondement autorisant la Commission à rouvrir un appel exclut implicitement tout autre fondement.

(ii) De l'arrêt *Grillas* à la LIPR

a) *Le principe functus officio et les tribunaux administratifs*

[33] Les principes juridiques régissant la compétence des tribunaux administratifs en général de rouvrir une décision ou d'instruire à nouveau une affaire déjà jugée ont été reformulés dans l'arrêt *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848. S'exprimant pour les juges majoritaires, le juge Sopinka avait avancé les trois points ci-après exposés, qui intéressent le contexte juridique général du présent appel.

[34] D'abord, une raison importante justifiant l'application du principe *functus officio* aux tribunaux administratifs est l'intérêt public dans le caractère définitif de leurs procédures : voir page 861 de l'arrêt.

[35] Deuxièmement, le principe *functus officio* ne devrait pas s'appliquer aussi rigideusement aux tribunaux administratifs, dont les décisions ne sont susceptibles d'appel que sur des questions de droit, qu'il ne l'est aux cours de justice, dont les décisions sont toujours susceptibles d'appel. Selon le juge Sopinka, l'arrêt *Grillas* était un précédent dans lequel le principe *functus officio* n'avait pas été strictement appliqué parce que la loi concernée dans cet arrêt donnait à penser que le mandat de la Commission, qui était de juger les appels en se fondant sur l'*equity*, supposait un pouvoir de rouvrir une décision : page 862.

[36] Troisièmement, un tribunal administratif pouvait toujours instruire à nouveau une affaire si sa décision initiale était entachée d'une erreur ayant pour effet de la rendre nulle, et notamment entachée d'un manquement aux principes de justice naturelle, dont l'effet est de vicier la procédure tout entière : pages 862-864. Autrement dit, un tribunal administratif n'est pas tenu, avant d'instruire à nouveau une affaire et de rendre une nouvelle décision, d'attendre qu'une cour de justice annule sa décision initiale entachée d'un vice fondamental.

b) *Appels formés contre des mesures d'expulsion*

[37] Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LIPR, les diverses lois sur l'immigration édictées après l'arrêt *Grillas* ne renfermaient aucune disposition sur la compétence de l'instance d'appel de rouvrir sa décision de rejeter un appel formé contre une mesure d'expulsion. Cependant, le paragraphe 32(3) des *Règles de la section d'appel de l'immigration*, DORS/93-46, modifié par DORS/97-363, obligeait la SAI à rouvrir un appel dont elle avait conclu au désistement, lorsqu'il y avait « des motifs suffisants d'agir ainsi » et que la réouverture était justifiée par « l'intérêt de la justice ».

[38] Les cours de justice ont continué de suivre l'arrêt *Grillas*, lors même que les lois ultérieures ne prévoyaient pas que la SAI devait rejeter l'appel formé contre la

mesure d'expulsion sur des questions de droit, de fait ou mixtes de droit et de fait, avant qu'elle décide s'il convenait ou non de surseoir, pour des raisons fondées sur l'*equity*, au renvoi de l'appelant. Cependant, la jurisprudence a défini plus précisément les cas où la Commission pouvait rouvrir une décision de rejeter un appel pour cause de nouveaux éléments de preuve.

[39] D'abord, les éléments de preuve devaient être « nouveaux », en ce sens qu'il devait s'agir de faits postérieurs à la décision de la Commission ou que, s'il s'agissait de faits déjà survenus à l'époque, il n'eût pas été possible de les découvrir plus tôt malgré une diligence raisonnable. Deuxièmement, les nouveaux éléments de preuve devaient être d'une importance telle que, une fois établis, ils justifieraient vraisemblablement la modification de la décision initiale. Voir par exemple l'arrêt *Sandhu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 1 Imm. L.R. (2d) 159 (C.A.F.), à la page 163, et l'arrêt *Castro c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 5 Imm. L.R. (2d) 87 (C.A.F.), à la page 91.

[40] La jurisprudence a aussi modifié la remarque générale incidente faite par le juge Abbott dans l'arrêt *Grillas*, qui limitait le pouvoir de la Commission de rouvrir sa décision aux cas où l'appelant n'avait pas été renvoyé. Ainsi, il a été jugé que la SAI peut exercer son pouvoir d'accueillir une requête en réouverture d'une décision rendue par elle au titre de ses pouvoirs en *equity*, et cela après qu'un appelant a été renvoyé du Canada, pour autant qu'il ait déposé l'avis de requête en réouverture alors qu'il était encore au Canada : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Toledo*, [2000] 3 C.F. 563 (C.A.). En revanche, le renvoi d'un appelant du Canada ne semblerait pas avoir constitué un facteur pertinent dans l'exercice du droit de demander une nouvelle instruction pour cause de manquement à un principe de justice naturelle.

[41] En bref, lors même que les lois sur l'immigration en vigueur de 1976 jusqu'à l'édiction de la LIPR n'imposaient pas le rejet d'un appel avant que le tribunal administratif n'exerce son pouvoir discrétionnaire de surseoir à l'exécution d'une mesure de renvoi, les cours de justice considéraient encore que la compétence en *equity* subsistait.

c) Décisions relatives aux demandes d'asile

[42] Il a été décidé que la compétence conférée à la Commission d'appel de l'immigration en 1976 par la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, pour ce qui concernait le renvoi de personnes revendiquant le statut de réfugié, n'englobait pas le pouvoir de rouvrir, pour cause de nouveaux éléments de preuve, la décision de rejeter une demande d'asile : *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288 (C.A.F.). La raison de cette décision était que le pouvoir de la Commission était « un pouvoir décisionnel final » (à la page 292). Une fois qu'elle avait conclu qu'un demandeur d'asile ne répondait pas à la définition de réfugié, la Commission n'avait aucun pouvoir général de permettre au demandeur d'asile, pour des motifs fondés sur l'*equity*, de rester au Canada.

[43] En 1989, une compétence absolue de statuer sur les demandes d'asile fut conférée à la nouvelle Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'article 30 des *Règles de la section du statut de*

réfugié, DORS/89-103, exposait la procédure à suivre dans une « demande de nouvelle audience » ne résultant pas d'une ordonnance judiciaire.

[44] Cependant, il a été jugé que l'article 30 des Règles ne conférait pas à la SSR la compétence de rouvrir une décision de rejeter une demande d'asile pour permettre la prise en compte de nouveaux éléments de preuve, par exemple, les nouvelles conditions ayant cours dans le pays concerné. L'arrêt *Longia* faisait encore jurisprudence : voir le jugement *Chaudhry c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 104 (1^{re} inst.). Un demandeur d'asile débouté ne pouvait présenter une preuve de cette nature qu'à l'agent d'immigration effectuant un examen des risques avant renvoi (ERAR), ou il pouvait invoquer cette preuve dans une demande adressée au ministre en vue d'être autorisé à rester au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

[45] L'article 30 des Règles régissait les demandes de nouvelle audience dans le cas où le principe *functus officio* ne s'appliquait pas. Ainsi, même si les textes de loi ne l'ont jamais dit, la Commission d'appel de l'immigration ou la SSR pouvait, comme les autres tribunaux administratifs, instruire à nouveau une demande d'asile lorsque sa première décision était rendue invalide pour inobservation de l'obligation d'équité procédurale, lors même que la première décision n'était pas l'objet d'une demande de contrôle judiciaire et d'une ordonnance judiciaire conduisant à son annulation : arrêt *Longia*, à la page 292; décision *Chaudhry*, à la page 113.

(iii) La compétence en *equity* de la SAI dans les appels formés contre des mesures d'expulsion en vertu de la LIPR

[46] L'actuelle compétence en *equity* de la SAI habilite la SAI soit à accueillir un appel formé contre une mesure d'expulsion, soit à surseoir au renvoi de l'appelant, si elle est persuadée que, compte tenu de l'intérêt supérieur d'un enfant directement touché par une mesure d'expulsion, des motifs d'ordre humanitaire justifient la prise d'une mesure spéciale « vu les autres circonstances de l'affaire » : alinéa 67(1)c) et paragraphe 68(1) de la LIPR.

[47] Le paragraphe 68(3) autorise la SAI à modifier une ordonnance prononcée après qu'elle a différé l'exécution d'une mesure de renvoi. Néanmoins, pour les motifs exposés dans les arrêts *Grillas* et *Chandler*, ce pouvoir explicite ne signifie pas que la compétence conférée à la SAI par le paragraphe 68(1) n'est pas continue. Plus précisément, celui dont l'appel a été rejeté pourrait demander à la SAI de rouvrir l'appel afin de prendre en compte de nouveaux éléments de preuve concernant des faits susceptibles de justifier une décision autre.

[48] Les dispositions applicables de la LIPR sont les suivantes :

67. (1) Il est fait droit à l'appel sur preuve qu'au moment où il en est disposé :	67. (1) To allow an appeal, the Immigration Appeal Division must be satisfied that, at the time that the appeal is disposed of,
a) la décision attaquée est erronée en droit, en fait ou en	(a) the decision appealed is wrong in law or fact or mixed

droit et en fait;
b) il y a eu manquement à un principe de justice naturelle;
c) sauf dans le cas de l'appel du ministre, il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

(2) La décision attaquée est cassée; y est substituée celle, accompagnée, le cas échéant, d'une mesure de renvoi, qui aurait dû être rendue, ou l'affaire est renvoyée devant l'instance compétente.

68. (1) Il est sursis à la mesure de renvoi sur preuve qu'il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

(2) La section impose les conditions prévues par règlement et celles qu'elle estime indiquées, celles imposées par la Section de l'immigration étant alors annulées; les conditions non réglementaires peuvent être modifiées ou levées; le sursis est révocable d'office ou sur demande.

law and fact;
(b) a principle of natural justice has not been observed;
or
(c) other than in the case of an appeal by the Minister, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

(2) If the Immigration Appeal Division allows the appeal, it shall set aside the original decision and substitute a determination that, in its opinion, should have been made, including the making of a removal order, or refer the matter to the appropriate decision-maker for reconsideration.

68. (1) To stay a removal order, the Immigration Appeal Division must be satisfied, taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, that sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

(2) Where the Immigration Appeal Division stays the removal order
(a) it shall impose any condition that is prescribed and may impose any condition that it considers necessary;
(b) all conditions imposed by the Immigration Division are cancelled;
(c) it may vary or cancel any

non-prescribed condition
imposed under paragraph (a);
and
(d) it may cancel the stay, on
application or on its own
initiative.

(3) Par la suite, l'appel peut,
sur demande ou d'office, être
repris et il en est disposé au
titre de la présente section.

(3) If the Immigration Appeal
Division has stayed a removal
order, it may at any time, on
application or on its own
initiative, reconsider the appeal
under this Division.

(4) Le sursis de la mesure de
renvoi pour interdiction de
territoire pour grande
criminalité ou criminalité est
révoqué de plein droit si le
résident permanent ou
l'étranger est reconnu coupable
d'une autre infraction
mentionnée au paragraphe
36(1), l'appel étant dès lors
classé.

(4) If the Immigration Appeal
Division has stayed a removal
order against a permanent
resident or a foreign national
who was found inadmissible
on grounds of serious
criminality or criminality, and
they are convicted of another
offence referred to in
subsection 36(1), the stay is
cancelled by operation of law
and the appeal is terminated.

69.(1) L'appel est rejeté s'il
n'y est pas fait droit ou si le
sursis n'est pas prononcé.

69. (1) The Immigration
Appeal Division shall dismiss
an appeal if it does not allow
the appeal or stay the removal
order, if any.

[...]

...

(3) Si elle rejette l'appel formé
au titre du paragraphe 63(4), la
section prend une mesure de
renvoi contre le résident
permanent en cause qui se
trouve au Canada.

(3) If the Immigration Appeal
Division dismisses an appeal
made under subsection 63(4)
and the permanent resident is
in Canada, it shall make a
removal order.

[49] Il s'agit de savoir si l'article 71 est un indice suffisamment tangible de l'intention du législateur d'écarter la déduction qu'autoriserait autrement la nature « équitable » de la compétence de la SAI.

(iv) Le texte de l'article 71

[50] Par commodité, je cite encore une fois ici le texte de l'article 71 :

71. L'étranger qui n'a pas

71. The Immigration Appeal

quitté le Canada à la suite de la mesure de renvoi peut demander la réouverture de l'appel sur preuve de manquement à un principe de justice naturelle.	Division, on application by a foreign national who has not left Canada under a removal order, may reopen an appeal if it is satisfied that it failed to observe a principle of natural justice.
---	---

[51] Dans son argumentation, M. Nazifpour affirme d'abord que l'article 71, dans sa version anglaise (if it is satisfied that it failed to observe a principle of natural justice », n'énonce pas expressément que la SAI peut rouvrir l'appel uniquement s'il y a eu manquement à un principe de justice naturelle. À mon avis, la version française n'est pas elle non plus essentiellement différente lorsqu'elle énonce que la SAI peut rouvrir un appel « sur preuve de manquement à un principe de justice naturelle »

[52] L'article 71 parle du pouvoir de « réouverture » (« *reopen* ») d'un appel. Le mot réouverture est généralement employé pour signifier le réexamen d'une décision à la lumière de nouveaux éléments de preuve, alors qu'une « nouvelle audience » est l'expression plus couramment employée lorsqu'une affaire est instruite à nouveau et fait l'objet d'une nouvelle décision parce que la première décision est entachée d'un manquement aux principes de justice naturelle.

[53] Cependant, il est plus difficile de percer le sens d'un texte que de constater ce qu'il dit : l'examen des mots d'une disposition légale est le début, mais non la fin, de la quête de sa signification. Sont également pertinentes les présomptions de common law en matière d'interprétation des lois, bon nombre desquelles ont été codifiées dans la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21. L'importance accrue accordée dans la pratique contemporaine de l'interprétation des lois aux considérations contextuelles ou téléologiques a réduit la fiabilité de ces présomptions abstraites comme instruments d'interprétation.

a) La présomption d'exclusion implicite

[54] La mention explicite d'un élément dans une disposition légale est réputée exhaustive et elle exclut implicitement tout autre élément semblable. C'est là l'essence de la présomption connue sous la locution latine *expressio unius est exclusio alterius* : Ruth Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e édition (Markham, Ontario : Butterworths, 2002), 186-94 : Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3^e édition (Toronto : Carswell, 2000), 337-42. L'avocate du ministre s'est fondée sur cette présomption pour prétendre que, appliquée à l'article 71, la présomption montre que, ayant mentionné l'un des fondements préalables susceptibles de conduire la SAI à rouvrir un appel, le législateur devrait être présumé avoir implicitement exclu les autres fondements d'une réouverture, notamment l'apparition de nouveaux éléments de preuve.

[55] Cependant, l'avocate de M. Nazifpour a avancé l'argument pertinent selon lequel la présomption d'exclusion implicite a sans doute peu de prise ici, parce que le pouvoir de rouvrir un appel pour prendre en compte des nouveaux éléments de preuve

se distingue du pouvoir d'instruire à nouveau une affaire pour cause de manquement à un principe de justice naturelle.

[56] La compétence de la SAI de rouvrir une décision valide pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve procédait des fonctions et pouvoirs particuliers de la SAI dans un appel formé contre une mesure d'expulsion à laquelle s'appliquent les motifs discrétionnaires ou fondés sur l'*equity*. En revanche, tous les tribunaux administratifs sont censés investis du pouvoir d'entendre à nouveau une affaire pour cause de manquement aux principes de justice naturelle, manquement qui a eu pour effet de rendre nulle la première décision. À mon avis, la présomption d'exclusion implicite offrirait davantage d'appui à l'argument selon lequel l'article 71 exclut la compétence de la SAI de rouvrir une décision rendue nulle par une erreur de compétence autre qu'un manquement aux principes de justice naturelle.

[57] Tout compte fait, je ne crois pas que la présomption d'exclusion implicite offre un réel appui à la prétention du ministre selon laquelle l'article 71 écarte la déduction de l'existence d'une compétence continue, déduction qu'aurait par ailleurs autorisée la compétence conférée par le paragraphe 68(1). L'article 71 permet à la SAI, dans des circonstances précises, de rouvrir une décision pour un motif qui rend celle-ci invalide. Ce n'est pas la même chose qu'un pouvoir de rouvrir une décision valide pour permettre la prise en compte de nouveaux éléments de preuve, pouvoir qui, lui, procède du paragraphe 68(1).

b) La présomption de maintien des droits de common law

[58] M. Nazifpour invoque la présomption selon laquelle les lois ne sont pas censées implicitement modifier la common law ou supprimer des droits établis par la common law : Sullivan, précité, à la page 341. Par conséquent, affirme-t-il, l'article 71 est présumé ne pas supprimer le pouvoir de common law de la SAI de rouvrir une décision afin d'exercer sa compétence en *equity*.

[59] À mon avis cependant, les précédents invoqués par l'avocate de M. Nazifpour au soutien de cette présomption ne sont pas applicables en l'espèce, car ils concernent des droits qui ne procèdent que de la common law. En revanche, dans la présente affaire, si les cours de justice ont dit que l'instance d'appel a la compétence de rouvrir l'appel sur le fondement de nouveaux éléments de preuve, c'est en raison du caractère largement discrétionnaire de son pouvoir prévu par la loi de surseoir à l'exécution d'une mesure d'expulsion « vu les autres circonstances de l'affaire ».

[60] La SAI est un organisme créé par le législateur, et son pouvoir implicite de rouvrir un appel pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve a nécessairement une origine législative. Le fait que les cours de justice ont déduit ce pouvoir des pouvoirs explicites de la SAI ne fait pas du droit qu'avait la SAI, avant l'entrée en vigueur de la LIPR, de rouvrir un appel un droit de « common law » aux fins qui nous concernent ici.

c) L'article 12 de la Loi d'interprétation

[61] L'avocate de M. Nazifpour s'est largement appuyée sur cette présomption :

<p>12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.</p>	<p>12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.</p>
---	---

[62] Pour savoir quelle interprétation de l'article 71 est la mieux à même d'accomplir l'objet de la loi, cet objet doit d'abord être défini. Cet aspect est examiné aux paragraphes 72 à 79 des présents motifs, sous la rubrique « L'objet du texte de loi ».

(v) Les considérations contextuelles

[63] Pour savoir ce que le législateur avait à l'esprit quand il a édicté l'article 71, on peut s'en rapporter à l'information qu'il avait devant lui : Sullivan, précité, page 469; Côté, précité, page 437. Parmi les trois éléments de cette catégorie, le plus important fut présenté lors d'une audience du Comité sénatorial permanent auquel le projet de loi C-11 avait été renvoyé. La clause 71 du projet de loi était identique à l'article 71 de la LIPR.

[64] Le 2 octobre 2001, un exposé a été présenté au Comité au nom de l'Association du Barreau canadien, qui trouvait beaucoup à redire à certains aspects du projet de loi C-11, notamment au fait d'enlever à des résidents permanents qui avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans le droit d'interjeter appel à la SAI de la mesure d'expulsion prononcée contre eux. Au cours de cet exposé, un membre du comité avait avancé que la clause 71 offrait un recours.

[65] Un membre de la délégation, M. Michael A. Greene, ancien président, Section nationale du droit de la citoyenneté et de l'immigration, avait expliqué que la clause 71 ne concernait pas le droit d'appel, mais enlevait à ceux qui disposaient encore d'un droit d'appel le droit préexistant de demander à la SAI de rouvrir une décision défavorable afin de prendre en compte de nouveaux éléments de preuve : Sénat, Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, point n° 27 – Témoignages (séance du matin) (2 octobre 2001).

[66] La manière dont M. Greene voyait l'effet de la clause 71 ne saurait nécessairement être attribuée au rédacteur du projet de loi C-11 ou au ministre, mais le Comité sénatorial était bien mis au fait de l'interprétation que donnait de la clause un éminent spécialiste du droit de l'immigration.

[67] Deuxièmement, le ministre se fonde sur un document intitulé « Projet de loi C-11 : analyse article par article », daté de septembre 2001, qui avait été rédigé par le ministère pour expliquer aux parlementaires, et à d'autres, chacune des dispositions du projet de loi. L'analyse ne dit pas que la clause 71 supprime la compétence existante de la SAI de rouvrir un appel pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve, mais son explication de la disposition est la suivante :

En vertu de la Loi actuelle, aucune disposition ne permet à la Section d'appel de l'immigration de rouvrir l'appel une fois qu'elle a rendu une décision sur un cas. Toutefois, un principe de *Common Law* veut qu'un tribunal puisse rouvrir une affaire s'il y a eu manquement fondamental à la justice. Le projet de loi C-11 confirme la compétence de la Section d'appel de l'immigration de rouvrir un appel mais, afin d'empêcher que ce mécanisme ne soit utilisé comme manœuvre dilatoire du renvoi, les réouvertures sont clairement limitées aux cas où il y a eu manquement à la justice naturelle au sens de la *Common Law*.

[Non souligné dans l'original.]

[68] Bien qu'il ne soit pas formulé très clairement, ce passage semble dire en réalité que les tribunaux administratifs peuvent rouvrir une décision en cas de « manquement fondamental à la justice », une compétence que le projet de loi C-11, pour la première fois, confirme. Cependant, pour éviter les manœuvres dilatoires, le projet de loi limite aux décisions entachées d'un manquement aux principes de justice naturelle le droit de la SAI de rouvrir une décision.

[69] L'explication de la clause 71, dans l'analyse article par article, apporte un soutien à la manière dont le ministre interprète l'article 71. Cependant, je reconnais aussi avec l'avocate de M. Nazifpour que ce soutien est limité par le fait que l'explication ne disait pas clairement aux parlementaires que la clause supprimait la compétence préexistante de la SAI de rouvrir une décision pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve, quand il était impossible de dire que la décision initiale était entachée d'un « manquement fondamental à la justice ».

[70] Troisièmement, un résumé législatif, intitulé « Projet de loi C-11 : Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés », rédigé par les fonctionnaires de la Division du droit et du gouvernement de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, à titre d'aide aux parlementaires, offre une toile de fond et une analyse en langage ordinaire du projet de loi. Il fut publié le 26 mars 2001, après la deuxième lecture du projet de loi C-11, puis révisé le 31 janvier 2002, après son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2001. On y précise, sans équivoque, que, en conséquence de la clause 71, l'existence de nouveaux éléments de preuve ne justifierait pas la réouverture d'un appel par la SAI, encore qu'il ne précise pas non plus qu'il s'agit là d'une dérogation au droit antérieur.

[71] Au vu de ces trois éléments, le dossier législatif montre selon moi que, au cours de l'adoption du projet de loi C-11, les parlementaires avaient accès à une information qui leur apprenait que l'article 71 avait pour objet et pour effet de limiter le droit de la SAI de rouvrir une décision aux cas où il y avait eu manquement à un principe de justice naturelle. Le dossier législatif confirme l'opinion selon laquelle l'article 71 exclut la compétence de la SAI de rouvrir un appel pour cause de nouveaux éléments de preuve.

(vi) L'objet du texte de loi

[72] L'un des objets de la LIPR était de donner plus d'importance à la sécurité nationale et au renvoi expéditif de personnes dont l'expulsion avait été ordonnée pour raison de grande criminalité. Ainsi, dans l'arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, la juge en chef McLachlin, rédigeant l'arrêt de la Cour, écrivait ce qui suit :

[10] Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. [...] Cela représente un changement d'orientation par rapport à la loi précédente, qui accordait plus d'importance à l'intégration des demandeurs qu'à la sécurité [...]. Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l'ancienne Loi.

[...]

[13] En résumé, les dispositions de la *LIPR* et les commentaires de la ministre indiquent que l'adoption de la *LIPR*, et de l'article 64 en particulier, visait à renvoyer diligemment du pays les criminels condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de six mois.

[Non souligné dans l'original.]

[73] L'arrêt *Medovarski* portait sur l'interprétation des dispositions transitoires de la LIPR définissant, entre autres choses, l'application de l'article 64, qui supprime le droit des personnes condamnées à au moins deux ans d'emprisonnement de faire appel devant la SAI. Les personnes expulsées au titre de peines plus courtes ont encore un droit d'appel, mais interpréter l'article 71 d'une manière qui retire à la SAI le droit de rouvrir ses décisions pour des motifs autres qu'un manquement à un principe de justice naturelle serait compatible avec l'objectif de la loi qui vise « à renvoyer diligemment du pays les criminels condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de six mois ».

[74] Si l'objet de l'article 71 n'était pas de retirer à la SAI le droit de rouvrir une décision pour une raison autre qu'un manquement à un principe de justice naturelle, il est difficile de voir quel est l'intérêt de la disposition. La compétence de la SAI de rouvrir une décision invalide afin de corriger un manquement à un principe de justice naturelle était aussi bien établi avant l'édiction de la LIPR que l'était sa compétence de rouvrir une décision valide pour prendre en compte de nouveaux éléments de preuve. Lorsque cela est possible, les dispositions légales devraient être interprétées d'une manière qui leur confère une fonction dans le texte de loi.

[75] L'avocate de l'appelant a avancé que l'objet de l'article 71 était d'harmoniser le droit de la SAI de rouvrir une décision pour manquement à un

principe de justice naturelle, avec son droit de rouvrir une décision sur le fondement de nouveaux éléments de preuve, et cela en éliminant le droit qu'elle avait de rouvrir une décision pour manquement à un principe de justice naturelle après le renvoi de l'appelant du Canada. Elle a aussi soutenu que l'article 71 confère à la SAI le pouvoir discrétionnaire de rouvrir une décision pour manquement aux principes de justice naturelle. Elle a mis en contraste l'article 71 avec le paragraphe 55(4) des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, qui dispose que la Section de la protection des réfugiés accueille la demande de réouverture sur preuve d'un manquement à un principe de justice naturelle.

[76] C'est là un argument habile, mais il m'apparaît peu convaincant. Il n'y a rien pour l'appuyer, que ce soit dans le dossier législatif ou dans l'objet du texte de loi.

[77] À mon avis, il est peu probable que le législateur voulait que la fonction de l'article 71 soit limitée comme le dit l'avocate, d'autant que jamais auparavant la compétence d'une instance d'appel en matière d'immigration de rouvrir une décision n'avait été mentionnée dans le texte. Le caractère mineur des modifications que, selon l'avocate, l'article 71 devait apporter est attesté par le fait qu'une personne qui a déjà été renvoyée du Canada peut encore solliciter l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de la SAI en alléguant un manquement à l'obligation d'équité ou, pour employer les mots de l'article 71, un manquement à un principe de justice naturelle.

[78] Malgré l'absence d'éléments établissant que la compétence de la SAI de rouvrir une décision pour cause de nouveaux éléments de preuve avait effectivement été exploité par des appelants, il est probable, à mon avis, que, si le législateur a adopté l'article 71, c'est pour éviter que des appelants déboutés ne tirent parti de nouveaux éléments de preuve pour introduire une nouvelle procédure devant la SAI.

[79] Les objets de la LIPR ne se limitent pas au renvoi expéditif de criminels, mais les individus frappés d'expulsion qui sont en possession de nouveaux éléments de preuve montrant qu'ils seraient exposés à un risque sérieux en cas de renvoi peuvent porter ces éléments en question à l'attention d'un agent d'ERAR, en vertu de l'article 112. Des nouveaux éléments de preuve se rapportant par exemple à la réhabilitation de l'appelant ou à sa situation familiale (notamment l'intérêt supérieur des enfants touchés) peuvent constituer le fondement d'une demande selon l'article 25 de la LIPR, en vue d'obtenir l'autorisation de rester au Canada en raison de l'existence de motifs d'ordre humanitaire.

[80] Il est vrai que le rédacteur aurait pu facilement dissiper toute ambiguïté en ajoutant le mot « uniquement » dans le texte de l'article 71. Cependant, à mon avis, l'interprétation qui est la mieux à même de donner effet à l'objet général de la LIPR, et d'attribuer une fonction plausible à l'article 71 lui-même, est celle selon laquelle l'article 71 enlève implicitement à la SAI la compétence de rouvrir des appels sur le fondement de nouveaux éléments de preuve, une compétence qui serait par ailleurs judiciairement déduite de la nature du pouvoir discrétionnaire, conféré par la loi, de suspendre ou d'annuler une mesure d'expulsion. L'article 12 de la *Loi d'interprétation* ne vient donc pas en aide à l'appelant.

[81] Par analogie, le paragraphe 55(1) des actuelles *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228, habilite le demandeur d'asile ou le ministre à demander à la Section de la protection des réfugiés de rouvrir une demande d'asile qui a fait l'objet d'une décision ou d'un désistement. Le paragraphe 55(4) dispose que la Section accueille la demande sur preuve du manquement à un principe de justice naturelle.

[82] La Cour fédérale a rejeté l'argument selon lequel, bien que l'article 55 des Règles oblige expressément la Section à rouvrir sa décision pour manquement à un principe de justice naturelle, il n'empêche pas la Section de rouvrir ses décisions pour d'autres motifs, y compris l'existence de nouveaux éléments de preuve, étant donné qu'il ne dit pas que le manquement à un principe de justice naturelle est le seul motif possible de réouverture. La Cour a déclaré que l'article 55 n'élargit pas la compétence de la Section de rouvrir ses décisions portant sur la qualité de réfugié et la qualité de personne à protéger. La Section peut rouvrir ses décisions uniquement pour manquement à un principe de justice naturelle : *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1153, (2004), 258 F.T.R. 226, aux paragraphes 23 à 25.

E. LE DISPOSITIF

[83] Pour les motifs énoncés, je rejetterais l'appel et répondrais par l'affirmative à la version suivante légèrement modifiée de la question certifiée :

L'article 71 de la LIPR a-t-il pour effet d'éliminer la compétence continue en *equity* de la SAI de rouvrir un appel formé contre une mesure d'expulsion, sauf lorsque la SAI a manqué à un principe de justice naturelle?

Il n'est pas répondu à la deuxième question certifiée. Une copie des présents motifs sera également versée dans le dossier n° A-79-06.

« John M. Evans »
Juge

« Je souscris aux présents motifs
A.M. Linden, juge »

« Je souscris aux présents motifs
M. Nadon, juge »

Traduction certifiée conforme

D. Laberge, LL.L.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-20-06

INTITULÉ : SHAHIN NAZIFPOUR c. LE
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 NOVEMBRE 2006

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON

DATE DES MOTIFS : LE 8 FÉVRIER 2007

COMPARUTIONS :

Geraldine Sadoway POUR L'APPELANT

Marina Stefanovic POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Parkdale Community Legal Services
Toronto (Ontario) POUR L'APPELANT

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada POUR L'INTIMÉ