

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150324

Dossier : IMM-1038-14

Référence : 2015 CF 374

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 24 mars 2015

En présence de monsieur le juge LeBlanc

ENTRE :

BARRE FARAH GELDON

demandeur

et

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

défendeur

ORDONNANCE ET MOTIFS

I. Introduction

[1] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel des réfugiés (SAR) confirmant la décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut des réfugiés du Canada, selon laquelle le demandeur

n'était ni un réfugié au sens de la Convention, ni une personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi).

[2] Le demandeur est un citoyen somalien. Il est veuf et père de trois enfants. Sa femme est décédée dans un accident de voiture en septembre 2011. Il est arrivé au Canada en mai 2013 et a déposé une demande d'asile quelques semaines plus tard. Ses enfants sont restés en Somalie.

[3] Le demandeur affirme qu'il est un musulman sunnite et membre d'un groupe minoritaire, la tribu Tumaal. Il craint d'être persécuté par un groupe fondamentaliste radical musulman, Al Shabab, parce qu'il a entamé une relation avec une femme divorcée après le décès de sa femme. Il dit qu'Al Shabab s'en est pris à eux parce qu'ils vivaient une relation adultère et la femme a été lapidée. Cette femme était originaire d'une autre tribu et il craint également que les membres de sa tribu lui fassent subir des représailles parce qu'ils estiment qu'il est responsable de sa mort. Enfin, le demandeur soutient qu'il a été ciblé par Al Shabab en 2010 parce qu'il était propriétaire d'un magasin de vidéo qui offrait du matériel qui allait à l'encontre de leurs croyances.

[4] La SPR a rejeté la demande d'asile du demandeur après avoir conclu qu'il n'était pas crédible sur certains points, notamment son appartenance au clan minoritaire Tumaal, ses motifs pour avoir quitté la Somalie et sa relation alléguée avec la divorcée.

[5] Le demandeur a interjeté appel de cette décision devant la SAR. La question qui intéresse la Cour à cette étape-ci est la façon dont la SAR a défini la norme de contrôle qu'elle devait

appliquer dans l'appel qui lui était soumis. Voici le passage pertinent de la décision qui traite de cette question :

[41] L'appelant n'a présenté aucune observation quant à la norme de contrôle que devrait appliquer la SAR en l'espèce.

[42] Lorsqu'elle a examiné ces normes du point de vue du contrôle judiciaire des décisions rendues par les tribunaux administratifs, la Cour suprême du Canada (CSC) a affirmé dans l'arrêt *Dunsmuir* que l'analyse relative à la norme de contrôle n'a pas à être effectuée dans chaque affaire. Lorsque la norme de contrôle applicable à une question précise devant une instance révisionnelle est bien établie dans la jurisprudence, l'instance révisionnelle peut opter pour cette norme de contrôle. C'est lorsque cette recherche s'avère infructueuse que l'instance révisionnelle doit entreprendre l'examen des facteurs faisant partie de l'analyse relative à la norme de contrôle.

[43] La SAR est un nouveau tribunal d'appel et, si je ne m'abuse, la Cour fédérale ne s'est pas encore prononcée quant à la norme de contrôle que doit appliquer la SAR dans diverses circonstances qu'elle pourrait être appelée à analyser.

[44] Cependant, certaines décisions de la SAR comportant des analyses détaillées des normes de contrôle à appliquer ont maintenant été rendues publiques.

[45] J'estime que les questions soulevées par l'appelant en l'espèce se rapportent à des questions de fait ou à des questions mixtes de droit et de fait. La SAR avait déjà établi que les appels fondés sur ces types de questions doivent être évalués au moyen de la norme de la décision raisonnable. Je suis d'accord avec ces conclusions et j'appliquerai cette norme en l'espèce.

[46] Au sujet de l'évaluation du caractère raisonnable d'une décision, la CSC a fait observer ce qui suit au paragraphe 47 de l'affaire *Dunsmuir* :

Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[47] La CSC a clairement affirmé que, s'agissant de contrôle judiciaire, une cour doit se garder d'intervenir légèrement à l'égard d'une décision, même lorsque celle-ci n'est pas celle que l'instance révisionnelle aurait elle-même rendue. Comme l'a noté subséquemment la CSC dans l'arrêt *Khosa* :

Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable.

[6] Au paragraphe 104 de sa décision, la SAR a conclu que, dans l'ensemble, « les conclusions tirées par la SPR étaient raisonnables, selon l'interprétation exposée par la CSC dans l'affaire *Dunsmuir* ». La SAR a donc confirmé la conclusion de la SPR selon laquelle le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention, ni une personne à protéger.

II. Question en litige

[7] La question à trancher dans la présente affaire porte sur le genre d'examen auquel la SAR doit procéder, comme l'exige la Loi, lorsqu'elle est saisie d'un appel d'une décision de la SPR.

[8] Compte tenu de ma réponse à cette question, il ne sera pas nécessaire de décider si la décision de la SAR sur le fond de l'affaire peut faire l'objet d'un examen.

III. Analyse

[9] Comme la SAR l'a fait remarquer à juste titre, lorsqu'elle a rendu sa décision en février 2014, la Cour n'avait pas encore fait de commentaires sur la question de la nature de l'examen à laquelle la SAR doit procéder lorsqu'elle examine une décision de la SPR. Il en va de même en ce qui concerne les parties lorsqu'elles ont déposé leurs observations écrites.

[10] Cependant, la Cour a maintenant eu l'occasion de se prononcer sur cette question et de certifier des questions qui ont été soumises à la Cour d'appel fédérale. La Cour a ainsi systématiquement rejeté la position adoptée par la SAR qui a toujours déclaré, comme en l'espèce, que son rôle consistait à examiner les décisions de la SPR selon la norme de la raisonnable, telle que cette norme a été définie dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité. La Cour en serait arrivée à ce résultat en examinant la position de la SAR sur cette question selon la norme de la décision correcte ou selon la norme de la raisonnable (*Iyamuremye c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 494; *Triastcin c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 975; *Akuffo c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 1063; *Alvarez c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 702; *Eng c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 711; *Njeukam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 859; *Yetna c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 858; *Spasoja c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 913; *Huruglica c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 799; *Diarra c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 1009;

Guardado c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2014 CF 953;

Alyafi c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2014 CF 952;

Djossou c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2014 CF 1080).

[11] Le 19 décembre 2014, dans *Aloulou c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 1236, j'ai exprimé l'opinion selon laquelle la position qu'avait adoptée la SAR au sujet de son rôle d'organisme d'appel créé par une loi allait à l'encontre de l'intention du législateur et qu'elle n'était donc pas juridiquement défendable. J'ai résumé, au paragraphe 52 de cette décision, ce qui m'a paru être le consensus auquel en sont arrivés les juges de la Cour pour justifier le rejet de l'approche préconisée par la SAR :

- a. concevoir la norme d'examen des décisions de la SPR par la SAR comme étant équivalente à la norme de la raisonnable développée dans le contexte du contrôle judiciaire des décisions de l'administration publique, revient à faire double emploi du rôle de la SAR avec celui de la Cour;
- b. l'idée d'un tel double emploi est incompatible avec la création de la SAR et les responsabilités et pouvoirs que le législateur lui a confiés en tant que tribunal administratif d'appel spécialisé, notamment eu égard aux pouvoirs décisionnels et réformateurs dont elle dispose, lesquels sont plus étendus que ceux normalement applicables en matière de contrôle judiciaire, et à la fonction d'uniformisation du droit dont elle est investie;

- c. cette idée du double emploi heurte également de front la présomption voulant qu'en créant la SAR, le Parlement ait voulu mettre sur pied un mode de révision des décisions de la SPR qui soit différent de ce qui existait déjà;
- d. rien dans les débats législatifs n'appuie l'idée que la SAR soit appelée à jouer un rôle restreint comme l'est le contrôle judiciaire fondé sur la norme du contrôle raisonnable;
- e. enfin, l'approche préconisée par la SAR fait fi des différences de fonds entre l'appel et le contrôle judiciaire et banalise à cet égard le fait que le concept de norme de contrôle soit inscrit, dans la perspective du principe de séparation des pouvoirs, dans les rapports qu'entretiennent l'exécutif et le judiciaire, et non, à proprement parler, dans ceux qu'entretiennent, comme c'est le cas de la SPR et de la SAR, deux organes de l'exécutif.

[12] Comme mon collègue le juge Yvan Roy l'a fait remarquer dans l'affaire *Spasoja*, précitée, la Loi, interprétée dans son ensemble, n'oblige pas la SAR à faire preuve de retenue à l'égard des décisions de la SPR au sens de la norme de la raisonabilité. Elle suggère en fait le contraire :

La deuxième observation est que le régime législatif, vu dans son ensemble, ne suggère aucunement la déférence au sens de la norme de raisonabilité. Au contraire. La Loi instruit la SAR d'examiner le dossier devant la SPR tout en admettant une preuve supplémentaire, dans les circonstances précisées. La version anglaise du paragraphe 111(1) déclare spécifiquement « [a]fter considering the appel » avant de dire quelles sont les issues possibles pour la SAR. Il n'y est aucunement question de faire preuve de déférence : on confirme ou on substitue sa propre décision. S'il y a eu erreur, de fait, de droit ou sur une question mixte de droit et de fait, mais que la SAR ne peut confirmer ou substituer sa décision sans nouvelle audience pour réexaminer des éléments de preuve présentés à la SPR, l'affaire est retournée. Je

ne puis voir dans ce régime examiné dans son ensemble quelle place aurait été laissée à la déférence qui provient de la norme de raisonnable.

(*Spasoja*, au paragraphe 20)

[13] Dans l'affaire *Djossou*, précitée, le juge Luc Martineau a exprimé l'opinion selon laquelle l'objectif que recherchait le législateur en créant la SAR était double : premièrement, il s'agissait de créer, dans le domaine de la protection des réfugiés, un tribunal administratif ayant une expertise égale à celle de la SPR de façon à être en mesure de corriger les erreurs que la SPR a pu commettre, compte tenu de cette expertise, et de procéder « à un examen complet des questions de fait, de droit et mixtes de fait et de droit »; deuxièmement, il s'agissait d'assurer la cohérence du processus décisionnel, par le biais des décisions de la SAR, en établissant une jurisprudence uniforme sur les questions liées au droit des réfugiés (*Djossou*, aux paragraphes 41 et 86; *Aloulou*, précitée, au paragraphe 59).

[14] Comme je l'ai mentionné dans l'affaire *Aloulou*, je souscris pleinement à la qualification de l'intention qu'avait le législateur lorsqu'il a créé la SAR. Tant que la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême du Canada n'en auront pas décidé autrement, l'appel devant la SAR consistera par conséquent à procéder à « un examen complet » des questions de fait, de droit et mixtes de fait et de droit soulevées dans un appel. Autrement dit, l'appel devant la SAR doit être conçu comme un « véritable appel fondé sur les faits » et non pas comme une autre forme de contrôle judiciaire (*Singh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2014 CF 1022, au paragraphe 54).

[15] En l'espèce, la SAR a examiné la décision de la SPR selon la norme de contrôle de la raisonnabilité énoncée dans *Dunsmuir* et elle a ainsi commis une erreur et privé le demandeur d'un accès au processus d'appel que le législateur avait créé pour le bénéfice des demandeurs d'asile déboutés. Comme l'avocat du demandeur l'a mentionné à l'audience, cette erreur est déterminante quant à l'issue de la présente demande de contrôle judiciaire.

[16] En l'espèce, la décision de la SAR soulève une autre préoccupation; celle de l'interprétation du paragraphe 110(4) de la Loi concernant l'admissibilité des nouveaux éléments de preuve présentés par le demandeur au sujet de son appartenance à un clan. La SAR a estimé qu'étant donné « leur formulation pratiquement identique », il y avait lieu d'interpréter le paragraphe 110(4) comme l'article 113, qui régit l'admissibilité de nouveaux éléments de preuve dans le contexte de l'Examen des risques avant renvoi (ERAR) et que la jurisprudence de la Cour fédérale concernant cette disposition de la Loi était applicable sur ce point parce qu'elle fournissait « des directives importantes pour ce qui est de l'interprétation du paragraphe 110(4) ».

[17] Encore une fois, la SAR a adopté cette approche avant que la Cour ait examiné cette question. Dans la décision *Singh*, précitée, qui a été rendue le 28 octobre 2014, la juge Jocelyne Gagné a déclaré qu'il était déraisonnable que la SAR applique strictement la jurisprudence relative à l'article 113 pour interpréter le paragraphe 110(4), étant donné que cette approche était fautive sous deux aspects. Premièrement, elle ne tient pas compte des différences qui existent entre les rôles respectifs de la SAR et de l'agent d'ERAR, l'un étant un organisme quasi judiciaire agissant à titre de tribunal d'appel des décisions de la SPR et l'autre n'ayant

aucun rôle d'appel pour ce qui est de ces décisions et n'exerçant aucune fonction quasi judiciaire (*Singh*, précitée, aux paragraphes 49, 50 et 57). Deuxièmement, elle ne tient pas compte de l'intention qu'avait le législateur lorsqu'il a créé la SAR qui était d'accorder un « véritable appel fondé sur les faits » aux demandeurs d'asile déboutés (*Singh*, précitée, au paragraphe 54).

[18] Comme résultat, il était important, selon la juge Gagné, que le critère applicable à l'admissibilité des preuves dans le contexte d'une demande présentée selon le paragraphe 110(4) de la Loi soit suffisamment flexible pour accorder aux demandeurs l'accès à un « véritable appel fondé sur les faits », comme le voulait le Parlement, compte tenu en particulier des délais stricts auxquels doit se conformer le demandeur pour présenter initialement des éléments de preuves à la SPR (*Singh*, précitée, au paragraphe 55).

[19] La juge Gagné a en outre formulé des commentaires sur l'arrêt clé au sujet de l'article 113, l'arrêt *Raza c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 385, et elle a écrit, au paragraphe 56 de ses motifs de jugement, que :

Dans l'arrêt *Raza*, la juge Sharlow a établi une distinction entre les questions posées explicitement par l'alinéa 113a) de la Loi et celle qui résulte implicitement de cet alinéa. Elle énonce clairement que ces dernières questions, qui concernent la crédibilité, la pertinence, la nouveauté et le caractère substantiel, sont liées à l'objectif que vise l'alinéa 113a), dans le cadre du régime établi par la Loi à l'égard des demandes d'asile et des ERAR. À mon avis, il faut y répondre dans ce contexte particulier et il n'est pas possible d'y répondre dans le contexte d'un appel devant la SAR.

[20] La décision *Singh* a été appliquée dans des affaires postérieures (*Djossou*, précitée, et *Khachatourian c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 182), et les deux questions suivantes ont été certifiées :

- a. Quelle norme de contrôle la Cour devrait-elle appliquer au moment d'examiner l'interprétation que fait la Section d'appel des réfugiés du paragraphe 110(4) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27?

- b. Au moment d'examiner le rôle de l'agent d'Examen des risques avant renvoi et celui de la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié saisie de l'appel d'une décision de la Section de la protection des réfugiés, faut-il appliquer les critères énoncés dans l'arrêt *Raza c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 385, pour l'interprétation de l'alinéa 113a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27, au paragraphe 110(4) de cette loi?

[21] Je ne vois aucune raison de ne pas appliquer les motifs formulées par la juge Gagné dans la décision *Singh* quant au lien entre le paragraphe 110(4) et l'article 113 et quant à l'interprétation qu'il convient finalement de donner au paragraphe 110(4). La demande qu'avait présentée le demandeur aux termes du paragraphe 110(4) pour déposer de nouveaux éléments de preuve concernant son appartenance à un clan constituait un aspect important de son appel devant la SAR puisqu'il concernait un aspect clé de la conclusion défavorable de la SPR en matière de crédibilité. Il convient d'examiner cette demande conformément à la décision rendue par la juge Gagné dans l'affaire *Singh* et non pas, comme l'a fait la SAR en l'espèce, en se fondant trictement sur le libellé de l'article 113 et la jurisprudence à ce sujet.

[22] La demande de contrôle judiciaire du demandeur est accordée et l'affaire renvoyée à un autre commissaire pour nouvelle décision.

[23] Le demandeur souhaitait proposer la certification d'une question si sa demande de contrôle judiciaire était rejetée, mais le défendeur n'en a proposé aucune. Aucune question ne sera donc certifiée même s'il est bon de mentionner que les questions relatives au type d'examen approprié auquel doit procéder la SAR, comme l'exige la Loi, lorsqu'elle est saisie d'un appel d'une décision de la SPR ont déjà été jusqu'ici certifiées dans au moins cinq affaires (*Huruglica, Triastcin, Yetna, Akuffo* et *Spasoja*, précitées).

[24] En fin de compte, la Cour d'appel fédérale donnera son avis sur cette importante question.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision de la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et de la protection des réfugiés datée du 6 février 2014 est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre commissaire pour nouvelle décision.
3. Aucune question n'est certifiée.

« René LeBlanc »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1038-14

INTITULÉ : BARRE FARAH GELDON c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : WINNIPEG (MANITOBA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 4 NOVEMBRE 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE LEBLANC

DATE DES MOTIFS : LE 24 MARS 2015

COMPARUTIONS :

David Matas POUR LE DEMANDEUR

Nalini Reddy POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

David Matas POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Winnipeg (Manitoba)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Winnipeg, Manitoba