

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150309

Dossier : IMM-1011-14

Référence : 2015 CF 295

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 9 mars 2015

En présence de monsieur le juge Barnes

ENTRE :

DJENEBA SOW

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La Cour est saisie d'une demande présentée par Djeneba Sow visant à faire annuler une décision d'appel de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant sur une décision rendue antérieurement par la Section de la protection des réfugiés (SPR), par laquelle sa demande d'asile a été rejetée. L'identité était la question déterminante dans l'instance principale. Ni la SPR ni la SAR n'étaient convaincues que M^{me} Sow

était une citoyenne de la Mauritanie. Par conséquent, elles ont toutes deux jugé qu'il était inutile d'examiner sur le fond ses allégations relatives aux risques auxquels elle était exposée.

[2] Au cours de l'audience devant la SPR, M^{me} Sow a produit un seul document d'identification, soit une photocopie d'un certificat de naissance. Les explications de M^{me} Sow quant aux motifs pour lesquels elle n'a pas produit la version originale de son certificat de naissance ou d'autres pièces d'identité fiables n'ont pas convaincu la SPR. Celle-ci était également préoccupée par l'incapacité de M^{me} Sow à répondre à des questions de base sur sa vie en Mauritanie. À la fin de sa décision, la SPR a conclu que M^{me} Sow n'avait pas établi son identité personnelle ou son identité à titre de citoyenne de la Mauritanie, et qu'elle n'avait pas raisonnablement tenté de le faire. La SPR a également tiré une [TRADUCTION] « conclusion défavorable importante quant à la crédibilité » de M^{me} Sow en raison du témoignage que celle-ci a livré pour établir son identité et sa nationalité.

[3] M^{me} Sow a interjeté appel de la conclusion de la SPR devant la SAR, et elle a tenté d'étayer sa demande avec des éléments de preuve se rapportant aux efforts subséquents qu'elle a déployés sans succès en vue d'obtenir de meilleures pièces d'identité. La SAR a refusé d'admettre tous les nouveaux éléments de preuve au motif qu'ils ne respectaient pas les critères en matière d'admissibilité énoncés au paragraphe 110(4) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), ou qu'ils étaient dépourvus de pertinence.

[4] La SAR a examiné le bien-fondé de l'appel de M^{me} Sow en fonction de la preuve présentée à la SPR. La SAR a déterminé que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable. Elle a décrit en ces termes la portée de son pouvoir de contrôle :

[42] Pour ces motifs, la SAR conclut que, pour statuer sur le présent appel, elle doit faire preuve de déférence à l'égard des conclusions de la SPR en ce qui concerne les faits et la crédibilité. La notion de déférence à l'égard du processus décisionnel d'un tribunal administratif exige que soit portée une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l'appui de la décision rendue. Même si les motifs qui ont été donnés ne semblent pas tout à fait convenables pour étayer la décision, la SAR doit d'abord chercher à les compléter avant de substituer sa propre décision à celle qui a été rendue.

[43] La norme de contrôle appropriée en l'espèce est celle de la décision raisonnable. Le caractère raisonnable d'une décision tient principalement à la justification, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel de la SPR, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables qui peuvent se justifier au regard des faits et du droit.

[5] La SAR a ensuite évalué sur le caractère raisonnable des conclusions de la SPR relatives à l'identité. Elle a d'abord examiné l'analyse de la SPR portant sur le certificat de naissance, en particulier la conclusion selon laquelle l'apparence de ce certificat ne concordait pas avec ce que M^{me} Sow avait dit pendant son témoignage au sujet de la piètre qualité du certificat original qu'elle avait jeté. La SAR a conclu que la SPR ne s'était pas livrée à une analyse judiciaire, non permise, et qu'elle avait l'avantage relatif d'avoir « un accès de première main au document » et « une certaine expertise dans ce domaine ». La SAR n'a relevé aucune erreur dans la façon dont la SPR a apprécié cet élément de preuve. Elle a précisé que la conclusion défavorable de la SPR quant à sa fiabilité était justifiable, transparente, et intelligible, et donc raisonnable. La SAR a conclu son examen du dossier de la façon suivante :

[49] Même si la SPR avait commis une erreur dans son évaluation de la crédibilité de la photocopie de l'acte de naissance, la SAR estimerait quand même que la conclusion tirée par la SPR quant à l'identité est raisonnable. La photocopie de l'acte de naissance n'établit aucun lien avec l'appelante qui a comparu devant la SPR.

[50] La conclusion de la SPR selon laquelle l'appelante n'a pas établi son identité appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Par conséquent, l'appel ne peut pas être accueilli.

[6] La SAR a rejeté la demande d'audience de M^{me} Sow pour les motifs suivants :

[51] L'appelante n'a pas demandé la tenue d'une audience en application du paragraphe 110(6) de la LIPR.

[52] La SAR n'a admis aucun des nouveaux éléments de preuve présentés par l'appelante à l'appui de son appel. Ainsi, la SAR doit procéder sans tenir d'audience, et la demande de tenue d'une audience présentée par l'appelante est rejetée. [Non souligné dans l'original.]

[7] L'avocat de M^{me} Sow soulève trois questions devant notre Cour. Il soutient que la SAR n'a pas appliqué la bonne norme de contrôle, qu'elle a appliqué incorrectement le paragraphe 110(4) de la LIPR lorsqu'elle a refusé d'admettre des éléments de preuve se rapportant à l'identité de M^{me} Sow, et qu'elle a commis une erreur lorsqu'elle a refusé de donner suite à une demande d'audience. J'estime que toutes ces préoccupations sont fondées. Bien que le dossier de M^{me} Sow comporte des lacunes évidentes, l'affaire doit être renvoyée pour nouvel examen.

[8] Pour les motifs énoncés par le juge Michael Phelan dans la décision *Huruglica c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 799 aux paragraphes 25 à 34, [2014] A.C.F. n° 845, la

norme de contrôle applicable en ce qui concerne la question de l'étendue du pouvoir de la SAR dans le cadre d'un appel est celle de la décision correcte. Cette question est suffisamment importante pour le système juridique et le traitement équitable des demandeurs d'asile pour justifier qu'aucun écart à une norme uniforme ne soit permis.

[9] Au sujet de la décision de la SAR d'exclure des éléments de preuve en application du paragraphe 110(4) de la LIPR, je souscris aux motifs énoncés par la juge Jocelyne Gagné dans la décision *Singh c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1022 aux paragraphes 36 à 42 246 A.C.W.S. (3d) 433, à savoir que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable.

[10] Je suis d'accord avec l'avocat de la demanderesse, qui soutient que la SAR a commis une erreur lorsqu'elle a choisi d'appliquer la norme de la décision raisonnable comme norme de contrôle; dans le cadre d'un appel, la SAR a un pouvoir plus vigoureux que celui qu'elle s'est reconnu. Je m'appuie ici sur l'avis du juge Phelan dans la décision *Huruglica*, précitée. Le juge Phelan a conclu que les raisons de principe invoquées pour justifier que la SAR fasse preuve de déférence ne sont pas valables, sauf à l'égard des questions de crédibilité (voir le paragraphe 37). Il a également mentionné que la SAR n'a pas à faire preuve de déférence à l'égard de la SPR en raison des compétences spécialisées de cette dernière; les deux instances sont qualifiées pour évaluer la preuve dans les affaires se rapportant à des demandes d'asile (voir le paragraphe 49). En concluant, il s'est exprimé en ces termes pour décrire le pouvoir de la SAR en ce qui a trait aux appels :

[54] Après avoir conclu que la SAR avait commis une erreur en examinant la décision de la SPR selon la norme de la raisonnable, j'ai conclu en outre que, pour les motifs qui précèdent, la SAR doit instruire l'affaire comme une procédure

d'appel hybride. Elle doit examiner tous les aspects de la décision de la SPR et en arriver à sa propre conclusion quant à savoir si le demandeur d'asile a qualité de réfugié au sens de la Convention ou qualité de personne à protéger. Lorsque ses conclusions diffèrent de celles de la SPR, la SAR doit y substituer sa propre décision.

[11] Dans la décision *Njeukam c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 859, 247 A.C.W.S. (3d) 429, le juge George Locke a décrit la norme de contrôle applicable aux appels interjetés devant la SAR en ces termes :

[13] Considérant encore une fois la décision du juge Phelan dans *Huruglica*, ci-haut, je suis de l'avis que la SAR a erré en concluant que la norme de contrôle de la décision de la SPR est celle de la décision raisonnable.

[14] Sauf dans les cas où la crédibilité d'un témoin est critique ou déterminante, ou lorsque la SPR jouit d'un avantage particulier vis-à-vis la SAR afin de tirer une conclusion spécifique, la SAR ne doit faire preuve d'aucune déférence à l'endroit de l'analyse de la preuve faite par la SPR : voir *Huruglica*, aux paras 37 et 55. La SAR a autant d'expertise que la SPR, et peut-être plus relativement à l'analyse des documents pertinents et des représentations des parties.

[15] Suivant l'article 111(1) de la LIPR, la SAR a le droit de substituer la décision qui aurait dû être rendue. Ainsi, la SAR doit faire une analyse indépendante de la preuve pour arriver à sa propre opinion.

Voir également *Bahta c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1245 au paragraphe 14, 248 A.C.W.S. (3d) 419, et *Spasoja c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 913 aux paragraphes 7 à 46, 2014 CarswellNat 3617.

[12] La SAR a refusé d'examiner l'analyse qualitative du certificat de naissance de M^{me} Sow effectuée par la SPR au motif que la SPR avait un accès de première main au document et des compétences spécialisées dans l'évaluation de documents semblables.

[13] Avec égards, la SPR ne bénéficiait d'aucun avantage sur le plan décisionnel par rapport à la SAR pour évaluer cet élément de preuve, et la SAR aurait dû effectuer un examen indépendant du certificat de naissance. La SAR a reconnu qu'elle a le statut d'un tribunal spécialisé dans le domaine de la protection des réfugiés, et toute la preuve documentaire avait été mise à sa disposition. Le certificat de naissance revêtait une importance fondamentale en ce qui concerne l'établissement de l'identité de M^{me} Sow, et la SAR a commis une erreur en s'en remettant à la conclusion de la SPR concernant l'apparence de son visage. M^{me} Sow avait droit à une évaluation directe de cet élément de preuve, que la SPR n'a pas effectuée.

[14] Il ne fait pas de doute, que le rejet par la SAR d'au moins certains des éléments de preuve présentés pour le compte de M^{me} Sow était déraisonnable. La SAR doit appliquer le paragraphe 110(4) de la LIPR avec la souplesse que commande les circonstances.

[15] Au sujet de cette question, je souscris entièrement au point de vue exprimé par la juge Gagné dans la décision *Singh*, précitée, aux paragraphes 55 à 58 :

[55] Par conséquent, pour qu'il y ait un « véritable appel fondé sur les faits » devant la SAR, les critères d'admissibilité des éléments de preuve doivent être assez souples pour que cet appel puisse avoir lieu. Dans bien des cas, les éléments de preuve en cause seront essentiels pour établir le fondement factuel des erreurs que la SPR aurait commises, selon le demandeur. Cette considération devient d'autant plus pertinente eu égard aux délais stricts auxquels doit se conformer le demandeur pour présenter des éléments de preuve à la SPR. Le demandeur doit désormais présenter tous les documents dans les 50 jours suivant la date où il a fait sa demande. Auparavant, la loi prévoyait la présentation des documents requis 20 jours avant l'audience, ce qui donnait généralement un plus délai beaucoup plus long. Lorsque la SPR souligne dans une décision la faiblesse de la preuve du demandeur, la SAR devrait avoir, si elle examine ultérieurement cette décision,

une certaine latitude pour permettre au demandeur de pallier les lacunes soulevées.

[56] Ce n'est pas tout. Dans l'arrêt *Raza*, la juge Sharlow établit une distinction entre les questions posées explicitement par l'alinéa 113a) de la Loi et celles qui résultent 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.

[57] Bref, j'estime qu'il n'était pas raisonnable de la part de la SAR d'appliquer de façon stricte les critères établis dans l'arrêt *Raza* au moment d'interpréter le paragraphe 110(4) de la Loi tout en ne comprenant pas que son rôle diffère sensiblement de celui d'un agent d'ERAR.

[58] Pour veiller à la cohérence de la loi, dans la mesure où la SAR peut entendre un appel portant sur des questions de fait et des questions mixtes de fait et de droit, la principale question est de savoir si les éléments de preuve « n'étaient [...] pas normalement [ou raisonnablement selon la version anglaise] accessibles ou, s'ils l'étaient, qu'il n'était pas raisonnable, dans les circonstances, de s'attendre à ce qu'il les ait présentés ».

[16] La SAR a appliqué à tort le principe relatif à la recevabilité de preuves nouvelles reconnu dans l'arrêt *Raza c Canada*, 2007 CAF 385, [2007] A.C.F. n° 1632. Un appel interjeté devant la SAR n'équivaut pas à un examen des risques avant renvoi (ERAR). D'ailleurs, notre Cour a, à maintes reprises, déclaré qu'un ERAR ne constitue pas un appel d'une décision défavorable relative au statut de réfugié. Les raisons qui justifient que la recevabilité de nouvelles preuves dans le cadre d'un ERAR soient soumises à des conditions strictes n'entrent pour la plupart pas en jeu dans le contexte d'un appel visant une décision relative au statut de réfugié, particulièrement en raison de l'échéancier tronqué auquel est assujettie la procédure sous-jacente de la SPR.

[17] Il est difficile de s'y retrouver dans l'évaluation des nouveaux éléments de preuve présentés au nom de M^{me} Sow qui a été effectuée par la SAR. Selon le paragraphe 15 de la décision « les documents a) à d) ne sont pas des éléments de preuve survenus après le rejet des demandes [sic] d'asile des appelants [sic] ». Au paragraphe suivant, il est précisé que les documents c) et d) sont des [TRADUCTION] « courriels survenus depuis le rejet de la demande ». Il va sans dire que ces affirmations se contredisent.

[18] La SAR a également rejeté les documents c) et d) au motif qu'ils n'étaient pas pertinents pour établir l'identité de M^{me} Sow. Il est certainement vrai que ces courriels ne font qu'établir que l'avocat de M^{me} Sow a tenté d'obtenir de meilleures pièces d'identité. En ce sens, ils n'ajoutent rien de concret pour établir l'identité de M^{me} Sow. Toutefois, cela ne veut pas dire que les courriels n'étaient pas pertinents. L'article 106 de la LIPR prévoit clairement que les éléments de preuve se rapportant aux mesures prises en vain pour se procurer des pièces d'identité sont pertinents et peuvent lever le doute sur le caractère adéquat des documents produits. À mon avis, cette disposition semble reconnaître qu'à certains endroits dans le monde il peut être difficile, voire impossible, de se procurer des pièces d'identité convaincantes, et que l'auteur d'une demande d'asile légitime ne devrait pas subir de préjudice pour cette seule et unique raison.

[19] J'accepte le point soulevé par l'avocat du défendeur, à savoir que bien d'autres mesures auraient pu être prises pour lever les doutes de la SPR et de la SAR quant à l'identité de M^{me} Sow. Toutefois, ce point ne modifie en rien l'obligation de la SAR d'examiner les éléments

de preuve selon la norme de contrôle applicable, ou d'accepter et d'évaluer raisonnablement les éléments de preuve qui lui sont présentés.

[20] Compte tenu de ce qui précède, je n'ai pas à me pencher sur l'argument selon lequel la SAR n'a pas donné suite à la demande d'audience de M^{me} Sow. Le fait que la décision de la SAR se contredise à sa face même tient peut-être simplement au fait qu'elle n'a pas fait l'objet d'une relecture.

Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. L'affaire sera renvoyée à un autre décideur pour qu'il procède à un nouvel examen sur le fond. L'avocat de M^{me} Sow a proposé trois questions à certifier. Compte tenu de ma décision au sujet de la demande, ces questions sont théoriques. Le défendeur n'a pas proposé de question à certifier. Par conséquent, aucune question n'est certifiée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la présente demande de contrôle judiciaire soit accueillie et que l'affaire soit renvoyée à un autre décideur pour qu'il procède à un nouvel examen sur le fond.

« R.L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Chantal DesRochers, LL.B., D.E.S.S. en trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1011-14

INTITULÉ : DJENEBA SOW c. LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 3 MARS 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BARNES

DATE DES MOTIFS : LE 9 MARS 2015

COMPARUTIONS :

Aadil Mangalji POUR LA DEMANDERESSE

Jocelyn Espejo-Clarke POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Long Mangalji LLP POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)