

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20191127**

**Dossier : IMM-2971-19**

**Référence : 2019 CF 1517**

**Ottawa (Ontario), le 27 novembre 2019**

**En présence de l'honorable juge Shore**

**ENTRE :**

**MOHAMAD AZZAM**

**partie demanderesse**

**et**

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

**partie défenderesse**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Au préalable**

[1] Un juge doit interpréter – et donc appliquer la loi – en réalisant qu'il doit respecter la séparation des pouvoirs des trois branches du gouvernement, chacune distincte. C'est là même le cœur de la primauté du droit.

[2] Un juge est obligé selon la loi qui émane de la Convention internationale à l'égard des réfugiés de distinguer entre la discrimination et la persécution. C'est le devoir d'un juge d'interpréter la loi et non de légiférer. Le droit, tel que conçu par le législateur et mis en vigueur par la branche exécutive, ne devrait pas être transformé par le juge qui doit réaliser que son rôle est de juger et non de s'immiscer dans la formulation du droit. L'interprétation et la formulation émanent de deux rôles distincts.

[3] L'une des tragédies des dernières cent cinquante années émane des camps de réfugiés et du désespoir ressenti par des êtres humains sans coin du monde à eux. Sachant qu'un juge doit trancher cas par cas, chaque fois que selon la formulation de chaque loi. Donc, il ne peut pas vider les camps de réfugiés.

[4] La distinction entre la discrimination et la persécution est très mince, mais elle n'est pas théorique selon la lettre de la loi, donc, selon la jurisprudence. Ce qui peut apparaître comme une simple distinction sémantique est en fait le fruit de choix de politiques internationales. Certains pays de bonne foi aimeraient résoudre le problème, mais n'ont pas la possibilité de le faire sans un consensus mondial pour résoudre cette blessure à l'aide de quotas, pays par pays.

[5] Nommer les choses est parfois, et malheureusement, l'étendue complète du pouvoir d'un juge. Un juge doit toutefois réaliser où sa juridiction débute et où elle prend fin. C'est le cas en l'espèce.

## II. Nature de l'affaire

[6] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire déposée aux termes du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [LIPR] à l'encontre d'une décision rendue le 29 mars 2019, par laquelle l'agent principal d'immigration [agent] a rejeté la demande d'Examen des risques avant le renvoi [ERAR] du demandeur.

## III. Faits

[7] Le demandeur est un apatride palestinien né au Liban en 1994, où il est inscrit à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Au cours des trois premières années de sa vie, le demandeur a vécu dans le camp de réfugiés palestiniens Ain al-Helweh. En 1997, il déménage avec ses parents à Abu Dhabi, aux Émirats arabes unis [EAU].

[8] Le 12 août 2002, la mère du demandeur dépose une demande d'asile dans laquelle le demandeur est inclus à titre de mineur l'accompagnant. Le 25 octobre 2002, la mère du demandeur retire leurs demandes.

[9] Le demandeur réside aux EAU jusqu'à son départ pour le Liban à l'été 2012 pour poursuivre des études à l'American University of Beirut. En 2014, le demandeur quitte le Liban pour les États-Unis où il est demeuré grâce à un visa d'étudiant valide jusqu'en décembre 2017. Entretemps, l'employeur de son père met fin à l'emploi de ce dernier en 2016.

[10] Le 19 décembre 2017, le demandeur, craignant de devoir retourner au Liban, voyage jusqu'au Canada pour y demander l'asile. Étant donné la première demande rétractée en 2002, sa demande a été jugée irrecevable. Le 8 janvier 2018, le demandeur a été informé de la possibilité de soumettre une demande d'ERAR. Le 22 janvier 2018, le demandeur dépose sa demande d'ERAR.

#### IV. Décision contestée

[11] Dans sa demande d'ERAR, le demandeur allègue essentiellement les faits suivants :

- a) La sécurité et la liberté du demandeur seraient à risque s'il devait retourner au Liban en tant que Palestinien apatride et réfugié;
- b) Étant donné les lois en place au Liban, le demandeur ne pourrait vivre que dans les camps de réfugiés du pays;
- c) La vie du demandeur serait en danger étant donné les violents conflits fréquents entre le Fatah et les groupes islamiques;
- d) En tant que Palestinien, le demandeur subirait une discrimination systémique à travers le pays. Les autorités libanaises ne peuvent le protéger, il ne peut être propriétaire d'un immeuble à l'extérieur des camps de réfugiés et il ne peut obtenir un emploi en tant que main-d'œuvre qualifiée.

[12] Dans sa décision, l'agent refuse la demande d'ERAR essentiellement pour deux raisons.

D'abord, l'agent conclut que les Palestiniens vivent de la discrimination au Liban, mais que celle-ci ne peut être considérée comme de la persécution au sens de la LIPR. Puis, l'agent conclut que le demandeur n'a pas démontré comment sa situation personnelle est différente

d'autres réfugiés palestiniens au Liban, ni comment son profil le rendrait plus à risque d'être en danger. En somme, le demandeur n'a pas démontré plus qu'une simple possibilité qu'il serait sujet à la persécution en vertu de l'article 96 de la LIPR. De même, le demandeur n'a pas démontré sur la balance des probabilités qu'il existe un danger de torture, une menace à sa vie ou un risque de traitements ou peines cruels et inusités en vertu de l'article 97 de la LIPR.

#### V. Questions en litige

[13] Il y a trois questions en litige :

- 1) Quelle est la norme de contrôle applicable?
- 2) L'agent a-t-il erré en concluant que les Palestiniens ne sont pas persécutés au Liban?
- 3) L'agent a-t-il appliqué le mauvais critère à l'analyse en vertu de l'article 96 de la LIPR?

#### VI. Dispositions pertinentes

##### **Définition de « réfugié »**

**96** A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

*a)* soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

*b)* soit, si elle n'a pas de

##### **Convention refugee**

**96** A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

*(a)* is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

*(b)* not having a country of

nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

### **Personne à protéger**

**97** (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

*a)* soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

*b)* soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du

nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

### **Person in need of protection**

**97** (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

*(a)* to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

*(b)* to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to

pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

provide adequate health or medical care.

(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d'une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.

(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.

## VII. Analyse

### A. *Norme de contrôle*

[14] La jurisprudence a établi que les demandes d'ERAR portent sur des questions mixtes de faits et de droit et que, par conséquent, elles sont évaluées selon la norme de la décision raisonnable (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Flores Carrillo*, 2008 CAF 94 au para 36; *Huang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 940 au para 10).

[15] Le demandeur soutient que l'agent a appliqué le mauvais critère juridique dans son analyse des articles 96 et 97 de la LIPR. Sur cette question, le demandeur soutient que la norme de la décision correcte doit s'appliquer. Dans la décision *Azzam c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 549, la sœur du demandeur avançait essentiellement le même argument. Dans sa décision, le juge Sébastien Grammond a rejeté cette interprétation de la norme de contrôle applicable :

[9] Néanmoins, Mme Azzam soutient que la manière dont l'agente d'ERAR a énoncé le critère juridique doit être examinée selon la norme de la décision correcte. Autrement dit, l'agente devait appliquer le bon critère. Pour étayer cette affirmation, Mme

Azzam s'appuie sur de récentes décisions de notre Cour annulant des décisions qui appliquaient le « mauvais critère », ce qui semble indiquer que la décision correcte est la norme applicable dans ces circonstances : voir par exemple, *Conka c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 532, au paragraphe 11; *Sokoli c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1072, au paragraphe 12; *Cerra Gomez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1233, au paragraphe 13; *Rodriguez Cabellos c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 40, au paragraphe 16; *Sallai c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 446, au paragraphe 31.

[10] L'expression « mauvais critère » peut servir de raccourci utile pour décrire l'issue de ces affaires. Toutefois, l'emploi de cette expression ne doit pas nous amener à croire que la norme de la décision raisonnable n'est plus la norme de contrôle applicable, ou que la norme de la décision correcte s'applique à certaines catégories de questions. En effet, si nous allons au bout de cette logique, cela signifierait que la norme de la décision correcte est la norme qui s'applique aux questions de droit, ce qui irait à l'encontre de l'orientation prise par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada depuis l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 [*Dunsmuir*]. La confusion découle du fait que, dans de tels cas, il n'existe qu'une seule issue raisonnable. Je m'explique.

[11] Les tribunaux et les décideurs administratifs sont tenus de respecter les principes de droit, notamment la common law et l'interprétation que les tribunaux donnent aux lois. En même temps, les tribunaux et les décideurs administratifs disposent d'une marge d'appréciation dans leur propre interprétation du droit, ce qui comprend, là encore, la manière dont ils appliquent la jurisprudence : *Céré c Canada (Procureur général)*, 2019 CF 221, aux paragraphes 36 à 43. Cela peut être particulièrement vrai lorsqu'ils décident s'il convient d'adapter ou non la common law à un contexte législatif donné : *Nor-Man Regional Health Authority Inc c Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 RCS 616; voir aussi Paul Daly, « Le principe du stare decisis en droit administratif canadien » (2015) 49 RJTUM 757.

[12] Néanmoins, la façon dont une disposition législative donnée est interprétée par les juges d'une cour de première instance peut converger vers une interprétation consensuelle. Une cour d'appel peut également énoncer un critère ou une méthode d'analyse pour guider l'application d'une disposition. Dans ce cas, il se peut fort bien qu'un tribunal ou un décideur administratif ne

puisse pas raisonnablement s'écarter de ce critère ou de cette interprétation. S'il le fait, on dira qu'il a appliqué le « mauvais critère ». De fait, plusieurs arrêts de la Cour suprême du Canada rendus après l'arrêt *Dunsmuir* ont annulé des décisions où le tribunal avait appliqué le « mauvais critère » ou employé des termes semblables pour décrire les motifs de contrôle : *Lake c Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, au paragraphe 49, [2008] 1 RCS 761; *Alberta (Éducation) c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CSC 37, au paragraphe 37, [2012] 2 RCS 345; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c Whatcott*, 2013 CSC 11, au paragraphe 194, [2013] 1 RCS 467. Il ressort toutefois d'une lecture attentive de ces arrêts que la Cour n'a jamais eu l'intention de remplacer la norme de contrôle de la décision raisonnable par celle de la décision correcte.

[13] Bref, la norme de la décision raisonnable est la norme de contrôle applicable à toute question dont traite un agent d'ERAR. Toutefois, lorsque l'agent d'ERAR n'applique pas le critère juridique ou la méthode d'analyse établis par la jurisprudence de notre Cour, sa décision pourrait être considérée comme déraisonnable.

[16] Parallèlement, le demandeur soutient que l'agent a fait défaut d'exercer sa compétence en omettant de conclure sur une question déterminante. Cette question serait révisable selon la norme de la décision correcte. Au soutien de cette prétention, le demandeur cite la décision *Kandel c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 659 [*Kandel*], où le juge Simon Noël écrit que le fait pour un décideur de ne pas statuer à l'égard d'un motif constituerait un défaut d'exercer sa compétence et serait révisable selon la norme de la décision correcte.

[17] En l'espèce, le demandeur tente à tort de caractériser ce qu'il considère comme une omission dans l'analyse du défendeur comme étant un défaut d'exercer sa compétence. Dans la décision *Kandel*, ci-dessus, il était question de l'un des fondements de la demande d'ERAR qui n'avait tout simplement pas été analysé. Il appert clairement des motifs de l'agent qu'il a abordé

toutes les questions soulevées par le demandeur. Or, une omission problématique dans l'analyse n'est pas un défaut d'exercer sa compétence. Si l'agent a pu omettre des faits importants dans son analyse, cette erreur est révisable sous la norme de la décision raisonnable.

[18] Pour résumer, seule la norme de contrôle de la décision raisonnable est applicable aux questions en l'espèce.

B. *Conclusion de l'agent quant au statut des apatrides palestiniens au Liban*

[19] Le demandeur soutient que l'agent a commis une erreur révisable dans son analyse de la crainte de persécution du demandeur relative à sa condition de réfugié palestinien au Liban. Le demandeur allègue que l'agent a minimisé l'importance de la preuve documentaire qui, selon lui, révèle la « situation d'oppression généralisée vécue par les Palestiniens au Liban ». Ainsi, selon le demandeur, l'atteinte systémique par l'état libanais aux droits fondamentaux des Palestiniens ne saurait être réduite à de la simple discrimination. À cet effet, le demandeur considère que l'agent a omis de traiter de l'ensemble de la preuve documentaire à laquelle il avait accès qui démontrerait la discrimination systémique contre les Palestiniens apatrides au Liban.

[20] Sur cette question, le demandeur allègue qu'il s'agit d'une omission de traiter du cumul des faits qui équivaut à un refus d'exercer sa compétence. Comme mentionné précédemment, il s'agit plutôt d'une question révisable selon la norme de la décision raisonnable.

[21] D'abord, l'agent n'avait pas le devoir d'effectuer une analyse exhaustive du Cartable national de documentation (*Magonza c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14 au para 79).

[22] Ensuite, l'agent a effectué l'analyse requise et a abordé la situation des Palestiniens apatrides au Liban. Ses conclusions de fait à cet égard sont tout à fait raisonnables et conformes à la définition jurisprudentielle de persécution qui exige une atteinte importante et systémique aux droits humains fondamentaux (Voir, par exemple, *Rajudeen c Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (CAF), [1984] ACF no 601, 55 NR 129 à la p 133).

C. *Conclusion de l'agent en vertu de l'article 96 de la LIPR*

[23] Le demandeur soutient qu'à la lecture globale des motifs, il ressort que l'agent a erronément confondu les critères des articles 96 et 97 de la LIPR. En effet, le demandeur allègue que l'agent recherchait un « degré de risque personnel » pour le demandeur, qui dépasserait le risque pour les autres réfugiés palestiniens en général.

[24] Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, la Cour suprême met en garde les tribunaux judiciaires de ne pas isoler certaines phrases des motifs pour les vider de leur contexte et tordre l'analyse du décideur. Certes, l'agent paraît avoir rédigé conjointement ses motifs pour les articles 96 et 97 de la LIPR. Ceci étant dit, on ne peut pour autant conclure qu'il a appliqué le mauvais critère juridique.

[25] En effet, les motifs de l'agent démontrent qu'il a d'abord effectué une analyse générale de la situation des Palestiniens au Liban, puis il a conclu que la situation personnelle du demandeur n'était pas différente de celle des autres Palestiniens. Cette seconde conclusion ne permet pas d'affirmer que l'agent a importé le critère du risque personnalisé dans l'analyse sous l'article 96 de la LIPR. Plutôt, il faut voir cette affirmation comme une conclusion factuelle servant l'analyse sous l'article 97 de la LIPR. Il s'agit en l'espèce de la lecture la plus charitable et raisonnable des motifs présentés.

[26] Bref, la décision de l'agent sur cette question est tout à fait raisonnable et ne commande pas l'intervention de cette Cour.

#### VIII. Conclusion

[27] Pour les motifs mentionnés ci-dessus, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

**JUGEMENT au dossier IMM-2971-19**

**LA COUR STATUE** que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée. Il n'y a aucune question d'importance générale à certifier.

« Michel M.J. Shore »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-2971-19

**INTITULÉ :** MOHAMAD AZZAM c LE MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

**LIEU DE L'AUDIENCE :** MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 20 NOVEMBRE 2019

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE SHORE

**DATE DES MOTIFS :** LE 27 NOVEMBRE 2019

**COMPARUTIONS :**

Jacques Beauchemin POUR LA PARTIE DEMANDERESSE

Annie Flamand POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Beauchemin, Avocat POUR LA PARTIE DEMANDERESSE  
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE  
Montréal (Québec)