

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20201102**

**Dossier : IMM-4812-19**

**Référence : 2020 CF 1022**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 2 novembre 2020**

**En présence de monsieur le juge Mosley**

**ENTRE :**

**ZARIF NASIMI MIAKHIL**

**demandeur**

**et**

**LE GOUVERNEMENT DU CANADA  
ET  
LE MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DES  
RÉFUGIÉS ET DE LA  
CITOYENNETÉ DU CANADA**

**défendeurs**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

**I. Introduction**

[1] Le demandeur, M. Zarif Nasimi Miakhil, est citoyen de l'Afghanistan. Il présente une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la*

*protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR] d'une décision rendue par une agente des visas à l'ambassade du Canada à Ankara, en Turquie, le 3 juin 2019. L'agente a refusé la demande de résidence permanente présentée par le demandeur au titre de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ou de la catégorie des personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières.

[2] La présente affaire porte sur la question de savoir si l'agente a commis une erreur en déterminant que le demandeur dispose d'une solution durable en Ouzbékistan. Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

## II. Contexte factuel

[3] M. Miakhil est né le 3 mai 1978. En 1992, en raison de la tourmente en Afghanistan, il fuit vers l'Ouzbékistan en compagnie d'autres membres de sa famille. Il y réside depuis ce temps. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) lui avait préalablement reconnu le statut de réfugié, qui est arrivé à échéance le 2 janvier 2017.

[4] Le demandeur est titulaire d'un permis de résidence pour étranger – délivré par les autorités de l'Ouzbékistan – renouvelable tous les cinq ans. Il a fait des études postsecondaires partielles. Depuis 2002, il travaille comme gestionnaire du tourisme et des finances dans un hôtel appartenant en partie à un oncle, qui réside aux États-Unis et qui a annoncé son intention de vendre ses actions. Des membres de sa famille élargie ont obtenu la résidence permanente dans plusieurs pays occidentaux, dont le Canada. Un frère du demandeur avec qui il réside est toujours en Ouzbékistan.

[5] En 2017, M. Miakhil a présenté une demande de résidence permanente au Canada en qualité de réfugié à l'étranger au motif qu'il était exposé à la persécution s'il retournait en Afghanistan. Cinq membres de sa famille au Canada ont parrainé sa demande.

[6] Le demandeur a été reçu en entrevue par l'agente le 14 novembre 2018. Au cours de cette entrevue, le demandeur a reconnu qu'il jouissait de certains droits en Ouzbékistan, mais il a aussi affirmé qu'il était assujéti à certaines limites et qu'il risquait de perdre son statut à tout moment. L'agente a ensuite communiqué avec le bureau de représentation régionale du HCNUR pour l'Asie centrale en vue d'obtenir des détails supplémentaires sur la situation des réfugiés afghans en Ouzbékistan.

[7] Dans un courriel du 26 novembre 2018, un employé du HCNUR a déclaré que les réfugiés en Ouzbékistan, en tant que résidents permanents, jouissent d'un certain nombre de droits, sauf ceux de voter, d'être élu ou de servir dans les forces armées. L'employé a mentionné que le HCNUR n'avait reçu aucun signalement de refoulement ou de menace de refoulement à l'endroit des réfugiés détenant la résidence permanente. Une solution juridique de rechange est jugée disponible et le besoin de protection est considéré comme satisfait pour cette catégorie de réfugiés.

[8] Dans un courriel de suivi du 27 novembre 2018, un autre employé du HCNUR a déclaré que le cadre juridique en Ouzbékistan ne permettait pas aux résidents permanents d'obtenir graduellement des droits jusqu'à la citoyenneté à part entière et la naturalisation. La même journée, un employé du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en

Ouzbékistan a affirmé dans un courriel que le permis du demandeur constituait une forme de résidence permanente. Il a par ailleurs souligné que le détenteur peut présenter ce permis aux postes frontaliers du pays d'accueil et d'autres pays lorsqu'il voyage, ce qui lui permet d'entrer en Ouzbékistan sans visa. Cette affirmation est contraire à celle fournie par le demandeur à l'agente le jour de l'entrevue.

### III. Décision faisant l'objet du contrôle

[9] Le 10 décembre 2018, sur la base des renseignements fournis par les employés du HCNUR et du PNUD, l'agente a déterminé que le demandeur disposait d'une solution durable en Ouzbékistan. Elle a fait parvenir une lettre au demandeur résumant sa décision et lui offrant la possibilité de fournir tout autre renseignement.

[10] Le demandeur a répondu le 22 février 2019 en fournissant des renseignements supplémentaires. En particulier, il a comparé sa situation à celle du demandeur dans la décision *Al-Anbagi c. Canada*, 2016 CF 273 [*Al-Anbagi*].

[11] Dans sa lettre de décision finale rejetant la demande, l'agente a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Vous êtes en mesure de vous prévaloir de la protection de l'Ouzbékistan parce que vous détenez un **permis de résident permanent** par lequel vous bénéficiez de certains droits comme la liberté de mouvement, le droit de travailler et le droit d'entrer en Ouzbékistan sans visa. Pour cette raison, le besoin de protection internationale est considéré comme satisfait par l'intégration locale. Par conséquent, vous bénéficiez d'une solution durable dans un pays autre que le Canada...

[Nous soulignons]

[12] Dans ses notes au dossier, l'agente mentionne que le demandeur possède un [TRADUCTION] « permis de résidence renouvelable », qu'elle décrit comme « semblable au statut de résident permanent au Canada ». Ces affirmations reposent largement sur les informations du bureau de représentation régionale du HCNUR pour l'Asie centrale fournies par courriel le 26 novembre 2018, et sur celles du PNUD fournies par courriel le lendemain, où il est mentionné que le permis de résidence renouvelable du demandeur constitue une forme de résidence permanente répondant aux exigences en matière de protection internationale.

[13] L'agente a pris note du fait que le demandeur travaille dans une entreprise familiale depuis 2002, et elle a tenu compte de la mention du demandeur selon laquelle son oncle était en voie de retirer sa participation dans cet hôtel, ce qui l'obligerait à trouver du travail dans un pays où la discrimination n'est pas illégale. L'agente a jugé que des preuves insuffisantes appuyaient l'affirmation du demandeur selon laquelle il perdrait son emploi et ne serait pas en mesure d'en trouver un autre. Elle a estimé que le demandeur était dûment intégré dans la communauté en Ouzbékistan, qu'il bénéficiait d'une solution durable dans ce pays et que par conséquent, il ne répondait pas aux exigences énoncées à l'alinéa 139(1)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* [le Règlement].

#### IV. **Dispositions législatives applicables**

[14] Les dispositions de la LIRP suivantes s'appliquent à la détermination du statut de réfugié :

**Demande d'autorisation**

**72 (1)** Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale de toute mesure — décision, ordonnance, question ou affaire — prise dans le cadre de la présente loi est, sous réserve de l'article 86.1, subordonné au dépôt d'une demande d'autorisation.

**Demande de contrôle judiciaire**

**74** Les règles suivantes s'appliquent à la demande de contrôle judiciaire :

[...]

**d)** sous réserve de l'article 87.01, le jugement consécutif au contrôle judiciaire n'est susceptible d'appel en Cour d'appel fédérale que si le juge certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

**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

**Application for judicial review**

**72 (1)** Judicial review by the Federal Court with respect to any matter — a decision, determination or order made, a measure taken or a question raised — under this Act is, subject to section 86.1, commenced by making an application for leave to the Court.

**Judicial review**

**74** Judicial review is subject to the following provisions:

[...]

**(d)** subject to section 87.01, an appeal to the Federal Court of Appeal may be made only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question.

**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

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 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.

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 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.

[15] Les dispositions du Règlement suivantes s'appliquent à la détermination du statut de réfugié :

### Exigences générales

**139 (1)** Un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection et aux membres de sa famille qui l'accompagnent si, à l'issue d'un contrôle, les éléments suivants sont établis

[...]

**d)** aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un délai raisonnable dans un pays

### General requirements

**139 (1)** A permanent resident visa shall be issued to a foreign national in need of refugee protection, and their accompanying family members, if following an examination it is established that

[...]

**(d)** the foreign national is a person in respect of whom there is no reasonable prospect, within a reasonable period, of a durable solution in a

autre que le Canada, à savoir :

(i) soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle,

(ii) soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays;

[...]

### **Qualité**

**145** Est un réfugié au sens de la Convention outre-frontières et appartient à la catégorie des réfugiés au sens de cette convention l'étranger à qui un agent a reconnu la qualité de réfugié alors qu'il se trouvait hors du Canada.

### **Catégorie de personnes de pays d'accueil**

**147** Appartient à la catégorie de personnes de pays d'accueil l'étranger considéré par un agent comme ayant besoin de se réinstaller en raison des circonstances suivantes :

**a)** il se trouve hors de tout pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle;

country other than Canada, namely

(i) voluntary repatriation or resettlement in their country of nationality or habitual residence, or

(ii) resettlement or an offer of resettlement in another country;

[...]

### **Member of Convention refugees abroad class**

**145** A foreign national is a Convention refugee abroad and a member of the Convention refugees abroad class if the foreign national has been determined, outside Canada, by an officer to be a Convention refugee.

### **Member of country of asylum class**

**147** A foreign national is a member of the country of asylum class if they have been determined by an officer to be in need of resettlement because

**(a)** they are outside all of their countries of nationality and habitual residence; and

**b)** une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne dans chacun des pays en cause ont eu et continuent d'avoir des conséquences graves et personnelles pour lui.

**(b)** they have been, and continue to be, seriously and personally affected by civil war, armed conflict or massive violation of human rights in each of those countries.

## V. Analyse

### A. *Norme de contrôle*

[16] Dans la décision *Barud c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1152 [*Barud*], le juge O'Reilly a statué que la décision d'un agent des visas quant à savoir si un demandeur dispose ou non d'une solution durable ne répond pas à une norme internationale. La détermination de l'existence ou non d'une solution durable est une question mixte de fait et de droit susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[17] Comme l'a déterminé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*] au par 30, la norme de la décision raisonnable est présumée s'appliquer à la plupart des questions examinées dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et cette présomption évite toute immixtion injustifiée dans l'exercice par le décideur administratif de ses fonctions. Bien que la présomption puisse être écartée dans certaines circonstances, comme il en est question dans l'arrêt *Vavilov*, aucune exception ne s'applique en l'espèce.

[18] La cour de justice effectuant un contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendu à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'éventail des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution correcte au problème. La cour de révision n'est plutôt appelée qu'à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu (*Vavilov* au para 83).

B. *L'agente a-t-elle raisonnablement conclu que le demandeur disposait d'une solution durable en Ouzbékistan?*

[19] Pour qu'un visa de résidence permanente soit délivré à un ressortissant étranger ayant besoin de protection à titre de réfugié, certaines conditions doivent être remplies, y compris celles énoncées à l'alinéa 139(1)d) du Règlement. Cette disposition exige que l'étranger ne dispose d'« aucune possibilité raisonnable de solution durable [...] réalisable dans un délai raisonnable dans un pays autre que le Canada, à savoir (i) soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle, (ii) soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays ».

[20] La question de savoir si le demandeur dispose d'une solution durable dans un autre pays est prospective, et il incombe au demandeur de visa d'établir qu'aucune possibilité raisonnable

n'existe : *Barud* au para 15; *Dusabimana c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 1238 au para 54; *Al-Anbagi* au para 16.

[21] L'Ouzbékistan n'est pas un pays signataire de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 [la Convention]. L'obligation de non-refoulement est un principe phare de la Convention, qui stipule qu'un réfugié ne doit pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté sont gravement menacées. Le demandeur affirme qu'il ne peut se réclamer de la protection légale en Ouzbékistan parce que ce pays n'est pas signataire de la Convention et qu'il est exposé à un risque de refoulement. Il soutient que sa capacité de rester en Ouzbékistan relève du pouvoir discrétionnaire du gouvernement et qu'elle peut lui être retirée à tout moment.

[22] Le demandeur conteste l'affirmation du défendeur selon laquelle il dispose d'une solution durable du fait qu'il réside en Ouzbékistan depuis 27 ans. Il maintient que ses droits sont négligeables et limités, que la voie vers la citoyenneté est illusoire, qu'il est inadmissible aux soins de santé et aux services sociaux et qu'il a dû payer plus cher pour avoir accès à l'éducation. De plus, sa capacité de travailler est extrêmement limitée et il aurait de la difficulté à trouver un autre emploi si l'hôtel de son oncle était vendu, selon lui.

[23] Selon le défendeur, le demandeur n'a pas établi qu'il ne disposait d'aucune possibilité raisonnable d'une solution durable, dans un délai raisonnable, dans un pays autre que le Canada. La solution ne doit pas nécessairement être permanente, mais elle doit être durable. Ici, le défendeur soutient que la décision de l'agente était raisonnable au vu des informations dont elle disposait.

[24] Le Guide sur le traitement des demandes à l'étranger 5 (OP5) énonce les facteurs qui doivent être pris en compte par un agent pour déterminer si un réfugié dispose d'une solution durable en fonction de son intégration locale dans un pays tiers. Le fait que l'Ouzbékistan ne soit pas signataire de la Convention n'empêche pas de conclure à une intégration à long terme.

L'OP5 prévoit ceci (p. 18) :

On considère qu'un réfugié est intégré localement dans un pays où il a trouvé refuge s'il jouit des mêmes droits que les citoyens du pays, par exemple, s'il est libre de s'y déplacer à sa guise, s'il peut gagner sa vie, si ses enfants ont accès à l'éducation, s'il n'est pas menacé de refoulement, etc.

[25] Ces facteurs constituent des directives non contraignantes; l'agent doit faire preuve de souplesse dans l'analyse du dossier, dont l'issue dépend largement des faits propres à chaque cas. La perfection n'est pas la norme applicable. Dans l'application de la norme de la décision raisonnable, la décision rendue par l'agent ne doit pas être modifiée si elle est raisonnable à la lumière des faits tels qu'ils lui ont été présentés.

[26] Lors de l'entrevue, l'agente a orienté ses questions autour de plusieurs facteurs énoncés dans l'OP5. Le demandeur a reconnu être en mesure de voyager dans le pays et de travailler dans le secteur privé. Toutefois, il a soutenu qu'il ne pouvait pas se rendre à l'étranger et en revenir en utilisant sa carte de résident étranger. Cette déclaration allait à l'encontre de ce qu'avait affirmé l'employé du PNUD. Le demandeur a également soutenu qu'il subirait de la discrimination dans sa recherche d'emploi et qu'il ne pourrait pas travailler pour le gouvernement.

[27] Dans la preuve au dossier, on note des ambiguïtés quant au risque de refoulement du demandeur. Selon un rapport du HCNUR de 2017 sur l'Ouzbékistan présenté aux fins du rapport de compilation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ce pays est le seul d'Asie centrale non signataire de la Convention.

[TRADUCTION]

En outre, il n'existe aucune législation, structure ou mécanisme en place à l'échelle nationale pour traiter les cas liés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Ces derniers sont donc considérés comme des migrants et sont assujettis aux lois en matière de migration.

[28] Selon le rapport du HCNUR, presque tous les réfugiés afghans arrivés en Ouzbékistan avant mai 2017 ont été réinstallés dans des pays tiers ou ont trouvé un moyen de régulariser leur situation en Ouzbékistan. Certains ont réussi à obtenir des permis de résidence. Toutefois, le rapport indique que le cadre juridique ne leur permet pas d'obtenir davantage de droits ou l'accès à la citoyenneté. Les personnes sans statut juridique vivent dans des conditions précaires et sont constamment à risque d'être arrêtées, détenues, déportées et refoulées.

[29] L'employé du HCNUR joint par l'agente après l'entrevue avec le demandeur a indiqué qu'aucun cas de refoulement ou de menace de refoulement de réfugiés détenant le statut de résident en Ouzbékistan ne leur a été signalé. De plus, dans le premier message du HCNUR reçu, il était mentionné que pour les détenteurs du permis de résidence, une solution juridique de rechange était jugée disponible et le besoin de protection internationale était considéré comme satisfait.

[30] Je suis d'accord avec le demandeur sur le fait que l'agente a commis une erreur en disant que son permis de résidence permanente était semblable au statut de résident permanent accordé

par le Canada. Les différences sont importantes. La résidence permanente au Canada est régie par des lois et un cadre réglementaire alors qu'en Ouzbékistan, il n'y a rien de tel. Des exigences en matière de résidence doivent être respectées et la carte doit être renouvelée périodiquement, mais le statut de résident permanent au Canada n'est pas strictement discrétionnaire. Un résident permanent au Canada peut obtenir la citoyenneté. En Ouzbékistan, cela semble possible, du moins en théorie; mais dans les faits, il est difficile de l'obtenir. Au Canada, un résident permanent a accès au régime de soins de santé et au réseau de l'éducation financés par l'État au même coût que le citoyen canadien. Ce n'est pas le cas en Ouzbékistan.

[31] Néanmoins, malgré cette erreur, l'agente pouvait raisonnablement conclure, au vu de la preuve à sa disposition, que le demandeur était intégré en Ouzbékistan et qu'il avait une solution durable dans ce pays. Le demandeur est un résident de ce pays depuis 1992, il y a fait des études postsecondaires et il y travaille depuis 2002. La preuve, notamment celle fournie par le HCNUR et le PNUD, ne permettait pas de conclure qu'il était à risque de refoulement vers l'Afghanistan.

[32] Il était raisonnable de la part de l'agente d'entreprendre des démarches auprès des organismes de l'ONU pour obtenir des informations à jour plutôt que de s'appuyer uniquement sur des renseignements de source publique comme le rapport du HCNUR de 2017.

[33] Les faits de l'espèce se distinguent de ceux de l'affaire *Al-Anbagi* sur laquelle s'appuie le demandeur. Dans l'affaire *Al-Anbagi*, le juge LeBlanc a déterminé que l'agente avait commis une erreur révisable en ne tenant pas compte de faits ou de circonstances relatives aux demandeurs, ou en se méprenant sur ceux-ci, qui prouvaient que leur établissement était

temporaire. Les demandeurs dans l'affaire *Al-Anbagi* étaient résidents de Jordanie, qui n'est pas non plus signataire de la Convention. Toutefois, le permis de résidence de M. Al-Anbagi était tributaire du succès ou de l'échec de son entreprise, sa fille n'était pas autorisée à travailler et elle aurait été emprisonnée si on l'avait prise à travailler illégalement. De plus, il y avait un risque de refoulement.

## VI. Conclusion

[34] En considérant l'ensemble des motifs de la décision, comme je me dois de le faire, et en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable, je suis dans l'impossibilité de conclure que la décision découle d'une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire et sans tenir compte des éléments de preuve. Elle appartient aux issues possibles, acceptables et elle peut se justifier au regard des faits et du droit.

[35] Les parties n'ont proposé aucune question grave de portée générale aux fins de la certification au titre de l'alinéa 74d) de la LIPR, et je conviens qu'aucune n'est soulevée compte tenu des faits de la présente affaire.

**JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-4812-19**

**LA COUR STATUE QUE** la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Aucune question n'est certifiée.

« Richard G. Mosley »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Édith Malo, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-4812-19

**INTITULÉ :** ZARIF MASIMI MIAKHIL c LE GOUVERNEMENT  
DU CANADA ET LE MINISTRE DE  
L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA  
CITOYENNETÉ DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE À OTTAWA ET  
À WINNIPEG

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 13 OCTOBRE 2020

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE MOSLEY

**DATE DES MOTIFS :** LE 2 NOVEMBRE 2020

**COMPARUTIONS :**

Jacob R. Watters POUR LE DEMANDEUR

Marcia Jackson POUR LES DÉFENDEURS

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Watters Law Office POUR LE DEMANDEUR  
Winnipeg (Manitoba)

Procureur général du Canada POUR LES DÉFENDEURS  
Saskatoon (Saskatchewan)