

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20210310

Dossier : IMM-7758-19

Référence : 2021 CF 214

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 10 mars 2021

En présence de madame la juge Walker

ENTRE :

IJAZ AHMAD

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] M. Ijaz Ahmad sollicite le contrôle judiciaire de la décision datée du 9 décembre 2019 par laquelle la Section d'appel des réfugiés (la SAR) a confirmé le rejet de sa demande d'asile. La SAR a souscrit à la décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR), par laquelle cette dernière déclarait que M. Ahmad est exclu de la protection conformément à l'article 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR), car il est visé par

la section E de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137 (la Convention).

[2] La section E de l'article premier énonce que la Convention ne s'applique pas à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays. À son tour, l'article 98 de la LIPR incorpore la section E de l'article premier de la Convention dans le droit national et stipule qu'une personne visée à cette disposition « ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger ».

[3] Pour les motifs qui suivent, la demande est accueillie. En résumé, la SAR a raisonnablement conclu que la SPR était autorisée à examiner l'exclusion de M. Ahmad de la protection au titre de l'article 98 et de la section E de l'article premier de la Convention, malgré la décision du ministre de ne pas intervenir dans ce dossier. De plus, la SAR n'a pas commis d'erreur en concluant que M. Ahmad pouvait recouvrer son statut de résident permanent en Espagne, même si le processus n'était pas simple ou que le résultat n'était pas assuré. Cependant, la SPR a conclu qu'elle n'était pas tenue de tenir compte du risque de persécution auquel M. Ahmad serait exposé s'il retournait au Pakistan, son pays de citoyenneté. La confirmation par la SAR de la conclusion de la SPR constitue une erreur susceptible de contrôle, et sa décision sera annulée.

I. Contexte

[4] M. Ahmad a quitté le Pakistan en 2004 pour l'Espagne, où il a vécu pendant neuf ans et est devenu un résident permanent. M. Ahmad est venu au Canada en 2013, mais est retourné au Pakistan en 2015 dans l'intention d'y vivre de façon permanente.

[5] M. Ahmad déclare qu'il a fait l'objet de menaces et de violence physique au Pakistan alors qu'il tentait d'ouvrir un restaurant et qu'il est revenu au Canada en février 2016. Il a communiqué avec le consulat d'Espagne à Montréal en mai 2016 pour se renseigner au sujet de la possibilité de retourner en Espagne. M. Ahmad a été informé qu'il avait perdu son statut de résident permanent puisqu'il avait quitté le pays depuis plus de 12 mois.

[6] M. Ahmad a présenté une demande d'asile au Canada le 15 juillet 2016. Au titre de l'article 26 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2012-256, la SPR a informé le ministre qu'elle croyait possible que M. Ahmad soit exclu de la protection au titre de la section E de l'article premier de la Convention. M. Ahmad et son conseil ont reçu des copies de l'avis. Le ministre a choisi de ne pas intervenir dans la demande d'asile de M. Ahmad. Le conseil de M. Ahmad a reçu une copie de la réponse du ministre.

[7] La SPR a rejeté la demande d'asile de M. Ahmad le 16 juillet 2017 en se fondant sur l'article 98 de la LIPR et sur la section E de l'article premier de la Convention, parce qu'il avait déjà détenu le statut de résident permanent en Espagne et qu'il pouvait le récupérer. Le tribunal a rejeté l'objection de M. Ahmad selon laquelle il n'aurait pas dû traiter de la section E de l'article premier de la Convention à la lumière de la décision du ministre de ne pas intervenir.

[8] M. Ahmad a interjeté appel de la décision de la SPR auprès de la SAR. Il a fait valoir que la SPR 1) a donné lieu à une crainte raisonnable de partialité et de manque d'impartialité, et 2) a mal appliqué le critère relatif à l'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention établi par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Zeng*, 2010 CAF 118 (*Zeng*).

[9] La SAR a conclu que la décision du ministre de ne pas intervenir n'avait pas eu de répercussion sur le pouvoir de la SPR de se pencher sur la question de savoir si M. Ahmad était exclu de la protection au titre de la LIPR. La SAR a déclaré que la SPR avait l'obligation de s'assurer que chaque demande qui lui est présentée répond à toutes les exigences de la LIPR, y compris celles énoncées à l'article 98.

[10] La SAR a concentré son analyse du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng* sur l'examen par la SPR des processus que pouvait suivre M. Ahmad pour réacquérir son statut de résident permanent espagnol. La SAR a conclu que, même si les circonstances de M. Ahmad étaient telles que le processus n'était peut-être pas simple, rien ne l'empêchait de demander le rétablissement de son statut. La SAR a abordé brièvement le fait que la SPR n'avait pas tenu compte du risque de persécution auquel M. Ahmad était exposé au Pakistan ni des obligations internationales du Canada. La SAR a confirmé la conclusion de la SPR selon laquelle le risque allégué auquel M. Ahmad était exposé au Pakistan n'était pas un facteur pertinent, étant donné les procédures en place qui lui permettraient de retrouver le statut de résident permanent en Espagne.

II. Les questions en litige et norme de contrôle

[11] En l'espèce, M. Ahmad maintient ses objections à l'examen par la SPR de l'exclusion au titre de l'article 98 de la LIPR et de la section E de l'article premier de la Convention en l'absence d'une intervention du ministre, et il conteste la confirmation par la SAR du pouvoir de la SPR de procéder à cet examen. M. Ahmad conteste également la prise en compte par la SAR du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng* en ce qui concerne sa capacité à retourner en Espagne et le fait que les deux tribunaux n'ont pas évalué sa crainte d'être persécuté au Pakistan.

[12] J'examinerai les questions soulevées par M. Ahmad selon la norme de la décision raisonnable, conformément au cadre établi dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 (*Vavilov*).

[13] La conclusion tirée par la SAR quant à l'existence d'un manquement à l'équité procédurale pendant l'audience devant la SPR est un aspect du fond de sa décision et la norme de contrôle de la décision raisonnable est présumée s'appliquer, conformément à l'arrêt *Vavilov*. Aucune des exceptions notées par la Cour suprême qui permettent de s'écarter de la norme de contrôle présumée ne s'applique en l'espèce. Un certain nombre de décisions récentes de la Cour ont confirmé que l'examen par la SAR de l'équité du processus adopté par la SPR est assujéti à la norme de la décision raisonnable (*Chaudhry c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 520 au para 24; *Ibrahim c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 1148 au para 11). En revanche, si un demandeur conteste l'équité du processus de la SAR, aucune norme de contrôle ne s'applique, et la Cour examine le processus de la SAR pour établir si celui-ci était

équitable pour le demandeur, compte tenu de toutes les circonstances (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 au para 54).

[14] L'application par la SAR du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng* aux circonstances factuelles de M. Ahmad appelle la déférence de la Cour et doit également être examinée selon la norme de la décision raisonnable (*Zeng* au para 11; *Majebi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 274 aux para 5-6). M. Ahmad soutient que le fait que la SAR n'a pas tenu compte de sa crainte d'être persécuté au Pakistan doit être examiné suivant la norme de la décision correcte en tant qu'erreur de droit, mais je ne suis pas du même avis. L'argument remet en question le bien-fondé des motifs et des conclusions de la SAR, et non pas son choix du bon critère juridique à appliquer (*Jayasinghe Arachchige c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 509 au para 28).

[15] Une décision raisonnable est une décision qui est intrinsèquement logique et cohérente et qui est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur était assujetti (*Vavilov* au para 85; *Société canadienne des postes c Syndicat des travailleuses et travailleurs des postes*, 2019 CSC 67 au para 32). Il s'ensuit que le contrôle selon le caractère raisonnable commence par la décision prise par le décideur et vise à établir si celui-ci a appliqué le droit pertinent aux faits de l'espèce et si son raisonnement est intrinsèquement cohérent. La personne qui conteste la décision doit convaincre la cour de révision que la décision « souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence » (*Vavilov* au para 100).

III. Analyse

1. *Le pouvoir de la Section de la protection des réfugiés de se pencher sur l'exclusion au titre de l'article 98 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et de la section E de l'article premier de la Convention*

[16] M. Ahmad soutient que la SPR a manqué à son devoir d'équité à son égard et a perdu l'apparence d'impartialité en décidant d'examiner l'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention, même si le ministre n'était pas intervenu. M. Ahmad prétend que la SPR a omis de tenir compte du fait que c'est au ministre qu'incombe le fardeau initial de démontrer qu'un demandeur d'asile est exclu au titre de la section E de l'article premier de la Convention (*Ezokola c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40 au para 29 (*Ezokola*)).

[17] J'ai examiné attentivement les observations de M. Ahmad. J'ai également examiné la jurisprudence qui traite de cette question et j'estime qu'elle ne soutient pas la position de M. Ahmad. Il ne fait aucun doute que la SPR et la SAR avaient une obligation d'équité, d'impartialité et d'indépendance envers M. Ahmad. Cependant, aucun des deux tribunaux n'a manqué à ces obligations dans leur examen respectif de la demande d'asile de M. Ahmad. D'abord, même si le ministre a décidé de ne pas intervenir, la SPR n'a commis aucune erreur en examinant l'exclusion au titre de l'article 98 et de la section E de l'article premier de la Convention. Ensuite, l'analyse par la SAR de l'obligation de la SPR d'appliquer la LIPR était détaillée et logique, et sa conclusion selon laquelle la SPR n'avait pas commis d'erreur était justifiée par les faits de l'affaire et en droit.

[18] La section E de l'article premier de la Convention a pour objet d'empêcher la quête du meilleur pays d'asile, reflétant ainsi le principe selon lequel l'asile ne sera pas conféré à une personne qui bénéficie de la protection auxiliaire d'un pays où elle jouit essentiellement des mêmes droits et obligations que les citoyens de ce pays (*Zeng* au para 1; *Riboul c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 263 au para 25). L'article 98 de la LIPR incorpore par renvoi les sections E et F de l'article premier de la Convention dans le droit canadien (*Ezokola* au para 33; *Zeng* au para 10), et la SPR a l'obligation légale d'appliquer la LIPR à chaque affaire qui lui est soumise; cette obligation ne dépend pas des positions adoptées par les parties (*Ospina Velasquez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 273 au para 15 (*Ospina Velasquez*); *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Badriyah*, 2016 CF 1002 au para 26). En tant qu'organisme d'enquête, la SPR ne manque pas à son devoir d'équité et d'impartialité quand elle tranche la question à savoir si l'article 98 s'applique et frappe un demandeur d'exclusion, sans égard à la position du ministre; en fait, c'est ce qu'elle est tenue de faire (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Ahmed*, 2015 CF 1288 au para 11) :

[11] La Section de la protection des réfugiés (la SPR) a un rôle inquisitoire : *Directives numéro 7 du président : Directives concernant la préparation et la tenue des audiences à la Section de la protection des réfugiés*. À ce titre, elle est tenue de décider si l'article 98 de la Loi s'applique au demandeur devant elle : *Velasquez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 273, 429 FTR 143, au paragraphe 15. Cette obligation existe que le ministre choisisse ou non d'intervenir dans une affaire en particulier : *Velasquez*, précitée, aux paragraphes 2 et 15.

[19] Les affaires citées ci-dessus concernaient l'examen par la SPR de la section F de l'article premier de la Convention. Cependant, leurs conclusions concernant le rôle de la SPR s'appliquent également à la section E de l'article premier de la Convention, puisque l'article 98 ne fait aucune distinction entre les deux dispositions :

98. La personne visée aux sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger.

98. A person referred to in section E or F of Article 1 of the Refugee Convention is not a Convention refugee or a person in need of protection.

[20] Quoi qu'il en soit, la Cour a examiné le rôle de la SPR lorsque cette dernière applique l'article 98 de la Loi et la section E de l'article premier de la Convention dans une affaire où le ministre avait confirmé qu'il n'interviendrait pas : *Obumuneme c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 59 (*Obumuneme*). Le juge Norris a relevé que les demandeurs d'asile n'ont pas le fardeau initial de démontrer qu'ils ne sont pas exclus de la protection des réfugiés (citant *Ezokola*), mais que, dès lors qu'il existe une preuve *prima facie* que la section E de l'article premier de la Convention s'applique, ce fardeau est transféré au demandeur d'asile (*Obumuneme* au para 41). Il a ensuite abordé le fait que le ministre n'est pas intervenu (*Obumuneme* au para 42) :

[42] À cet égard, je ne souscris pas à l'observation des demandeurs d'après laquelle ce transfert de fardeau ne peut avoir lieu que lorsque le ministre intervient dans l'instance et qu'il produit des éléments de preuve intéressant la section E de l'article premier de la Convention sur les réfugiés. Il est possible que les choses se déroulent habituellement ainsi, mais ce qui importe aux fins de l'établissement des faits par la SPR est de savoir s'il existe une preuve crédible ou digne de foi indiquant que la section E de l'article premier entre en jeu, et non laquelle des parties a produit ces éléments de preuve. Si ces éléments existent, le demandeur d'asile qui n'y oppose rien en réponse court le risque d'une conclusion défavorable.

[21] En l'espèce, M. Ahmad avait été avisé bien avant l'audience de la SPR que l'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention pourrait être un problème. La SPR a

suspendu l'audience lorsque le conseil de M. Ahmad s'est opposé à l'examen de l'exclusion et a accordé une courte pause pour permettre au conseil de rassembler ses observations.

[22] Dans sa décision, la SAR a résumé avec exactitude les préoccupations de M. Ahmad, y compris le fait que ce dernier invoquait l'arrêt *Ezokola*. La SAR a conclu que la décision de la SPR d'évaluer la résidence espagnole de M. Ahmad et son exclusion possible au titre de l'article 98 et de la section E de l'article premier de la Convention était conforme à l'obligation de la SPR d'appliquer la LIPR et aux principes de la protection des réfugiés :

[16] Alors qu'il peut être juste d'interpréter la décision du ministre de ne pas participer à la procédure comme une reconnaissance tacite de sa part que l'appelant n'est pas frappé d'exclusion au titre de la *Loi*, il serait nécessaire de justifier l'opinion du ministre avant que la SPR puisse envisager de conclure, en se fondant sur ce seul motif, que l'appelant n'était pas frappé d'exclusion. En d'autres mots, il est possible que le ministre se soit simplement trompé dans son évaluation de la situation.

[23] M. Ahmad conteste la déclaration de la SAR selon laquelle le ministre a pu se tromper en décidant de ne pas intervenir. M. Ahmad prétend que, si le ministre peut avoir tort, il en va de même pour la SPR, la SAR et la Cour. Je ne suis pas d'accord avec sa prétention. En fait, l'observation de la SAR renforce la nécessité pour la SPR de procéder à sa propre évaluation du statut d'un demandeur d'asile. Elle est également conforme à l'énoncé formulé par la juge Gleason, alors que cette dernière était membre de la Cour, selon lequel « la Commission n'est pas tenue d'accepter la position d'une partie à la présente affaire, et elle est même tenue par la loi d'appliquer la LIPR. [...] Par conséquent, elle était tenue de décider si l'article 98 de la Loi s'appliquait et elle n'était pas tenue de souscrire à la position adoptée par le ministre [...] » (*Ospina Velasquez* au para 15).

[24] M. Ahmad soutient également que la commissaire de la SPR a fait preuve d'un manque d'impartialité et d'une apparence de partialité en se présentant à l'audience avec des documents et en étant prête à faire valoir ses préoccupations concernant la section E de l'article premier de la Convention. La SAR a abordé l'obligation de la commissaire de la SPR d'être juste et impartiale :

[18] [...] Néanmoins, la commissaire n'a pas outrepassé les limites de ce qui était un comportement acceptable de la part d'un tribunal indépendant et impartial, lorsqu'elle a questionné l'appelant sur les efforts qu'il aurait déployés pour réacquérir son statut en Espagne. La manière dont elle a procédé n'a pas violé le droit de l'appelant à une audience équitable et impartiale. Ayant examiné la transcription de l'audience de la SPR dans son intégralité, je suis convaincu que la commissaire de la SPR a maintenu son objectivité en tout temps et qu'elle a adopté un ton approprié et impartial durant toute la procédure. À aucun moment, la commissaire de la SPR n'a dit quelque chose qui puisse porter à croire qu'elle avait des idées arrêtées sur la question de l'exclusion.

[25] Je ne relève aucune erreur susceptible de contrôle dans l'examen par la SAR de l'argument de M. Ahmad. Il n'est pas interdit à un commissaire d'apporter du matériel de référence à une audience ni d'examiner les éléments de preuve et de consulter des documents sources, y compris des réponses à des demandes d'information (RDI). La SAR s'est concentrée sur la conduite de la commissaire de la SPR pendant l'audience, a examiné la transcription de l'audience de la SPR et a conclu que la commissaire de la SPR avait conservé son impartialité dans l'exercice de son double rôle d'enquêtrice et d'arbitre. La SAR a raisonnablement conclu que la commissaire n'avait pas dépassé les limites de ce qui est une conduite acceptable en questionnant M. Ahmad sur les efforts qu'il avait déployés pour réacquérir le statut de résident permanent en Espagne.

[26] En résumé, je ne relève aucune erreur susceptible de contrôle dans les motifs de la SAR en ce qui concerne la confirmation du pouvoir de la SPR d'examiner l'application de la section E de l'article premier de la Convention et de l'article 98 de la LIPR lorsque le ministre n'intervient pas. Je juge également que l'examen par la SAR de toute apparence de partialité ou de manque d'impartialité de la commissaire de la SPR a été entièrement expliqué à M. Ahmad et que le rejet par la SAR de ses préoccupations concernant la partialité et le manque d'impartialité était justifié au regard des faits et du droit.

2. *L'application par la SAR des facteurs du troisième volet du critère énoncé dans l'arrêt Zeng*

[27] Le critère à trois volets associé à l'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention a été énoncé en ces termes par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Zeng* (au paragraphe 28) :

[28] **(1)** Compte tenu de tous les facteurs pertinents existant à la date de l'audience, le demandeur a-t-il, dans le tiers pays, un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants de ce pays? Si la réponse est affirmative, le demandeur est exclu. Si la réponse est négative, **(2)** il faut se demander si le demandeur avait précédemment ce statut et s'il l'a perdu, ou s'il pouvait obtenir ce statut et qu'il ne l'a pas fait. Si la réponse est négative, le demandeur n'est pas exclu en vertu de la section 1E. Si elle est affirmative, **(3)** la SPR doit soupeser différents facteurs, notamment la raison de la perte du statut (volontaire ou involontaire), la possibilité, pour le demandeur, de retourner dans le tiers pays, le risque auquel le demandeur serait exposé dans son pays d'origine, les obligations internationales du Canada et tous les autres faits pertinents.

[La numérotation en caractères gras ne figurait pas dans l'original.]

[28] M. Ahmad fait valoir que la SAR a mal appliqué deux éléments du troisième volet de l'arrêt *Zeng* : la possibilité pour le demandeur de retourner dans le tiers pays, l'Espagne, et le risque auquel il serait exposé dans son pays d'origine, le Pakistan.

A. Le rétablissement du statut de résident permanent en Espagne

[29] M. Ahmad soutient que la SAR a approuvé automatiquement la conclusion de la SPR selon laquelle il pouvait réacquérir la résidence permanente en Espagne. Il estime absurde que, malgré le fait que les agents du consulat d'Espagne à Montréal ne l'aient pas informé des autres processus qui s'offraient à lui, ce soit à lui qu'il revînt de faire des démarches supplémentaires. M. Ahmad fait également valoir que la SAR a examiné les éléments de preuve documentaire de manière sélective et que sa conclusion selon laquelle il existait un processus qu'il aurait pu suivre était déraisonnable.

[30] Je suis d'avis que les arguments de M. Ahmad ne sont pas convaincants.

[31] M. Ahmad reconnaît dans ses observations que [TRADUCTION] « selon les documents versés au dossier, réacquérir la résidence permanente en Espagne est à la fois compliqué et discrétionnaire ». L'analyse faite par la SAR reflète la déclaration de M. Ahmad. La SAR a déclaré que rien ne montrait clairement que M. Ahmad pouvait avoir accès au processus de recouvrement simplifié, processus qui lui a été communiqué par les agents consulaires espagnols, et a examiné l'analyse de la SPR visant à établir si le processus général lui était raisonnablement accessible :

[23] Néanmoins, il existait un autre processus, généralement accessible à tous les anciens résidents permanents, auquel

l'appelant aurait pu recourir. L'appelant fait remarquer que c'est un processus encombrant, qui n'offre aucune garantie qu'il recevrait une décision favorable. Je n'estime pas que ces facteurs soient des motifs raisonnables pour justifier sa décision de ne pas présenter une demande aux autorités espagnoles pour faire rétablir son statut.

[32] Il incombait à M. Ahmad d'établir qu'il ne pouvait pas réacquérir la résidence permanente en Espagne (*Obumuneme* au para 41). La SAR a conclu que la seule visite de M. Ahmad au consulat d'Espagne et le fait qu'il avait reçu des renseignements incomplets sur les processus qui lui étaient offerts ne l'ont pas libéré du fardeau de la preuve qui lui incombait. Il a eu amplement l'occasion, au cours de la période de 15 mois qui s'est écoulée entre son arrivée au Canada et l'audience de la SPR, de poursuivre ses démarches. Je suis d'avis que cette conclusion de la SAR n'est entachée d'aucune erreur susceptible de contrôle.

[33] L'argument de M. Ahmad selon lequel la SAR a procédé à un examen sélectif des éléments de preuve concernant sa capacité de réacquérir la résidence permanente en Espagne n'est pas compatible avec le fait qu'il a reconnu que, en réalité, le processus général lui était accessible. La SAR n'a pas omis de tenir compte du témoignage de M. Ahmad concernant l'information qu'il avait reçue du consulat d'Espagne à Montréal, et elle ne l'a pas non plus écarté; elle s'est raisonnablement appuyée sur les RDI concernant l'Espagne (résidence permanente, statut, exigences) qui contenaient des renseignements détaillés sur les procédures disponibles (*Mikelaj c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 902 au para 21).

[34] Enfin, le fait que le processus que devait suivre M. Ahmad pour renouveler sa résidence permanente en Espagne est complexe et discrétionnaire ne mine pas la conclusion de la SAR

selon laquelle il lui était loisible de poursuivre ce processus (*Osazuwa c Canada (Citoyenneté et Immigration)*), 2016 CF 155 au para 41 (*Osazuwa*)). Je suis d'avis que la SAR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en concluant que M. Ahmad pouvait retourner en Espagne, même si ce retour n'était pas garanti.

B. Le risque de persécution au Pakistan

[35] M. Ahmad soutient que le fait que la SAR ne se soit pas opposée à l'omission de la SPR de tenir compte du risque qu'il soit persécuté au Pakistan, son pays de citoyenneté ou son pays d'origine, constituait une erreur susceptible de contrôle. Sur ce point, je suis d'accord avec M. Ahmad. Par conséquent, je vais accueillir la demande et renvoyer l'affaire pour un nouvel examen.

[36] Dans sa décision, la SAR s'est penchée sur la déclaration de la SPR selon laquelle elle n'avait pas évalué le risque que courait M. Ahmad au Pakistan et les obligations internationales du Canada :

[27] Le dernier point sur lequel il faut se pencher est le fait que la SPR n'a pas examiné deux des critères mentionnés dans la décision *Zeng*, à savoir le risque dans le pays d'origine, dans ce cas-ci le Pakistan, et les obligations internationales du Canada. Au paragraphe 37 de sa décision, la SPR a cité la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Osazuwa* à l'appui de sa conclusion portant que le risque prétendu dans le pays d'origine n'était pas un facteur pertinent, étant donné qu'il existe une procédure en place permettant à l'appelant de recouvrer sa résidence permanente en Espagne. Je considère que cette conclusion est une interprétation correcte de la jurisprudence. Pour le même motif, aucune considération ne doit être donnée aux obligations internationales du Canada.

[37] Le défendeur affirme que la SPR s'est penchée sur le risque de retour dans le pays d'origine, un sous-facteur énoncé dans l'arrêt *Zeng*, mais que, comme elle avait conclu que M. Ahmad pouvait retourner en Espagne, [TRADUCTION] « la SPR a conclu que les risques dans le pays d'origine du demandeur, le Pakistan, étaient peu pertinents à ce stade ». Le défendeur fait valoir qu'il était raisonnable de la part de la SAR de conclure que la conclusion de la SPR était une interprétation correcte de la jurisprudence, à savoir la décision *Osazuwa*.

[38] Je ne suis pas convaincue par l'argument du défendeur. La SPR a conclu que M. Ahmad pourrait retourner en Espagne si sa demande de recouvrement était accordée. Le tribunal de la SPR a déclaré qu'il avait examiné les allégations de M. Ahmad et les obligations internationales du Canada et a noté que M. Ahmad n'avait pas allégué de risque en Espagne. La SPR a poursuivi en ces termes :

[TRADUCTION]

[37] [...] Enfin, étant donné qu'il existe une procédure lui permettant de réacquérir sa résidence permanente et que le demandeur ne l'a pas suivie, le tribunal n'a pas examiné le risque allégué dans le pays d'origine comme un facteur pertinent.

[39] La SAR a confirmé que la conclusion de la SPR était correcte et a déclaré ceci : « Pour le même motif, aucune considération ne doit être donnée aux obligations internationales du Canada. » Je juge que l'omission par la SPR et la SAR d'examiner le risque de persécution de M. Ahmad au Pakistan ne tenait pas compte du libellé contraignant utilisé par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Zeng* dans sa formulation du troisième volet du critère d'exclusion.

[40] L'approche de l'arrêt *Zeng* adoptée dans la décision *Osazuwa* et défendue par le défendeur n'est pas conforme aux principes du droit des réfugiés énoncés dans l'arrêt *Zeng*.

M. Ahmad doit suivre un processus fastidieux pour réacquérir la résidence permanente en Espagne et il n'est pas certain qu'il y parvienne. Si ses tentatives de réacquérir ce statut n'aboutissent pas, l'interprétation par la SAR du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng* signifie que M. Ahmad peut être renvoyé du Canada vers le Pakistan sans bénéficier d'un examen des risques. La Cour d'appel a rejeté les arguments formulés par le ministre dans l'affaire *Zeng* selon lesquels la possibilité pour un demandeur de demander un examen des risques avant renvoi (paragraphe 112(1) de la LIPR) ou la prise en compte de facteurs discrétionnaires pour des motifs d'ordre humanitaire (art 25(1) de la LIPR) offraient des solutions viables dans de tels cas (*Zeng* aux para 22-24).

[41] Le libellé utilisé par la Cour d'appel pour décrire le troisième volet du critère d'exclusion est contraignant. Si un demandeur avait le statut de résident permanent et l'a perdu, « la SPR doit soupeser différents facteurs, notamment [...] le risque auquel le demandeur serait exposé dans son pays d'origine, les obligations internationales du Canada et tous les autres faits pertinents ». La formulation du critère par la Cour d'appel constitue sa réponse à des préoccupations concurrentes, soit la recherche du meilleur pays d'asile et la protection des personnes à risque, après un examen complet des observations des parties sur la mise en équilibre appropriée de ces préoccupations.

[42] Depuis l'arrêt *Zeng*, en 2010, la SPR et la SAR ont procédé à une analyse de la persécution à laquelle le demandeur est exposé dans son pays d'origine dans la majorité des cas examinés par la Cour où la conclusion d'exclusion était fondée sur le troisième volet du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng* (*Petit Homme c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 276 au

para 7; *Xie c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 36 aux para 12-16; *Elisias c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1626 au para 5; *Desir c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1164 au para 6; *Su c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1052 au para 13-15). En revanche, une recherche dans la base de données des décisions de la Cour fédérale révèle une affaire où il est fait référence à la décision *Osazuwa*. Dans la décision *Jean-Pierre c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 136, la Cour s'est référée à la décision *Osazuwa* dans son évaluation des allégations de persécution dans le pays tiers formulées par le demandeur et non à l'appui du principe cité par la SPR, par la SAR et par le défendeur dans la présente affaire concernant le risque dans le pays d'origine.

[43] La SPR, lorsqu'elle titre une conclusion fondée sur le troisième volet du critère énoncé dans l'arrêt *Zeng*, doit tenir compte des éléments établis par la Cour d'appel et trouver un équilibre entre eux. L'un des aspects de cette conclusion emporte la mise en balance de la certitude, la complexité et la nature discrétionnaire de tout processus de rétablissement du statut de résident permanent, d'une part, et du risque auquel un demandeur prétend qu'il serait exposé dans son pays d'origine, d'autre part. De cette façon, la SPR satisfait aux principes définis dans l'arrêt *Zeng*, y compris la prévention de la recherche du meilleur pays d'asile, tout en assurant une évaluation raisonnable des allégations de risque du demandeur.

[44] En l'espèce, la SAR a admis qu'il n'était pas clairement établi que M. Ahmad pouvait utiliser le processus simplifié pour réacquies son statut de résident permanent, mais elle a déclaré que le processus général lui serait accessible. La SAR n'a pas contesté la déclaration de M. Ahmad selon laquelle le processus général était fastidieux et sans garantie de réussite. Étant

donné que M. Ahmad n'a pas soulevé de risque de persécution en Espagne, la SPR et la SAR n'ont pas procédé à une analyse plus approfondie. Plus précisément, elles ont déclaré que le risque allégué auquel M. Ahmad serait exposé au Pakistan « n'était pas un facteur pertinent ». Je reconnais les arguments savants exposés par le défendeur pour présenter le paragraphe de conclusion de la SAR comme une tentative quelque peu tacite de trouver cet équilibre, mais je ne suis pas convaincue. Les deux tribunaux n'ont pas raisonnablement procédé à la mise en équilibre exigée par la Cour d'appel.

IV. La question aux fins de la certification

[45] Lors de l'audition de la présente demande, l'avocat de M. Ahmad a indiqué qu'il aimerait proposer une question aux fins de la certification concernant le pouvoir de la SPR d'aborder l'application de la section E de l'article premier de la Convention dans un cas où ministre avait été informé de la préoccupation de la SPR mais a choisi de ne pas intervenir. J'ai reçu les observations écrites des parties après l'audience.

[46] M. Ahmad propose les questions suivantes aux fins de la certification :

[TRADUCTION]

En l'absence d'un agent de protection des réfugiés (APR) et d'un représentant du ministre, le commissaire de la SPR devient-il une partie qui a le fardeau de la preuve au moment d'alléguer l'exclusion, comme indiqué dans l'arrêt *Ezokola*? Un tel commissaire de la SPR est-il alors neutre, juste et impartial dans cette situation? Le commissaire de la SPR peut-il être considéré comme étant neutre, équitable et impartial lorsqu'il assume le rôle du représentant du ministre, une partie, dans une affaire en matière d'exclusion quand il présente des éléments de preuve et interroge des témoins lorsque le représentant du ministre refuse d'intervenir oralement ou par écrit?

[47] M. Ahmad soutient que la question satisfait au critère de certification, car il s'agit d'une question grave de portée générale qui serait déterminante quant à l'issue de l'appel. Le défendeur s'oppose à la certification de la question proposée pour les motifs suivants : 1) la question proposée porte sur le processus de la SPR et non sur la décision de la SAR faisant l'objet du contrôle; 2) elle ne soulève pas de questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portées générales, car la question a déjà été tranchée par la Cour.

[48] Dans l'arrêt *Lunyamila c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CAF 22 au para 46, la Cour d'appel fédérale a résumé les critères relatifs à la certification d'une question au titre de l'alinéa 74d) de la LIPR : la question « doit être déterminante quant à l'issue de l'appel, transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale ».

[49] Le défendeur souligne à juste titre que la question telle que proposée met en cause le processus de la SPR. Cependant, la SAR aborde la question dans sa décision. Pour répondre comme il se doit à M. Ahmad, je répondrai à la demande de certification en me référant au deuxième argument du défendeur.

[50] J'ai passé en revue la jurisprudence de la Cour qui traite du fond de la question qui est proposée en l'espèce aux fins de la certification : la SPR manque-t-elle à son devoir d'équité et d'impartialité en évaluant l'application de l'article 98 de la LIPR en l'absence de l'intervention du ministre? La jurisprudence est sans équivoque. La SPR a un rôle inquisitoire. Elle doit appliquer la LIPR aux faits de chaque affaire dont elle est saisie, quels que soient les arguments

et les positions des parties. Pour s'acquitter correctement de son obligation prévue par la loi, la SPR est tenue d'examiner l'application de l'article 98 dans les cas d'exclusion au titre des sections E ou F de l'article premier de la Convention, que le ministre choisisse d'intervenir ou non après avoir été avisé.

[51] Le juge Leblanc (tel était alors son titre) explique le rôle de la SPR dans les termes suivants (*Aloulou c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1236 au para 27) :

[27] Le commissaire de la SPR ne fait que son travail ici. À ce sujet, il est important de rappeler que le travail de la SPR est de nature inquisitoire et qu'il est au cœur d'un processus non accusatoire dans la mesure où personne ne comparait pour s'opposer à la demande d'asile. En ce sens, son rôle diffère de celui des juges des cours traditionnelles, lequel est d'examiner les éléments de preuve et les arguments présentés par les parties tout en s'abstenant de dire aux parties comment présenter leur cause. En revanche, la SPR se doit de prendre une part active aux audiences devant elle pour que son travail d'enquête soit efficace. À cette fin d'ailleurs, ses commissaires sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, ce qui leur confère le pouvoir de procéder à tous les actes qu'ils jugent utiles aux fins d'apprécier le bien-fondé des demandes d'asile dont ils sont saisis (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Nwobi*, 2014 CF 520, au para 16 et 17; *Velasquez c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 273, 429 FTR 143, au para 15).

[52] Une question ayant déjà été adéquatement réglée par les tribunaux ne transcende pas les intérêts des parties (*Dubrézil c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 142 au para 16). Le désaccord de M. Ahmad avec la jurisprudence ne justifie pas la certification.

[53] Par conséquent, je refuse de certifier la question proposée.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-7758-19

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Elizabeth Walker »

Juge

Traduction certifiée conforme
M. Deslippes

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-7758-19

INTITULÉ : IJAZ AHMAD c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : PAR VIDÉOCONFÉRENCE ENTRE OTTAWA
(ONTARIO) (LA COUR) ET MONTRÉAL (QUÉBEC)
(LES PARTIES)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 11 FÉVRIER 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE WALKER

DATE DES MOTIFS : LE 10 MARS 2021

COMPARUTIONS :

M^e Dan M. Bohbot POUR LE DEMANDEUR

M^e Lynne Lazaroff POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Dan M. Bohbot POUR LE DEMANDEUR

Avocat

Montréal (Québec)

Procureur général du Canada

Montréal (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR