

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220512

Dossier : IMM-3742-21

Référence : 2022 CF 704

TRADUCTION FRANÇAISE

Toronto (Ontario), le 12 mai 2022

En présence de monsieur le juge Diner

ENTRE :

ZAHEER AHMED

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une agente d'immigration (l'agente) a rejeté la demande d'examen des risques avant renvoi (la demande d'ERAR) présentée par le demandeur. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision est déraisonnable et je suis d'avis d'accueillir la demande.

[2] Le demandeur, Zaheer Ahmed, est un citoyen du Pakistan âgé de 60 ans et un musulman chiite. Il est arrivé au Canada en novembre 2002 et a présenté une demande d'asile au motif qu'il craignait d'être persécuté en raison de sa religion. La Section de la protection des réfugiés (la SPR) a rejeté la demande en février 2004, concluant que le demandeur pouvait se prévaloir d'une protection de l'État adéquate au Pakistan. La décision de rejeter cette demande n'a pas été contestée.

[3] Le demandeur s'est marié en mai 2005 avec son épouse actuelle, Najima. En qualité de citoyenne canadienne, elle l'a parrainé au Canada jusqu'à ce qu'il obtienne le statut de résident permanent en décembre 2008. L'épouse actuelle du demandeur a trois fils adultes issus d'une union précédente, que le demandeur considère comme ses propres enfants. Le demandeur a également une sœur et quatre enfants biologiques nés d'une union précédente, qui résident tous au Pakistan. Son ex-épouse est décédée.

[4] Selon l'affidavit présenté à l'appui de la demande d'ERAR du demandeur, à l'été 2009, deux des beaux-fils du demandeur ont allégué qu'ils avaient été agressés sexuellement par leur oncle paternel au Canada. Le demandeur, son épouse et leurs fils ont fait des déclarations à la police, et l'oncle a été arrêté et des accusations ont été portées contre lui.

[5] Cependant, avant le procès, des membres de la famille influente de l'oncle au Pakistan ont menacé de tuer les enfants biologiques du demandeur au Pakistan, ainsi que son épouse, qui se trouvait alors au Pakistan, s'ils témoignaient au procès. Ceux-ci n'ont pas assisté au procès et, plus tard, l'épouse du demandeur est revenue sur les allégations qu'elle avait formulées contre

l'oncle et a affirmé qu'elles avaient été fabriquées par le demandeur et que ce dernier avait fait pression sur ses fils pour qu'ils mentent.

[6] Les accusations portées contre l'oncle ont finalement été abandonnées et le demandeur a été accusé d'entrave à la justice et de méfait, ce à quoi il a plaidé coupable. Il affirme qu'à la suite de toute cette affaire, sa famille (par alliance) au Pakistan, laquelle aurait des liens avec le crime organisé selon ses dires, a menacé son épouse, lui-même et ses enfants au Pakistan.

[7] Durant les années qu'il a passées au Canada, le demandeur a commis une série d'infractions. En 2012, il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité parce qu'il avait écopé d'une peine d'emprisonnement avec sursis de plus de six mois, conformément à l'alinéa 36(1)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LC 2001, c 27) (la Loi). Une mesure d'expulsion a été prise contre lui en mai 2014 et il a perdu son statut de résident permanent. Pour plus de détails sur les faits qui ont conduit à la mesure d'expulsion, voir la décision *Ahmed c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2022 CF 618 aux paras 2-9).

[8] La demande d'ERAR qui est visée par le présent contrôle judiciaire a été reçue en juin 2014, et des observations supplémentaires ont été déposées en juillet 2014, en décembre 2014, en janvier 2016, en mai 2016, en avril 2018 et en février 2020. Dans cette demande, le demandeur a affirmé qu'il satisfaisait à la définition d'une personne à protéger au sens de l'alinéa 97(1)b) de la Loi parce qu'il craignait pour sa vie et qu'il risquait d'être torturé par la puissante famille de son oncle et l'organisation criminelle à laquelle ces derniers

appartiennent au Pakistan, et donc, que la protection que pouvait lui offrir l'État serait inadéquate.

I. La décision relative à l'ERAR faisant l'objet du contrôle

[9] En décembre 2020, l'agente a rejeté la demande d'ERAR du demandeur. Dans ses motifs, l'agente a noté que le demandeur craignait de retourner au Pakistan parce que sa famille et lui avaient reçu des menaces de la part d'une famille puissante et influente, ce que l'agente a confirmé, et parce que les membres de cette famille étaient des membres influents du parti politique de la Ligue musulmane.

[10] L'agente a souligné que la demande d'asile du demandeur avait été rejetée et que la question déterminante dans la décision de 2004 de la SPR était la protection de l'État.

[11] En ce qui concerne la décision relative à l'ERAR de 2020 visée par le présent contrôle judiciaire, l'agente a conclu que le demandeur n'avait pas démontré l'existence d'un lien avec l'un des motifs prévus par la Convention et repris à l'article 96 de la Loi et n'avait pas établi que les risques qu'il invoquait étaient énoncés à l'article 97. Elle a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve sur la situation personnelle du demandeur pour donner à penser qu'il courrait un risque. Dans le même ordre d'idées, en ce qui a trait à la preuve objective, l'agente a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] « Je conclus que la preuve objective présentée par le demandeur ne suffisait pas à démontrer que la protection de l'État au Pakistan s'était détériorée à un point tel qu'il était justifié de contester les conclusions tirées par la SPR en 2004 à ce sujet ».

[12] L'agente a ensuite cité deux longs extraits, le premier provenant d'un rapport du département d'État des États-Unis daté de mars 2006 et le second, du rapport du même département, mais datant de mars 2020. Ces deux extraits fournissent des explications sur les nombreux problèmes auxquels le Pakistan est confronté, notamment la discrimination, les violations des droits de la personne, la corruption et les exécutions extrajudiciaires. Dans l'extrait de 2020, on rapportait une absence générale de responsabilité de la part du gouvernement et une culture d'impunité contre les abus gouvernementaux et non gouvernementaux. On y précisait que [TRADUCTION] « la violence, les abus et l'intolérance sociale et religieuse des organisations militantes et d'autres acteurs non étatiques, tant locaux qu'étrangers, ont contribué à une culture d'anarchie ».

[13] L'agente a ensuite tiré les conclusions suivantes dans les quatre derniers paragraphes de sa décision :

[TRADUCTION]

J'estime que la preuve objective, qui repose sur la documentation sur la situation au pays, est insuffisante pour établir qu'il y a eu un effondrement complet de l'appareil étatique au Pakistan et que le demandeur n'aurait pas raisonnablement accès à la protection de l'État. J'ajoute que les déclarations faites par le demandeur ainsi que la documentation au dossier concernant les mesures prises par la police lorsque l'épouse du demandeur est allée lui faire part de ses craintes pour sa sécurité alors qu'elle était en visite au Pakistan de 2012 à 2012 environ, donnent également à penser que l'État pourrait offrir une protection en cas de besoin.

Le dossier contient un rapport de police rédigé par le service de police de Narowal, au Pakistan, daté du 28 octobre 2012. Il décrit l'incident et indique qu'un original du rapport serait transmis à l'officier responsable pour une enquête plus approfondie. Les mesures prises par la police laissent croire que l'État pourrait offrir une protection.

Enfin, le demandeur a déclaré qu'il était retourné au Pakistan à la suite du décès de sa mère, mais il n'a pas présenté suffisamment

d'éléments de preuve pour démontrer qu'il subirait un traitement correspondant aux situations énoncées à l'article 97 de la LIPR.

Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le demandeur ne fait face qu'à une simple possibilité de persécution au sens de l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR). De même, je conclus que s'il devait retourner au Pakistan, il est peu probable que le demandeur soit exposé au risque d'être soumis à la torture, à une menace à sa vie ou à un risque de traitements ou peines cruels et inusités aux termes de l'article 97 de la LIPR.

[Non souligné dans l'original.]

II. Les questions en litige et analyse

[14] La seule question à trancher dans le présent contrôle judiciaire est de savoir si la décision est raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*] au para 99). Le demandeur soutient que la décision ne satisfait pas à la norme de la décision raisonnable parce que 1) le mauvais critère a été appliqué à la question de la protection de l'État, 2) la conclusion selon laquelle il pouvait se prévaloir de la protection de l'État n'était pas justifiée, et 3) aucune évaluation de la situation particulière du demandeur n'a été effectuée.

[15] L'agente a commencé son analyse de la protection de l'État en notant que le demandeur avait fourni une [TRADUCTION] « une preuve objective insuffisante pour démontrer que la protection de l'État au Pakistan s'était détériorée à un point tel qu'il était justifié de contester les conclusions tirées par la SPR en 2004 à ce sujet ». Après avoir cité les rapports de 2006 et de 2020 du département d'État des États-Unis l'un après l'autre, et sans avoir commenté le contenu de ces extraits, l'agente a conclu que [TRADUCTION] « la preuve objective, qui repose sur la documentation sur la situation au pays, est insuffisante pour établir qu'il y a eu un effondrement

complet de l'appareil étatique au Pakistan et que le demandeur n'aurait pas raisonnablement accès à la protection de l'État ». Cette approche suscite plusieurs problèmes.

[16] Premièrement, le demandeur ne contestait pas la décision que la SPR a rendue en 2004 et n'en a pas interjeté appel. Il n'était d'ailleurs pas tenu de le faire ni de produire la preuve d'une détérioration quelconque : après tout, la présente affaire ne concerne pas un appel des conclusions tirées par la SPR en 2004. En effet, la demande d'ERAR était fondée sur de nouvelles allégations de risque qui n'avaient pas été présentées à la SPR, à savoir le danger que représentait une famille influente ayant des liens avec le crime organisé pour le demandeur et sa famille au Pakistan. Certes, l'agente était libre d'examiner comment la situation au Pakistan avait changé depuis 2004, pour le meilleur ou pour le pire, et il lui était loisible de s'appuyer sur les conclusions tirées par la SPR en 2004. Cependant, de telles considérations et conclusions ne sont appropriées que dans la mesure où elles sont pertinentes pour l'évaluation des risques que l'agente devait effectuer en 2020, plus de quinze ans plus tard.

[17] Le défendeur rétorque que les extraits des rapports de 2006 et de 2020 du département d'État des États-Unis représentaient une conclusion implicite de l'agente selon laquelle la preuve n'était pas suffisante pour démontrer que le gouvernement démocratiquement élu et au pouvoir au Pakistan en 2020 offrait une protection de l'État qui était inférieure à celle qu'offrait le pays en 2004 lorsqu'il était dirigé par le général Musharraf.

[18] Je ne suis pas disposé à tirer une telle inférence. Plus important encore, même si je l'étais, je ne vois pas très bien, en l'absence d'une justification transparente de la part de l'agente, en

quoi la capacité présumée d'un régime à protéger les musulmans chiites contre la persécution religieuse et politique a quelque chose à voir avec la capacité d'un régime ultérieur à protéger une personne d'une menace à sa vie posée par une famille influente ayant des liens avec le crime organisé. Par conséquent, et à la lumière de la remarque de l'agente, je ne vois pas très bien à quelle norme de preuve l'agente s'attendait que le demandeur satisfasse ni en quoi les conclusions tirées par la SPR en 2004 ont influé sur sa décision puisque le risque était complètement différent de celui que la SPR avait examiné plus de quinze ans auparavant.

[19] Deuxièmement, l'expression [TRADUCTION] « effondrement complet » utilisée par l'agente, lue dans son contexte, est également problématique (voir l'extrait souligné de la décision reproduit précédemment au paragraphe 13). Elle donne à penser que l'agente a peut-être confondu le fardeau qui incombait au demandeur de prouver que le Pakistan n'était pas en mesure ou n'avait pas l'intention de le protéger (voir *Magonza c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14 [*Magonza*] au para 72) avec l'obligation de prouver l'effondrement complet de l'appareil étatique (voir *Canada (Procureur général) c Ward*, 1993 CanLII 105 (CSC), [1993] 2 RCS 689 aux pp 724-725). Le demandeur était tenu de réfuter la présomption selon laquelle il était certain qu'il allait pouvoir se prévaloir de la protection de l'État, mais cela ne l'obligeait pas, contrairement à ce que la décision semble laisser entendre, à démontrer un effondrement complet de l'appareil étatique au Pakistan.

[20] Le défendeur fait valoir que la Cour ne devrait pas accorder trop d'attention à l'expression [TRADUCTION] « effondrement complet » compte tenu notamment des commentaires ultérieurs de l'agente. Il fait remarquer que l'agente a commenté le rapport de 2012 de la police pakistanaise et

a mentionné que les mesures prises par la police après la plainte déposée par l'épouse du demandeur [TRADUCTION] « laissent croire que l'État pourrait offrir une protection ». Le défendeur ajoute que la famille du demandeur au Pakistan n'était manifestement pas à ce point puissante que la police de Narowal ne veuille pas nommer plusieurs membres dans son rapport. Il souligne également qu'il y avait des incohérences entre le rapport de police et l'affidavit concernant les incidents qui se sont produits en 2012 tels qu'ils ont été décrits par l'épouse du demandeur.

[21] Bien que je convienne que la Cour ne devrait pas se concentrer sur le vocabulaire utilisé de manière à faire abstraction des motifs réels de l'agente, ou sans tenir compte de la décision dans son ensemble, je ne suis pas non plus enclin à accepter les justifications supplémentaires de la décision fournies par le défendeur, qui ne figuraient nulle part dans les motifs de l'agente. Selon l'arrêt *Vavilov*, la Cour doit être attentive à la justification qui a été donnée, et non à celle qui aurait pu l'être (*Vavilov*, au para 86).

[22] En effet, l'analyse de l'agente, qui se compose essentiellement des quatre paragraphes cités au paragraphe 13 des présents motifs, n'est pas aussi transparente ou justifiée que le prétend le défendeur. Bien que la concision puisse être de mise dans les décisions administratives, il est important d'atteindre un juste équilibre entre la brièveté et la justification de sorte que le raisonnement qui sous-tend la décision ne soit pas si bref qu'il en devient inintelligible. En l'espèce, je conclus que l'agente n'a pas fourni de justification adéquate pour expliquer qu'elle avait utilisé le bon critère juridique pour évaluer la demande, à savoir celui de l'efficacité opérationnelle de la protection de l'État au Pakistan plutôt que celui de « effondrement complet »

de l'appareil étatique. Ce critère est maintenant bien connu et le fait de ne pas l'appliquer rend la décision déraisonnable (*Magonza*, aux para 73-75).

[23] Dans les deux erreurs décrites ci-dessus – i) le défaut de justifier l'importance de la preuve citée en lien avec les nouvelles allégations de risque, et ii) le critère juridique utilisé – l'agente n'a pas abordé l'élément central de la demande d'ERAR du demandeur. S'appuyant sur de nombreux éléments de preuve, le demandeur avait souligné l'absence de protection de l'État contre ce qu'il qualifie de famille puissante, influente et violente ayant des liens avec le crime organisé au Pakistan, où règne une culture d'anarchie et d'impunité. Malgré les observations détaillées et précises fournies par le demandeur dans le cadre de sa demande d'ERAR, qui reposaient sur de nombreuses sources complémentaires, l'agente n'a abordé que deux des documents sur la situation dans le pays dans ses motifs (les rapports de 2006 et de 2020 du département d'État des États-Unis mentionnés précédemment), et ces deux documents étayaient les observations du demandeur sur le sujet.

[24] En définitive, l'agente aurait pu expliquer pourquoi, malgré la preuve objective sur la situation dans le pays, l'État était néanmoins suffisamment opérationnel pour assurer la protection du demandeur. Autrement dit, l'agente était libre d'être en désaccord avec les observations détaillées formulées par l'avocat dans le cadre de la demande d'ERAR et d'expliquer pourquoi elle jugeait la protection de l'État adéquate, mais elle ne pouvait pas en faire complètement abstraction. Le commentaire de l'agente sur le fait qu'un rapport de police avait été rédigé peut être utile pour étayer une telle conclusion, mais il aurait tout de même fallu que cet élément soit apprécié et examiné en fonction de la preuve sur la situation dans le pays, que

l'agente a qualifiée, sans explication, d'insuffisante. Pour être retenu, un tel constat d'insuffisance doit être expliqué (*Magonza*, au para 35; *Sarker c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 154 au para 11).

[25] Enfin, bien que ces erreurs justifient en elles-mêmes un contrôle judiciaire, je suis également d'accord avec le demandeur pour dire que l'agente n'a pas tenu compte des circonstances particulières du demandeur dans son évaluation, ce que l'on doit faire dans une analyse de la protection de l'État (*Lakatos c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 367 au para 23).

III. Conclusion

[26] Pour les divers motifs exposés précédemment, je conclus que la décision n'était pas justifiée et que l'agente n'a pas respecté les contraintes juridiques ayant une incidence sur celle-ci. Par conséquent, l'affaire sera renvoyée à un nouvel agent pour nouvelle décision.

JUGEMENT dans le dossier IMM-3742-21

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La demande d'ERAR du demandeur est renvoyée à un nouvel agent pour nouvelle décision.
3. Aucune question à certifier n'a été proposée, et je suis d'avis que l'affaire n'en soulève aucune.
4. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Alan S. Diner »

Juge

Traduction certifiée conforme
Mélanie Vézina

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3742-21

INTITULÉ : ZAHEER AHMED c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 9 MAI 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE DINER

DATE DES MOTIFS : LE 12 MAI 2022

COMPARUTIONS :

Steven Blakey POUR LE DEMANDEUR

Michel Butterfield POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

LORNE WALDMAN PC POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)