

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20181128**

**Dossier : IMM-5511-17**

**Référence : 2018 CF 1192**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 28 novembre 2018**

**En présence de madame la juge Strickland**

**ENTRE :**

**KEVIN MUKARAKATE**

**demandeur**

**et**

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

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS MODIFIÉS**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision, en date du 23 novembre 2017, par laquelle une décideure principale d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) (la décideure) a rejeté la demande de réexamen d'un avis de danger présentée par le demandeur (la décision relative au réexamen). Aux termes de cet avis délivré le

23 décembre 2014 en vertu de l'alinéa 115(2)a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR), le demandeur constitue un danger pour le public au Canada.

### **Contexte**

[2] Le demandeur est un citoyen du Zimbabwe. En juillet 2001, à l'âge de 10 ans, il est venu au Canada avec sa mère. Un an plus tard, la qualité de réfugié au sens de la Convention leur a été reconnue. Ils sont devenus résidents permanents en décembre 2003. Le demandeur a fait l'objet d'une première déclaration de culpabilité en 2006. Il avait alors 15 ans. De nombreuses déclarations de culpabilité ont par la suite été prononcées contre lui entre 2006 et 2013, alors qu'il était adolescent mais aussi adulte. Il a notamment été déclaré coupable de vols qualifiés, de voie de fait et de possession de drogues en vue d'en faire le trafic ainsi que de défaut de comparaître ou de se conformer à des ordonnances de la Cour. À la suite d'une déclaration de culpabilité pour vol qualifié, le demandeur a été interdit de territoire en vertu de l'alinéa 36(1)a) de la LIPR, et une mesure de renvoi a été prise contre lui en septembre 2011. À l'époque, le demandeur était âgé de 20 ans. Il n'était pas représenté par un avocat à l'enquête et il n'a pas interjeté appel de la mesure de renvoi auprès de la Section d'appel de l'immigration (SAI). En avril 2014, un avis d'intention d'obtenir un avis de danger à l'encontre du demandeur a été délivré en vertu de l'alinéa 115(2)a) de la LIPR. Le demandeur, qui n'était pas représenté par un avocat au cours du processus ayant mené à la délivrance de l'avis de danger, a présenté une lettre manuscrite de deux pages en réponse. Le 23 décembre 2014, un délégué du ministre (le délégué) a délivré l'avis de danger au motif que le demandeur constituait un danger pour le public au Canada (l'avis de danger). Le demandeur n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de l'avis de danger.

[3] Après avoir purgé sa peine pour sa dernière déclaration de culpabilité, le demandeur a été transféré à un centre de détention de l'immigration. En juin 2014, il a été libéré sous conditions, dont celle de se présenter tous les mois à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Il s'y est présenté jusqu'en avril 2016. Il a ensuite cessé de le faire et a, en conséquence, été arrêté le 29 juillet 2016 et été placé en détention en vue de son renvoi.

[4] Le demandeur a alors communiqué avec l'aide juridique et a retenu les services d'un avocat. Après examen du dossier d'immigration du demandeur, son avocat a déposé une demande de prorogation du délai pour interjeter appel de la mesure de renvoi auprès de la SAI. Le demandeur a également cherché à obtenir le réexamen de l'avis de danger. Il a demandé un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre lui jusqu'à ce qu'une décision soit rendue à l'égard de ces deux demandes, sursis qui a été refusé. Le demandeur a ensuite déposé une demande d'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision refusant le sursis et a présenté à la Cour une requête visant à obtenir un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre lui (IMM-4831-16). J'ai accordé un sursis provisoire le 19 novembre 2016 pour permettre à la SAI d'examiner la demande de prorogation du délai pour interjeter appel de la mesure de renvoi. La SAI a rejeté la demande en décembre 2016. Une nouvelle date de renvoi a été fixée au 28 janvier 2017.

[5] Le demandeur a ensuite présenté une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle la SAI a refusé de lui accorder une prorogation de délai (IMM-5231-16).

[6] Le 17 janvier 2016, un délégué du ministre a rejeté la demande du demandeur qui sollicitait un réexamen de l'avis de danger. Le demandeur a déposé une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire de cette décision (IMM-288-17) et a demandé un sursis à l'exécution de la mesure de renvoi prise contre lui relativement aux deux affaires.

[7] Le 27 janvier 2017, le juge O'Reilly a accueilli la requête en sursis et a par la suite accordé l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire dans le dossier IMM-288-17 (refus de réexaminer l'avis de danger). Il avait auparavant rejeté la demande d'autorisation dans le dossier IMM-5231-16 (contestation du refus de la SAI d'accorder une prorogation du délai pour interjeter appel de la mesure de renvoi).

[8] Avant l'audience relative au dossier IMM-288-17, qui concernait le refus de réexaminer l'avis de danger, les parties sont parvenues à un règlement sur certains points. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire dans le dossier IMM-288-17 a été abandonnée et la demande du demandeur visant le réexamen de l'avis de danger a été renvoyée pour qu'il soit statué de nouveau à cet égard. Une version mise à jour des observations a été demandée et présentée. Dans une décision datée du 23 novembre 2017, la décideure, qui était probablement une autre déléguée du ministre, a une nouvelle fois rejeté la demande. C'est cette décision qui fait l'objet du présent contrôle.

[9] Par la suite, le demandeur a présenté une requête visant à regrouper le dossier IMM-288-17 avec le dossier IMM-5511-17, au motif que la décision de la décideure équivalait en fait à une répudiation des modalités du règlement. Par ordonnance datée du 7 février 2018, le

juge Mosley a rejeté la requête puisque les allégations d'erreur de droit ou de fait pouvaient être examinées dans le cadre de la présente demande.

### **Décision faisant l'objet du présent contrôle**

[10] La décideure a dressé la liste des motifs pour lesquels le demandeur a sollicité le réexamen de l'avis de danger, lesquels comprenaient ce qui suit : le demandeur n'a pas compris et n'a pas été en mesure de participer à l'audience relative à l'avis de danger en raison d'une maladie mentale, d'un manque d'éducation et du fait qu'il était un analphabète fonctionnel; il n'était pas représenté par un avocat et n'a pas compris qu'il avait droit à un avocat; les violences sexuelles et physiques qu'il a subies durant son enfance et qui ont causé un trouble de stress post-traumatique (TSPT) n'ont pas été exposées devant le délégué pour examen; il n'a pas présenté d'observations pour expliquer que les déclarations de culpabilité dont il avait fait l'objet n'atteignaient pas le seuil des crimes particulièrement graves, comme l'exige le paragraphe 33(2) de la Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés, ni en ce qui concerne le profil de risque du demandeur ou l'équilibre entre le danger, le risque et les motifs d'ordre humanitaire; aucune déclaration de culpabilité n'a été prononcée à l'encontre du demandeur depuis la délivrance de l'avis de danger. La décideure a mentionné le document d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada intitulé *ENF 28, Avis ministériels sur le danger pour le public au Canada, la nature et la gravité des actes passés et le danger pour la sécurité du Canada*, au chapitre 7.16, Réexamen d'un avis de danger (le Guide ENF 28 ou le Guide), où on reconnaît expressément la possibilité qu'un avis de danger puisse être réexaminé. Toutefois, la décideure a conclu que les nouveaux éléments de preuve n'étaient pas substantiels et, sur ce fondement, a refusé de réexaminer la décision.

[11] La décideure a notamment déclaré que le demandeur avait choisi de ne pas retenir les services d'un avocat et que ce choix ne constituait pas un motif pour réexaminer l'avis de danger. Les antécédents du demandeur relatifs aux violences qu'il a subies durant son enfance étaient regrettables, mais ces faits étaient connus de lui au moment où l'avis de danger a été délivré et il a choisi de ne pas les divulguer. Quoiqu'il en soit, il était peu probable que ces renseignements auraient changé la décision étant donné que celle-ci n'était pas liée à un risque. Les renseignements auraient peut-être pu être mentionnés dans la partie relative aux motifs d'ordre humanitaire, mais ils n'auraient probablement pas constitué un facteur déterminant. De plus, même si les éléments de preuve relatifs au TSPT du demandeur n'ont pas été présentés au délégué, le demandeur n'en était pas moins un danger pour le public, et le demandeur n'a pas non plus expliqué pourquoi ce diagnostic ferait en sorte qu'il serait perçu comme quelqu'un souffrant d'un problème de santé mentale et l'exposerait à un risque au Zimbabwe. En ce qui concerne l'aggravation du problème de santé mentale du demandeur advenant son retour, la décideure a conclu que la preuve présentée était insuffisante pour conclure que le demandeur recevait un traitement pour ses troubles mentaux au Canada.

[12] La décideure a également déclaré que, même si le demandeur n'avait été reconnu coupable d'aucune infraction criminelle depuis décembre 2013, il était entré dans la clandestinité pour éviter l'ASFC, ce qui a donné lieu à la délivrance d'un mandat d'arrêt contre lui et ne constitue pas un comportement auquel on s'attend de la part d'une personne qui a terminé son processus de réadaptation, et aucun plan n'avait d'ailleurs été présenté à cet égard.

[13] Quant à la prétention selon laquelle aucun argument n'avait été présenté au délégué concernant l'exigence relative à la mise en balance, ou pour expliquer que les déclarations de culpabilité antérieures du demandeur tombaient sous le seuil des crimes particulièrement graves, la décideure a déclaré que le demandeur avait eu amplement l'occasion de faire examiner toutes les circonstances de l'affaire et avait présenté des observations à deux reprises. Ces observations étaient claires et intelligibles, démontraient qu'il était au courant des conséquences de l'avis de danger, et elles ont été prises en compte par le délégué.

[14] Même si le demandeur cerne six questions, celles-ci peuvent être regroupées dans celle de savoir si le refus de la décideure de réexaminer l'avis de danger était raisonnable et si la décideure a manqué à son devoir d'équité procédurale eu égard aux attentes légitimes du demandeur quant au réexamen de l'avis de danger. Toutefois, à mon avis, la présente affaire doit être renvoyée pour nouvel examen en raison d'une question préliminaire d'équité procédurale.

[15] Plus précisément, à la suite de l'audition de la présente affaire, il a été porté à l'attention de la Cour que le Guide ENF 28 semblait avoir été révisé le 21 novembre 2017, soit deux jours avant la date de la décision relative au réexamen. Cette révision visait notamment l'article 7.16, Réexamen d'un avis de danger, qui était en cause dans la présente affaire.

[16] Comme le DCT ne comprenait pas de copie du Guide ENF 28 invoqué par la décideure et que la copie présentée à la Cour lors de l'audience par l'avocat du demandeur était l'ancienne version de ce guide, j'ai donné, le 7 novembre 2018, une directive pour attirer l'attention des parties sur ce point et je les ai informées que, si elles le désiraient, elles pouvaient présenter des

observations écrites quant à la pertinence, le cas échéant, des révisions apportées au Guide ENF 28, quant à leurs positions respectives.

[17] Les deux parties ont présenté des réponses.

[18] Le défendeur a fait valoir que les changements apportés à l'article 7.16 du Guide ENF 28 renforçaient sa position. Il a fait remarquer que le principal argument du demandeur concernant le Guide était que sa version précédente n'accordait aucun pouvoir discrétionnaire à la décideure pour déterminer s'il y avait lieu de réexaminer l'avis de danger en cas de dépôt de nouveaux éléments de preuve ou de manquement à un principe de justice naturelle et que la décideure avait commis une erreur en refusant de réexaminer l'avis de danger étant donné que le demandeur avait présenté de nouveaux éléments de preuve. Toutefois, dans ses observations, le défendeur ne disait pas qu'il était en désaccord avec cette interprétation. Le défendeur avait soutenu que la décideure devait déterminer si les nouveaux éléments de preuve étaient vraiment

[TRADUCTION] « nouveaux » et s'ils étaient suffisamment substantiels pour justifier le réexamen de l'avis de danger. La décideure avait le droit d'examiner la substance des éléments de preuve présentés, y compris leur caractère substantiel, leur valeur probante et leur pertinence, pour déterminer s'ils justifiaient le réexamen de l'avis de danger. Le défendeur a fait valoir que cette approche était appropriée étant donné qu'elle correspondait à celle bien établie depuis l'arrêt *Raza* en ce qui a trait aux nouveaux éléments de preuve.

[19] Le défendeur a soutenu que la nouvelle version de l'article 7.16 du Guide ENF 28 venait essentiellement codifier ses arguments. La nouvelle version prévoit que le décideur doit



déterminer si les nouveaux éléments de preuve répondent aux critères relatifs à la fiabilité, à la pertinence, au caractère substantiel et à la nouveauté. Selon les nouvelles dispositions du Guide, si le décideur conclut que les documents présentés dans une demande de réexamen ne satisfont pas aux critères requis, il n'est pas nécessaire de réexaminer la décision. De plus, même si le deuxième critère relatif à une violation d'un principe de justice naturelle demeure inchangé, les dispositions du Guide ne prévoient plus que le décideur doit réexaminer l'avis de danger. Les nouvelles dispositions accordent un pouvoir discrétionnaire au décideur en fonction de sa propre évaluation des éléments de preuve présentés. Par ailleurs, les modifications apportées à l'article 7.16 du Guide ENF 28 appuyaient également la position du défendeur selon laquelle la décideure n'a pas commis d'erreur dans son application du Guide en ce qui concerne le réexamen de l'avis de danger et la position du défendeur selon laquelle la décideure a examiné de façon raisonnable la preuve du demandeur. L'analyse dont a tenu compte la décideure suivait celle énoncée dans le Guide.

[20] À l'inverse, le demandeur a fait valoir que la version applicable du Guide était la version en vigueur au moment où le premier refus de réexaminer l'avis a été prononcé, puisqu'il s'agissait du moment où le demandeur a acquis des droits procéduraux. Cette décision a été annulée conformément à l'entente de règlement et a été renvoyée à un autre délégué pour qu'il rende une nouvelle décision. Quoi qu'il en soit, permettre au défendeur de se fonder sur un changement de dernière minute apporté au Guide, sans préavis, porterait un grave préjudice au demandeur et serait inéquitable sur le plan procédural. Même si rien dans la décision relative au réexamen ne donne à penser que la décideure était au courant des révisions apportées au Guide, si elle s'est effectivement fondée sur la version révisée du Guide, son devoir d'équité

procédurale exigeait qu'elle en avertisse le demandeur et lui donne la possibilité de répondre et de présenter une version modifiée de ses observations.

[21] Je remarque qu'il n'y a aucun moyen de savoir avec certitude si la décideure s'est fondée sur la version révisée de l'article 7.16 du Guide ENF 28. Cependant, le défendeur affirme que c'est le cas et que ses motifs reposent sur sa conclusion selon laquelle [TRADUCTION] « après avoir examiné les nouveaux éléments de preuve présentés, je ne les considère pas comme étant substantiels, en ce sens que la décideure serait peut-être arrivée à une conclusion différente si les éléments avaient été portés à sa connaissance au moment de la prise de décision. J'ai donc décidé que l'avis de danger ne serait pas réexaminé ». On retrouve ce libellé dans la nouvelle version des critères énoncés à l'article 7.16 du Guide ENF 28 en ce qui concerne l'évaluation de nouveaux éléments de preuve, notamment :

c) Caractère substantiel : Les preuves nouvelles sont-elles substantielles, c'est-à-dire le décideur aurait-il tiré une conclusion différente si elles avaient été portées à sa connaissance?

[22] La décideure a également déclaré que, pour rendre sa décision, elle avait examiné les observations du 17 novembre 2016 présentées par le demandeur dans lesquelles il demandait le réexamen. Ces observations ont été formulées avant que ne se pose la question de la version révisée de l'article 7.16 du Guide ENF 28, le 21 novembre 2017, et, par conséquent, le demandeur ne pouvait pas avoir formulé sa demande afin de tenir compte de la version révisée des dispositions du Guide.

[23] À mon avis, si la décideure avait l'intention de se fonder sur une version de l'article 7.16 du Guide ENF 28 postérieure à la demande du demandeur, l'équité procédurale exigeait qu'elle

en avertisse le demandeur et lui donne l'occasion d'aborder cette question et de réviser ses observations (voir *Gill c Canada*, 2012 CF 1522, au paragraphe 44). La gravité de l'omission est démontrée par le fait que le défendeur reconnaît que le principal argument présenté par le demandeur devant la Cour concernant le Guide était que, comme il était formulé dans sa version précédente, il n'accordait aucun pouvoir discrétionnaire à la décideure pour déterminer s'il y a lieu de réexaminer l'avis de danger en cas de dépôt de nouveaux éléments de preuve ou de manquement à un principe de justice naturelle. Le Guide indiquait auparavant que le décideur « réexaminera l'avis initial » si l'un de ces critères est rempli. Par conséquent, le demandeur a soutenu que la décideure a commis une erreur en refusant de réexaminer l'avis de danger puisqu'il avait présenté de nouveaux éléments de preuve. Je fais remarquer que le demandeur a également fondé ses observations relatives à ses attentes légitimes sur l'ancienne version du Guide.

[24] Pour les motifs qui précèdent, la décision relative au réexamen ne peut être maintenue.

**JUGEMENT DANS IMM-5511-17**

**LA COUR STATUE que :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.
3. Aucune question de portée générale n'a été proposée aux fins de certification, et aucune n'est soulevée.

« Cecily Y. Strickland »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Ce 10<sup>e</sup> jour de décembre 2018

Sandra de Azevedo, traductrice

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-5511-17

**DOSSIER :** IMM-5511-17

**INTITULÉ :** KEVIN MUKARAKATE c LE MINISTRE DE  
L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA  
CITOYENNETÉ

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TORONTO (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 16 OCTOBRE 2018

**MOTIFS DU JUGEMENT ET  
JUGEMENT :** LA JUGE STRICKLAND

**DATE DES MOTIFS :** LE 28 NOVEMBRE 2018

**COMPARUTIONS**

Andrew Brouwer POUR LE DEMANDEUR

Judy Michaely POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

Bureau du droit des réfugiés  
Toronto (Ontario) POUR LE DEMANDEUR

Procureur général du Canada  
Toronto (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR