

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20191112

Dossier : IMM-841-19

Référence : 2019 CF 1411

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 12 novembre 2019

En présence de monsieur le juge Roy

ENTRE :

ZELALEM FISIHA WOLDEMARYAME

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La présente demande de contrôle judiciaire concerne une nouvelle décision rendue par la Section d'appel des réfugiés [la SAR] à la suite de la décision de la Cour accueillant une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision antérieure de la SAR (2018 CF 58).

Cette seconde contestation d'une décision de la SAR est présentée au titre de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR ou la Loi]. Pour les

motifs qui suivent, la Cour conclut que la nouvelle décision rendue contrevenait aux principes d'équité procédurale et doit par conséquent être annulée.

I. Faits

[2] À la lumière de la conclusion en l'espèce, selon laquelle la décision de la SAR contrevient aux principes d'équité procédurale, il ne sera pas nécessaire de revoir les faits en détail. En fait, ni la Section de la protection des réfugiés [la SPR] ni la SAR n'ont abordé le bien-fondé de la demande d'asile puisque l'instruction de la demande s'est arrêtée à la question de l'identité du demandeur.

[3] En l'espèce, il suffira de renvoyer à la courte description de l'allégation formulée à l'appui des demandes qui ont été présentées en vertu des articles 96 et 97 de la Loi :

[TRADUCTION]

[4] Les détails relatifs aux allégations formulées par le demandeur d'asile figurent dans l'exposé circonstancié de son formulaire Fondement de la demande d'asile (FDA) et dans son témoignage de vive voix. Le demandeur d'asile allègue qu'il est un citoyen de l'Éthiopie, et qu'il a été persécuté par le gouvernement de l'Éthiopie pour ses opinions politiques, soit son appartenance à la Coalition pour l'unité et la démocratie (CUD). Le demandeur d'asile s'est joint à la CUD en janvier 2005 et affirme qu'il a été arrêté en décembre 2005 et détenu pendant trois mois avant d'être mis en liberté après avoir promis de ne plus appuyer la CUD. Il déclare qu'il a été mis en détention à nouveau le 3 novembre 2008, a été accusé d'avoir poursuivi son association avec la CUD et a été gardé en détention jusqu'à ce qu'il réussisse à s'évader le 29 novembre 2008. Il s'est ensuite enfui en Afrique du Sud, où il a vécu dans la clandestinité jusqu'en janvier 2015, lorsqu'il en est parti pour se rendre aux États-Unis (É.-U.) avec l'aide d'un passeur. Le demandeur d'asile est arrivé aux É.-U. le 17 mars 2015, où il a présenté une demande d'asile, qui a été rejetée. Il s'est rendu au Canada le 2 juillet 2016 et a demandé l'asile peu après.

[Décision de la SPR, par. 4.]

II. L'instance

[4] La SPR a conclu, le 17 octobre 2016, que le demandeur n'avait pas établi son identité personnelle et nationale; par conséquent, la demande d'asile a été rejetée puisque [TRADUCTION] « sans une identité prouvée, le tribunal ne peut pas conclure à une possibilité sérieuse de persécution ou à un risque personnel » (décision de la SPR, par. 9).

[5] La décision a été maintenue (29 mai 2017) dans le cadre d'un appel devant la SAR. La décision initiale de la SAR n'est pas facile à lire, passant du coq à l'âne pour tenter de conclure que l'identité du demandeur d'asile n'a pas été établie. Il n'est pas toujours possible de trouver le lien entre les observations formulées par la SAR et la question qu'elle cherche à trancher, soit celle de l'identité du demandeur d'asile. Ce dernier a demandé à présenter de nouveaux éléments de preuve aux termes des paragraphes 110(4) et 110(6) de la Loi et la tenue d'une audience devant la SAR. Le nouvel élément de preuve probablement le plus important a été jugé irrecevable, et la tenue d'une audience a été refusée.

[6] La SAR a admis en preuve, dans la première décision d'appel, cinq articles en tant que nouveaux éléments de preuve. Il s'agit des éléments suivants :

1. Un article de Human Rights Watch intitulé *Ethiopia: State of Emergency Risks New Abuses* [Éthiopie : l'état d'urgence risque d'engendrer d'autres abus], publié le 31 octobre 2016;
2. Un article d'Aljazeera intitulé *Ethiopia State of Emergency Arrests Top 11,000* [plus de 11 000 personnes arrêtées dans le cadre de l'état d'urgence en Éthiopie], publié le 12 novembre 2016;

3. Un article de Quartz Africa intitulé *Posting on Facebook is now a crime under Ethiopia's State of Emergency* [la publication de messages sur Facebook constitue maintenant un acte criminel sous l'état d'urgence de l'Éthiopie], publié le 17 octobre 2016;
4. Un article de World News intitulé *Ethiopia announces new curbs as part of state of emergency measures* [l'Éthiopie annonce de nouvelles restrictions dans le cadre de l'état d'urgence], publié le 16 octobre 2016;
5. Un article de Human Rights Watch intitulé *Legal Analysis of Ethiopia's state of Emergency* [analyse juridique de l'état d'urgence décrété par l'Éthiopie], publié le 30 octobre 2016.

Elle a admis en preuve une copie d'un courriel de l'ambassade de l'Éthiopie au Canada sur les certificats de naissance éthiopiens (21 novembre 2016). Après avoir examiné le courriel, la SAR a décrit son contenu comme confirmant que les certificats de naissance éthiopiens ne contiennent pas d'éléments de sécurité, que le certificat de naissance peut être reconnu grâce au sceau et à la signature de l'autorité de délivrance; et que l'ambassade peut vérifier la légalité de tout certificat de naissance délivré en Éthiopie.

[7] Toutefois, la SAR a jugé que la carte d'identité nationale [*kebele*], qui pourrait être le nouvel élément de preuve le plus important présenté par le demandeur, était irrecevable. Les motifs pour lesquels l'élément a été rejeté comme étant irrecevable sont assez nébuleux. C'est la conclusion tirée par la Cour dans le cadre du contrôle judiciaire. Mon collègue le juge Campbell a reproduit intégralement les paragraphes 24 à 30 des motifs de la SAR. Il a conclu que « la SAR a immédiatement eu recours à une conclusion d'in vraisemblance et à de la spéculation non fondées » (décision de la CF, par. 13). La Cour critique les observations de la SAR quant à l'absence d'éléments de preuve convaincants au sujet de l'état d'urgence en Éthiopie, affirmant

que « la SAR s'est livrée [...] à de la pure spéculation lorsqu'elle a conclu que le témoignage du demandeur à l'égard de l'état d'urgence était [TRADUCTION] "conçu pour détourner et éviter une exploration plus poussée" » (décision de la CF, par. 15).

[8] De plus, la SAR a conclu que les éléments de preuve au sujet de l'état d'urgence en Éthiopie n'étaient pas l'affirmation du demandeur selon laquelle il n'avait pas pu se procurer des documents ou avoir accès au courrier ou à des services de messagerie pour l'envoi de documents au Canada; le juge Campbell conteste la conclusion, soulignant que « la propension de la SAR à tirer des conclusions sans qu'aucun élément de preuve ne les étaye constitue une erreur susceptible de contrôle [...] » (décision de la CF, par. 16). En fait, la SAR a affirmé que le demandeur avait allégué que sa carte d'identité nationale avait été jusque-là introuvable à cause de l'état d'urgence : la Cour a jugé qu'il s'agissait d'une explication différente de celle qui avait été donnée. Lorsque la question lui a été posée, la sœur du demandeur a d'abord dit que la carte d'identité était introuvable. Ce n'est que lorsqu'elle s'est renseignée auprès des voisins de sa mère, qui vivait ailleurs, et qui après le décès de la mère du demandeur et de sa sœur avaient vidé la maison, que la carte avait été retrouvée. Voilà, d'après le demandeur, qui explique pourquoi il n'avait pas pu produire la carte auparavant. Pour le juge Campbell, cela représente une conclusion erronée de plus étant donné que le demandeur n'a pas allégué que c'était l'état d'urgence qui avait été décrété en Éthiopie qui l'avait empêché d'obtenir sa carte d'identité nationale. La Cour fédérale a conclu que la décision de la SAR était déraisonnable et a renvoyé l'affaire à un tribunal différemment constitué pour un nouvel examen. La décision de la SAR faisant l'objet du présent contrôle constitue le nouvel examen en question.

III. La décision faisant l'objet du présent contrôle

[9] La seule décision devant la Cour est la décision de la SAR datée du 9 janvier 2019 au terme du nouvel examen de la décision de la SPR du 17 octobre 2016. Je renverrai à cette seconde décision de la SAR comme étant la (décision II).

[10] Là encore, la SAR a conclu « que la SPR n'a pas commis d'erreur dans ses conclusions selon lesquelles l'appelant n'a[vait] pas établi son identité et n'était pas autrement crédible en ce qui concerne le bien-fondé de sa demande d'asile, ni commis d'erreur dans son évaluation des éléments de preuve » (décision II, par. 68).

[11] En instruisant un nouvel appel, comme elle le devait, la SAR est pratiquement repartie à zéro. Appliquant le paragraphe 110(4) de la Loi à la lumière de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Singh*, 2016 CAF 96, [2016] 4 RCF 230, la SAR a admis la carte d'identité nationale [*kebele*] en tant que nouvel élément de preuve. En raison de l'importance attribuée à ce nouvel élément de preuve, je reproduis le paragraphe 13 de la décision II :

[13] En ce qui concerne les facteurs établis dans les arrêts *Singh* et *Raza*, le document est certainement pertinent et nouveau pour ce qui est de sa capacité d'aborder et de réfuter la conclusion de la SPR selon laquelle l'appelant n'avait pas établi son identité. En ce qui concerne la crédibilité, le moment où le document a été fourni par la sœur de l'appelant, après que ce dernier eut déclaré vigoureusement et à plusieurs reprises qu'il ne pourrait l'obtenir, est particulièrement préoccupant. Toutefois, après avoir examiné l'original, je conclus que le document ne semble pas, à première vue, poser problème. Par conséquent, le document satisfait au critère initial de la crédibilité pour être admis et il sera plus amplement analysé ci-dessous. J'admets donc la carte kebele à titre de nouvel élément de preuve.

[12] Les articles admis en preuve par le premier tribunal de la SAR sont aussi jugés recevables dans le processus de nouvel examen. Il en va de même pour le courriel de l'ambassade de l'Éthiopie qui confirme, entre autres choses, qu'aucune caractéristique de sécurité ne figure sur les certificats de naissance. Par ailleurs, la SAR a admis en preuve dans le cadre du nouvel examen deux lettres qui avaient été rejetées par le premier tribunal en dépit de certains doutes quant à savoir si elles étaient accessibles auparavant, au moment du rejet. Le tribunal chargé du nouvel examen a conclu « qu'en raison de l'état d'urgence, les lettres ne semblent pas, à première vue, avoir été normalement accessibles au moment du rejet; par conséquent, elles satisfont aux exigences du paragraphe 110(4) de la LIPR » (décision II, par. 20). Ces lettres provenaient d'amis du demandeur et visaient à attester l'identité de celui-ci.

[13] La SAR a refusé de tenir une audience, en vertu du paragraphe 110(6) de la Loi. Les motifs qui ont été fournis à cet égard sont plutôt nébuleux. En premier lieu, la SAR estime qu'elle a suffisamment d'éléments de preuve pour rendre sa décision. Par conséquent, il semble que la SAR, très tôt dans le processus, ait déjà tranché l'affaire à l'encontre du demandeur. En second lieu, la SAR affirme être convaincue que les nouveaux éléments de preuve présentés « ne sont toujours pas suffisants pour justifier d'accorder ou de refuser la demande d'asile, car ils ne portent que sur la question de l'identité et non sur la question de la crédibilité. Une nouvelle audience ne pourrait examiner les questions relatives à la crédibilité, car les nouveaux éléments de preuve n'abordent pas cette question » (décision II, par. 23). Il est difficile de savoir ce que la SAR entend par « question de la crédibilité » et « les questions relatives à la crédibilité », d'autant plus lorsque, quatre paragraphes plus loin, la SAR souligne que « les questions déterminantes en l'espèce sont l'identité de l'appelant et la crédibilité de sa demande d'asile »

(décision II, par. 27). En fait, la SAR souligne aussi « la crédibilité de la carte » (décision II, par. 29).

[14] Le refus de tenir une conférence pour discuter de la carte d'identité [*kebele*] et des mesures à prendre pour en vérifier l'authenticité, en vertu de l'article 26 des *Règles de la Section d'appel des réfugiés*, DORS/2012-257, m'apparaît tout aussi nébuleux. La SAR se contente d'affirmer :

[25] J'estime qu'il n'est pas nécessaire de tenir une conférence pour discuter de l'authentification de la carte *kebele*. J'ai examiné la carte originale dans le cadre de mon analyse indépendante. L'appelant avait la possibilité de faire authentifier la carte sans obtenir la permission de la SAR ou consulter celle-ci, mais il ne l'a pas fait.

[15] Après avoir admis en preuve la carte d'identité [*kebele*], mais refusé de tenir une conférence pour aborder les préoccupations, les faits pertinents ou toute autre question pour rendre l'appel plus équitable, la SAR choisit de ne conférer que peu de poids au document. Ici, la SAR aborde la crédibilité de la carte par rapport à la façon dont le document a été obtenu. La conclusion semble reposer sur deux motifs. En premier lieu, la SAR semble blâmer le demandeur pour avoir affirmé à la SPR qu'il serait presque impossible à sa sœur d'envoyer des documents, bien que la carte d'identité [*kebele*] ait été reçue quelques semaines plus tard. En second lieu, il est manifeste que la SAR avait des doutes quant à la carte elle-même. Là, la SAR émet des hypothèses sur l'apparence des cartes d'identité, lesquelles, nous apprend-elle, diffèrent d'une région à l'autre. Cela amène la SAR à conclure ce qui suit : « je ne m'attendrais pas nécessairement à ce que la carte de l'appelant ait la même apparence que les exemplaires figurant dans la RDI [réponse à une demande d'information] » (décision II, par. 33).

Manifestement, la SAR avait des doutes quant à ce qu'elle appelait « la crédibilité de la carte en raison de la façon dont elle a été obtenue » (décision II, par. 29), ce qui ne peut être que l'authenticité de la carte d'identité. Au-delà de la carte d'identité elle-même, la SAR semble voir un parallèle entre le fait qu'une ambassade de l'Éthiopie n'accepte pas une carte d'identité [*kebele*] pour délivrer un passeport, et le fait que cette même carte, par exemple, constitue un élément de preuve circonstanciel pour établir l'identité de quelqu'un. Elle affirme, au paragraphe 35 de la décision II :

[35] Toutefois, il est également mentionné dans la RDI que, en ce qui concerne la délivrance de passeports éthiopiens, « [...] l'ambassade n'accepte pas les cartes d'identité régionales, comme les cartes kebele, comme preuve de la nationalité éthiopienne aux fins de la délivrance des passeports [citation omise] ». Si les autorités éthiopiennes n'acceptent pas les cartes kebele en tant que pièces d'identité valides pour leurs propres ressortissants, je vois mal pourquoi je devrais accepter la carte de l'appelant.

[16] La SAR a continué d'accorder peu de poids à d'autres éléments tendant à établir l'identité du demandeur. Elle affirme que le « certificat de naissance est une pièce d'identité peu fiable et a peu de valeur probante » (décision II, par. 40); le fait que les autorités américaines aient consigné le pays d'origine inscrit par le demandeur dans sa demande d'asile aux É.-U. n'a pas convaincu la SAR parce que celle-ci a estimé que les autorités américaines n'avaient pas effectué une appréciation exhaustive ou, en supposant qu'une appréciation avait été effectuée, elle n'a pas compris les raisons pour lesquelles les autorités américaines avaient accepté l'origine du demandeur d'asile; le fait que le demandeur parle l'ahmarique a peu de poids parce que « [l]a langue ne permet pas automatiquement de déduire la citoyenneté d'une personne [...] » (décision II, par. 47).

[17] La SAR a ensuite formulé des observations sur la crédibilité de la demande d'asile. En premier lieu, elle a relevé des incohérences dans le témoignage du demandeur devant la SPR, devant les autorités américaines et dans sa déclaration dans le formulaire FDA. Par conséquent, pour la SAR, il existe des divergences en ce sens que les allégations formulées par le demandeur selon lesquelles il a été battu varient : il allègue d'abord avoir été battu pendant sa détention, puis de l'avoir plutôt été pendant le trajet en direction du lieu de détention, pour enfin omettre de mentionner qu'il avait été battu. En deuxième lieu, la SAR a de sérieuses réserves quant aux lettres de soutien qu'elle juge « pratiquement identiques » et extrêmement brèves. En troisième lieu, elle met aussi en doute la crédibilité du demandeur. Toutefois, il est difficile de comprendre comment la SAR est arrivée à cette conclusion d'absence de crédibilité du demandeur.

Deux préoccupations sont examinées en ce qui a trait à la crédibilité du demandeur : il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve voulant qu'il serait toujours recherché en Éthiopie et, même s'il est vraisemblable que les éléments de preuve documentaire de l'activisme politique du demandeur vers 2005 n'existent plus, celui-ci n'en est pas moins blâmé pour l'absence de témoins et d'éléments de preuve documentaire pour corroborer ses activités.

IV. Arguments et analyse

[18] La demande de contrôle judiciaire repose essentiellement sur le manquement allégué à l'équité procédurale en ce sens que la SAR, dans le cadre du nouvel examen, a transposé des conclusions quant à l'identité et à la crédibilité sans avertissement ou sans offrir au demandeur la possibilité de répliquer. Subsidiairement, le demandeur soutient que ces conclusions quant à l'identité et à la crédibilité sont déraisonnables. À la lumière de la conclusion qui a été tirée en ce

qui concerne l'équité procédurale, il ne sera pas nécessaire d'examiner l'argument fondé sur le caractère raisonnable.

[19] La norme de contrôle n'est pas contestée. Le manquement à un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale doit être examiné selon la norme de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339, au par. 43; *Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 RCS 502, au par. 79). Il n'est par conséquent pas nécessaire de faire preuve de déférence envers le décideur.

[20] Le droit d'une personne à être entendue (*audi alteram partem*) représente probablement l'élément le plus important du principe d'équité procédurale. Cette règle de justice naturelle fait désormais partie de l'obligation d'équité. De nos jours, l'attention se porte surtout sur ce qui constitue précisément le contenu procédural de l'obligation d'équité dans une affaire donnée. Les cinq facteurs qui ont été énoncés dans l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 pour établir les éléments nécessaires dans un contexte particulier ont été utilement résumés dans l'arrêt *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 RCS 650 :

5 Le contenu de l'obligation d'équité qui incombe à un organisme public varie en fonction de cinq facteurs : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi par l'organisme public pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les dispositions législatives précises en vertu desquelles agit l'organisme public; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision; et (5) la nature du respect dû à l'organisme : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Je suis d'avis, après avoir examiné les faits et les dispositions législatives en jeu dans le présent pourvoi, que ces facteurs imposent à la municipalité l'obligation d'exprimer les

motifs de son refus d'acquiescer à la deuxième et à la troisième demande de modification de zonage présentées par la Congrégation.

Il n'y a aucun doute qu'une demande d'asile représente l'une de ces décisions qui sont importantes pour la personne visée. Le processus qui a été suivi constituait aussi un facteur important, particulièrement lorsque le décideur tire de nouvelles conclusions en tant qu'organisme d'appel qui n'a pas entendu la preuve. Manifestement, le demandeur avait des préoccupations au sujet des nouveaux éléments de preuve, et il n'a pas eu tort de croire qu'il devrait être entendu. Une personne doit se voir offrir une possibilité équitable de participer au processus décisionnel.

[21] Dans leur ouvrage intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (par D. Brown et l'honorable J. Evans, avec l'aide de D. Fairlie, Thomson Reuters, feuilles volantes), les auteurs exposent de manière succincte la raison d'être des exigences en matière procédurale au paragraphe 7:1211 :

[TRADUCTION]

La prémisse sous-jacente de cette justification veut que le respect des procédures appropriées fera croître la probabilité que les décisions seront plus justes, plus éclairées et plus réfléchies. Qui plus est, il est moins probable que des personnes se voient privées de leurs droits ou soient victimes d'autres types de préjudices découlant d'une mesure administrative fondée sur des conclusions de fait, des conclusions de droit ou un exercice du pouvoir discrétionnaire entachés d'erreurs, incomplets ou irréfléchis.

De plus, le fait d'exiger des procédures qui répondent à une norme minimale de rationalité contribue aussi à un important objectif d'intérêt public. En particulier, l'intérêt public, en ce qui concerne l'application équitable de la loi, suppose une norme minimale de rationalité dans les décisions rendues. En fait, sans cet élément de rationalité, les cas similaires pourraient ne pas être traités de la même façon, et la perception d'arbitraire, voire l'arbitraire lui-

même, se manifestera plus souvent dans l'exécution des programmes administratifs.

J'estime que ces observations s'appliquent particulièrement en l'espèce.

[22] Il n'entre pas dans le cadre des présents motifs d'établir précisément les exigences relatives à l'équité procédurale. La présente affaire n'a pas été présentée en ces termes. Le demandeur se limite à soutenir que la SAR ne lui a pas offert la possibilité de participer pleinement à une décision d'une grande importance et, ce faisant, la SAR n'a pas pu en arriver à une décision juste et plus éclairée : l'absence de participation au processus décisionnel donne lieu aux conclusions de fait erronées et irréflechies que sa participation aurait pu prévenir.

[23] Le demandeur en l'espèce voulait que les préoccupations relatives à la carte d'identité [*kebele*] fassent l'objet d'une audience ou d'une conférence, comme il l'avait demandé expressément, qu'aurait pu convoquer la SAR. Toutefois, il ne soutient pas que la seule façon de participer au processus décisionnel aurait été à la faveur d'une audience en bonne et due forme. Il se contente de limiter l'argument au fait qu'il n'a pas eu la possibilité de participer en étant informé de considérations qui étaient nouvelles. Voilà l'aspect restreint sur lequel la Cour doit se prononcer en l'espèce.

[24] Dans le contexte des décisions concernant l'immigration, il est bien reconnu que « toute partie doit se voir offrir la possibilité de s'exprimer au sujet des nouvelles questions et préoccupations qui auront une incidence sur une décision la concernant » (*Ching c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 725, au par. 74).

[25] Dans la décision *Kwakwa c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2016 CF 600, la Cour devait trancher la même question que celle en l'espèce. La question est décrite en ces termes au paragraphe 17:

[17] M. Kwakwa soutient que la SAR a commis un manquement à la justice naturelle, puisque sa décision s'est fondée sur un nouvel ensemble d'arguments, soit un raisonnement et des conclusions d'invraisemblance, sans lui donner l'occasion de formuler des observations. M. Kwakwa soutient que, si la SAR voulait invoquer les nouveaux arguments quant à ce qui aurait dû constituer les motifs de la SPR ou quant à savoir pourquoi le témoignage de M. Kwakwa, selon lequel il travaillait comme journaliste et vivait sous son identité alléguée en République démocratique du Congo, ne devait pas être cru, M. Kwakwa aurait dû avoir la possibilité de formuler des observations.

[26] La Cour estime qu'« [u]ne "nouvelle question" est une question qui constitue un nouveau motif, ou raisonnement, sur lequel s'appuie un décideur, autre que les moyens d'appel soulevés par le demandeur pour soutenir le caractère valide ou erroné de la décision portée en appel » (par. 25). Par conséquent, la Cour a conclu au paragraphe 26 :

[26] Or, c'est le cas en l'espèce. Je conclus que, dans sa décision, la SAR a cerné des arguments et un raisonnement supplémentaires allant au-delà de la décision de la SPR en appel et n'a pas non plus donné à M. Kwakwa la possibilité de formuler des observations pour y répondre. Plus précisément, la SAR s'est appuyée sur des arguments au sujet du libellé des documents d'identité congolais de M. Kwakwa et a affirmé qu'il devrait y avoir une adresse dans l'en-tête de la carte d'identité de l'électeur et qu'une carte de journaliste ne devrait pas être utilisée dans le but de demander aux autorités de coopérer avec le journaliste. J'estime que la SAR a formulé des observations supplémentaires concernant les documents soumis par M. Kwakwa à l'appui de son identité congolaise, et qui n'avaient pas été soulevées ou abordées explicitement par la SPR. Il est possible que ces conclusions et ces arguments aient effectivement été étayés par la preuve au dossier, mais je suis d'accord avec M. Kwakwa qu'il aurait au moins dû avoir l'occasion de formuler des observations en réponse aux arguments et aux déclarations faites par la SAR, avant que la décision ne soit rendue.

[Non souligné dans l'original.]

[27] Cela est très semblable à ce qui s'est passé en l'espèce. La carte d'identité [*kebele*] en est un bon exemple. Il est manifeste que le document est devenu un élément de preuve essentiel. Il convient de rappeler que la SPR ne disposait pas de la carte et que le premier tribunal de la SAR avait refusé de l'admettre en preuve. Dans la décision faisant l'objet du présent contrôle, il a été jugé bon d'admettre la carte en preuve : la SAR aurait pu renvoyer l'affaire à la SPR pour nouvel examen (al. 111(1)c) de la Loi). Elle ne l'a pas fait. La SAR a plutôt choisi de minimiser l'importance de la carte : elle a pris des risques en appréciant un élément de preuve essentiel pour la première fois dans le cadre d'un nouvel examen. Elle aurait pu, à tout le moins, faire connaître ses préoccupations au demandeur avant de se prononcer sur la question.

[28] Le demandeur a raison de soutenir que les préoccupations soulevées par la SAR lui étaient inconnues : il aurait pu les atténuer si la SAR avait choisi de tenir une audience ou un appel-conférence officiels, ou si elle avait tout simplement accepté des observations écrites une fois qu'elle les avait signalées. La SAR, en rejetant la carte d'identité qu'elle venait d'admettre en preuve, a soutenu que le demandeur avait témoigné longuement devant la SPR qu'il était impossible à sa sœur d'envoyer des documents en raison de l'état d'urgence qui avait été décrété en Éthiopie. En premier lieu, si la SAR voulait renvoyer à cette partie du témoignage devant la SPR, elle aurait dû demander des précisions au demandeur d'une façon ou d'une autre, que ce soit à la faveur d'une audience ou d'une « lettre d'équité procédurale ». En second lieu, les éléments de preuve invoqués ont été mal interprétés, du moins du point de vue du demandeur. Celui-ci prétend que, une fois qu'elles sont replacées dans leur contexte, ses affirmations visaient à répondre aux questions posées par la SPR au sujet d'une interruption des communications qui

l'avait empêché de communiquer avec sa sœur. Les médias sociaux ont été rétablis après l'audience devant la SPR. De plus, comme le soutient le demandeur, ses éléments de preuve avaient trait à l'obtention de nouveaux documents délivrés par le gouvernement d'alors : cela n'avait rien à voir avec la façon dont sa sœur avait pu obtenir les documents de sa mère décédée que conservaient les voisins.

[29] Cette préoccupation quant à la façon dont a été obtenue la carte d'identité est une chose. Toutefois, la SAR, après avoir admis en preuve la carte d'identité, a continué d'avoir des réserves au sujet de celle-ci. Invoquant une réponse à une demande d'information, la SAR a conclu que l'ambassade ne considérait pas ces cartes comme des preuves de la nationalité aux fins de la délivrance de passeports, ce qui l'a amenée à affirmer que « [s]i les autorités éthiopiennes n'acceptent pas les cartes kebele en tant que pièces d'identité valides pour leurs propres ressortissants, je vois mal pourquoi je devrais accepter la carte de l'appelant » (par. 35). Par conséquent, au lieu de considérer la carte comme un document ayant peu de poids, mais susceptible d'être pris en compte avec d'autres éléments de preuve relatifs à l'identité, celle-ci semble avoir été complètement rejetée. Surtout, l'extrait utilisé par la SAR ne renvoie qu'à l'opinion d'un responsable éthiopien de l'ambassade au Canada. Un certain nombre d'articles dans le cartable national de documentation apportent un éclairage très différent. Le demandeur renvoie expressément aux éléments suivants au paragraphe 68 de son mémoire des faits et du droit :

- a. De la Direction des recherches, Commission de l'immigration et du statut de réfugié : information sur la disponibilité de pièces d'identité frauduleuses; information sur les efforts déployés par l'État pour lutter contre la fraude documentaire (2014-janvier 2016) : « [1]a principale

condition pour obtenir un passeport consiste à présenter une carte d'identité de résident de *kebele* valide »⁶⁰

- b. Direction des recherches, Commission de l'immigration et du statut de réfugié : Éthiopie : information sur la procédure de délivrance des passeports à l'intérieur du pays; les renseignements inclus dans le passeport (2012-avril 2015) : pour obtenir un premier passeport, le demandeur doit fournir ce qui suit à l'ambassade : « deux copies d'un document attestant la citoyenneté éthiopienne [...] notamment [...] une carte d'identité *kebele* »⁶¹
- c. De l'annexe de réciprocité du Département d'État des États-Unis : [TRADUCTION] Critères d'inscription et marche à suivre pour obtenir un passeport : présenter une carte d'identité et le certificat de naissance »⁶²

[Souligné dans l'original et notes de bas de page omises.]

[30] Il ne s'agit pas ici de trancher la question, mais bien de faire ressortir les raisons pour lesquelles il est essentiel d'avoir la possibilité d'apporter des réponses pour assurer l'équité de la procédure. Cela constitue un autre exemple de la raison d'être d'un processus qui est équitable au plan procédural, qui permet à une partie de se faire entendre au sujet de nouvelles questions.

[31] De plus, le demandeur affirme que de nouvelles conclusions quant à la crédibilité ont été tirées dans le cadre du nouvel examen. Cela peut constituer un manquement aux règles d'équité procédurale (*Farooq c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 164). L'une de ces conclusions qui semble particulièrement frappante, et qui se rapporte à un élément que la SAR a qualifié de « plus préoccupant », tient au fait que les lettres envoyées par des amis soulignent que le demandeur n'avait pas pu travailler après sa détention. La SAR a présenté cette affirmation comme une incohérence par rapport au témoignage du demandeur selon lequel il avait travaillé comme peintre dans le secteur privé. Le demandeur soutient que la SAR a mal

énoncé la preuve : il a été congédié en raison de ses opinions politiques après sa détention en 2005, mais il a pu effectuer des travaux dans le secteur privé.

[32] Le demandeur a produit un affidavit aux fins de la présente demande, auquel le défendeur ne s'est pas opposé. Le document est supposément produit à titre d'exception à la règle interdisant la production de nouveaux éléments de preuve dans les contrôles judiciaires lorsque la question soulevée concerne l'équité procédurale (*Bernard c Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, aux par. 25 et 26). Quoiqu'il en soit, aucune objection n'a été soulevée quant à son utilisation. Dans l'affidavit, le demandeur affirme :

[TRADUCTION]

12. [...] à deux reprises la décision juge qu'il est contradictoire que les lettres de soutien disent que je ne pouvais pas travailler en toute sécurité après mon arrestation, tandis qu'à mon audience, j'ai affirmé que j'avais travaillé comme peintre dans le secteur privé.

13. Pour moi, ce n'est pas une contradiction. Comme je l'ai dit dans mon témoignage, j'avais travaillé auparavant à l'hôpital Gondar, mais j'ai été congédié après mon arrestation. J'aurais préféré connaître la préoccupation du commissaire à ce sujet pour que je puisse préciser que je ne me sentais pas en sécurité en Éthiopie et que j'avais *bel et bien* eu de la difficulté à trouver un emploi. C'est pourquoi j'ai dû accepter des tâches de peinture payées comptant par des entreprises privées jusqu'à ce que je m'enfuisse du pays.

[En italique dans l'original.]

Là encore, c'est l'importance (« plus préoccupant ») de la prétendue contradiction soulevée par la SAR qui rend cette conclusion tirée sans informer le demandeur particulièrement problématique du point de vue de l'équité procédurale.

[33] Cela suffit pour établir le manquement à l'équité procédurale en l'espèce. J'ajouterais toutefois une mise en garde. Qu'un demandeur ne soit pas d'accord avec une appréciation de la preuve par le décideur n'entre pas dans l'équité procédurale, et le décideur n'est pas tenu de donner un avant-goût de sa décision à venir pour offrir une autre chance aux parties de faire valoir leurs arguments ou de dresser une liste de « préoccupations » susceptibles d'être soulevées. Cela ne constitue pas une invitation à transformer une analyse fondée sur la norme de la décision raisonnable en une analyse fondée sur la norme de la décision correcte où il n'y a pas lieu de faire montre de retenue envers le décideur. Une décision qui ne correspond pas aux éléments de preuve est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, et non pas de la décision correcte. Il s'ensuit que le demandeur doit montrer davantage qu'un désaccord avec l'appréciation de la preuve telle qu'elle a été présentée. Certaines des allégations formulées par le demandeur pouvaient aller dans ce sens :

[TRADUCTION]

- a. La SAR souligne une nouvelle contradiction perçue lorsque l'un des lettres renvoie à l'appartenance du demandeur et de son père au parti Unité pour la démocratie et la justice (UDJ) plutôt qu'à la CUD⁷⁵. S'il avait été informé de cette préoccupation, le demandeur aurait pu expliquer que, étant donné que l'UDJ est le parti ayant précédé la CUD, beaucoup d'Éthiopiens utilisent l'une ou l'autre appellation⁷⁶.
- b. Curieusement, la SAR conclut, sous la rubrique « L'appelant n'était pas crédible » qu'il n'y a pas d'élément de preuve qu'un membre de « faible niveau d'activité » d'un parti d'opposition comme lui serait recherché par les autorités éthiopiennes⁷⁷. Si le demandeur avait su que la SAR avait cette préoccupation, il aurait pu renvoyer la SAR à l'imposante preuve sur les détentions arbitraires de membres de tous les partis qui cherchent à déloger le régime sans pitié du Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE)⁷⁸. Cette conclusion pose particulièrement problème parce que la SPR n'a pas soulevé le risque objectif en tant que préoccupation⁷⁹.

- c. La SAR tire une inférence défavorable de l'absence d'éléments de preuve de la part de personnes qui ont travaillé avec Zelalem dans le cadre de ses activités politiques »⁸⁰. Si le demandeur avait été informé de cette préoccupation, il aurait pu expliquer qu'il avait bel et bien cherché à retracer d'autres militants qu'il avait connus en Éthiopie il y a près de 15 ans, mais que, à cause de ses déplacements et du temps qui s'était écoulé, il n'y était malheureusement pas arrivé⁸¹.

[Mémoire des faits et du droit, par. 83. Notes de bas de page omises.
Non souligné dans l'original.]

[34] La difficulté en l'espèce vient du fait que la SPR a tranché l'affaire en fonction de problèmes relatifs à l'identité, sans disposer de la carte d'identité [*kebele*]. La SAR a admis en preuve la carte d'identité et a soulevé dans sa décision des questions que n'avait pas pu examiner la SPR, qui ne disposait pas de la carte, dans le but de discréditer les éléments de preuve qu'elle venait d'admettre en preuve. Il en découle l'obligation de soulever la question auprès des parties (*Ojarikre c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 896, au par. 20, et *Jianzhu c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 551, au par. 12; *Laag c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2019 CF 890, au par. 23) étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle question qui n'a pas été, et qui n'aurait pas pu être, examinée auparavant.

V. Conclusion

[35] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie et l'affaire, renvoyée à un tribunal différemment constitué pour qu'une nouvelle décision soit rendue. Les parties conviennent qu'il n'y a pas de question grave de portée générale à certifier. C'est aussi mon avis.

JUGEMENT dans le dossier IMM-841-19

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué pour nouvel examen.

2. Il n'y a pas de question grave de portée générale à certifier.

« Yvan Roy »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 28^e jour de novembre 2019.

Isabelle Mathieu, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-841-19

INTITULÉ : ZELALEM FISIHA WOLDEMARYAME c LE
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 OCTOBRE 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE ROY

DATE DES MOTIFS : LE 12 NOVEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

Joshua Blum POUR LE DEMANDEUR

Bradley Gotkin POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jared Will & Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)