

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20131127

Dossier : IMM-8110-12

Référence : 2013 CF 1195

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 27 novembre 2013

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

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

demandeur

et

MICHAEL OLUFEMI OLADAPO

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, présentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre ou le demandeur) au titre du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi), de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a conclu, le 30 juillet 2012, que le défendeur était une personne à protéger au sens du paragraphe 97(1) de la Loi.

[2] Le demandeur demande à la Cour d'annuler la décision de la Commission et de renvoyer l'affaire à la Commission pour nouvelle décision par une autre formation.

Contexte

[3] Le demandeur est un citoyen du Nigeria. Il a demandé l'asile parce qu'il craignait d'être persécuté au Nigeria, par son oncle et par d'autres membres de la collectivité, en raison d'un conflit lié à une succession. Il a également prétendu qu'il craignait d'être persécuté en raison de ses opinions politiques.

[4] Le père du défendeur était le roi de la collectivité à laquelle appartient le défendeur et celui-ci, à titre de fils aîné, était en tête de liste pour lui succéder. Plusieurs membres de la famille sont morts et son pasteur lui a conseillé de quitter le pays afin d'éviter d'être la prochaine victime. Le défendeur a quitté la demeure de son père en 1995. Un jour, le commerce du défendeur a été incendié pour des motifs d'ordre politique. Le défendeur s'est fait dire par son père que le problème à l'origine du conflit était que l'oncle du défendeur revendiquait la propriété d'un terrain qui avait été léguée au père du défendeur.

[5] Le défendeur s'est enfui au Bénin en 1997, puis il s'en est allé en Espagne en 1999.

[6] Le père du défendeur est mort en 1999, mais le défendeur ne l'a appris que deux ans plus tard parce son père ne voulait pas qu'il retourne au Nigeria pour les funérailles. En 2006, le

défendeur est retourné au Nigeria et on lui a demandé d'assumer les fonctions de chef, mais il a refusé. Il a apporté de l'aide au parti politique Action Congress et il a reçu des menaces. Il a signalé les menaces à la police, mais celle-ci lui a dit qu'elle ne pouvait pas le protéger s'il retournait en Espagne.

[7] Le défendeur est arrivé au Canada le 21 avril 2011. Il a été placé en détention à son arrivée et il a alors demandé l'asile.

[8] La Commission a entendu la demande le 17 mai 2012.

Décision de la Commission

[9] La Commission a rendu une décision de vive voix à l'audience le 17 mai 2012. Des motifs écrits ont été déposés le 27 juillet 2012. La Commission a résumé les allégations du défendeur et a accepté son identité. La Commission a souligné qu'il ne ressortait pas clairement de la carte de résident espagnol du défendeur ce qu'était son statut dans ce pays, mais elle a conclu qu'il était manifeste que ses documents espagnols avaient été obtenus frauduleusement parce qu'ils faisaient mention de la citoyenneté béninoise. La Commission a mentionné que l'exclusion était par conséquent une question théorique.

[10] La Commission a mentionné qu'elle n'acceptait pas dans l'ensemble le témoignage du défendeur, mais qu'elle rendrait une décision en se fondant sur le cœur du litige. La Commission a

rejeté la demande du défendeur fondée sur l'article 96 de la Loi en raison de l'absence d'éléments de preuve objectifs démontrant l'existence d'un lien.

[11] La Commission a accepté la demande du défendeur fondée sur l'article 97 de la Loi en raison des risques découlant de ses activités antérieures, de sa profession, de ses racines familiales et de son appartenance à des partis politiques. La Commission a conclu qu'il n'existait pas de possibilité de refuge intérieur ni de protection de l'État.

Questions en litige

[12] Selon le demandeur, les deux questions suivantes sont en litige :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. La Commission a-t-elle contrevenu aux principes de l'équité procédurale en n'avisant pas le ministre qu'il y avait une possibilité que la section E de l'article premier de la Convention s'appliquait à la demande?

[13] Le défendeur a d'abord prétendu que la demande était hors délai, mais il a abandonné cette position à l'audience.

Les observations écrites du demandeur

[14] Le demandeur prétend que la question de savoir si la Commission a commis une erreur en n'avisant pas le ministre est une question d'équité procédurale susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[15] Le demandeur affirme que la Commission n'a pas avisé le ministre dès qu'elle a su qu'il y avait une possibilité que la section E de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 UNTS 137 (la Convention) s'appliquait à la demande. Il s'agissait d'une violation de ce qui était alors l'article 23 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228, (les Règles) en vertu duquel cet avis était obligatoire. La Cour a déjà statué que l'omission de donner l'avis exigé par cette disposition constitue une violation du principe de l'équité procédurale.

[16] Le demandeur prétend que l'obligation à laquelle la Commission est tenue est déclenchée dès qu'il y a une possibilité que les sections E ou F de l'article premier s'appliquent. Le ministre est le bénéficiaire de cette disposition.

[17] Le demandeur prétend que, en l'espèce, bien que la Commission ait fait mention de la « section A de l'article premier », elle parlait manifestement de la section E de l'article premier, car elle s'interrogeait sur la question du statut du défendeur en Espagne. La Commission savait parfaitement qu'il était possible que cette disposition s'appliquait, car elle a pris la peine d'examiner

la preuve et de tirer une conclusion. La transcription indique que la Commission a estimé que l'exclusion pouvait être en cause. Par conséquent, il y avait obligation d'aviser le ministre.

[18] Même si le renvoi à la section A de l'article premier n'était pas une erreur typographique, la Commission savait que, compte tenu de la preuve, il y avait une possibilité que la section E s'appliquait, car la carte d'embarquement du défendeur indiquait qu'il avait monté à bord de l'avion muni d'un passeport espagnol. Le défendeur a trois enfants, lesquels sont nés en Espagne. Il a vécu dans ce pays pendant 11 ans et détient un certain nombre de documents espagnols.

[19] Le demandeur prétend que le ministre a eu la possibilité de participer aux procédures, qu'il aurait pu fournir des éléments de preuve relativement au statut du défendeur en Espagne et à d'autres questions pertinentes quant à savoir si le défendeur jouissait d'un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants espagnols.

Observations écrites du défendeur

[20] Le défendeur convient que la norme de contrôle est celle de la décision correcte. Le défendeur prétend que la Commission n'estimait pas qu'il y avait une possibilité que les sections E ou F de l'article premier s'appliquaient, car il vivait en Espagne sous une fausse identité. Il n'y avait donc aucune d'aviser le ministre.

[21] Subsidiairement, le défendeur prétend que le demandeur n'a pas prouvé qu'aucun avis n'a été donné. Le demandeur, dans sa preuve, ne s'est fié qu'à du personnel plutôt que de soumettre une

preuve émanant de la Commission elle-même. La présomption d'application régulière de la loi n'a donc pas été réfutée.

Observations en réponse du demandeur

[22] Le demandeur prétend que le défendeur n'a pas vécu sous une fausse identité en Espagne, car les documents espagnols sont à son nom; ils ne font que comporter la mention frauduleuse que le défendeur est de nationalité béninoise.

[23] Le demandeur prétend que dans le courriel que la Commission a envoyé à l'Agence des services frontaliers du Canada elle n'a pas avisé le demandeur qu'il y avait une possibilité était possible que l'application de la section E de l'article premier soit soulevée et qu'il ne s'agissait pas de la bonne façon de procéder. La transcription révèle que la Commission n'a pas estimé que le demandeur n'avait pas été avisé. Elle n'a pas soumis les renseignements pertinents nécessaires.

Analyse et décision

[24] Première question en litige

Quelle est la norme de contrôle applicable?

Lorsque la norme de contrôle applicable à une question précise posée à la Cour a été tranchée par la jurisprudence, la cour qui effectue le contrôle peut adopter cette norme de contrôle (voir *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190, au paragraphe 57).

[25] Il est bien établi en droit que la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale est celle de la décision correcte (voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43, [2009] 1 RCS 339). Il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence envers les décideurs à l'égard de ces questions (voir l'arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 50). La question de savoir si la Commission s'est conformée à l'article 23 des Règles ou à la disposition qui l'a remplacé est une question d'équité procédurale et appelle donc l'application de cette norme de contrôle (voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Louis*, 2009 CF 674, au paragraphe 14, [2009] ACF n° 826).

[26] Deuxième question en litige

La Commission a-t-elle contrevenu aux principes de l'équité procédurale en n'avisant pas le ministre qu'il y avait une possibilité que la section E de l'article premier de la Convention s'appliquait à la demande

La Commission a manifestement tenu compte, au paragraphe 4 de ses motifs, de la possibilité d'exclusion :

Bien que la copie de votre carte de résidence espagnole ne mentionne pas clairement quel est votre statut en Espagne et que j'aie conclu

que vous êtes nigérian, il est évident que vos documents espagnols ont été obtenus frauduleusement parce que les autorités espagnoles croient que vous êtes un citoyen du Bénin en raison du passeport que vous leur avez montré. Par conséquent, la question de l'exclusion au titre de la section A de l'article premier de la Convention est, selon moi, sans intérêt pratique.

[27] Ce passage indique clairement que la Commission a songé à l'exclusion puis a rejeté cette possibilité. La Commission a tiré une conclusion de fait relativement au statut du défendeur en Espagne. Cela satisfait au critère de la « possibilité » figurant à l'article 23 des Règles et, par conséquent, le ministre doit être avisé.

[28] Je suis d'accord avec le demandeur pour affirmer que la transcription révèle que la Commission n'a donné aucun avis :

[TRADUCTION]

Vous m'avez donné aujourd'hui un certain nombre de [sic] supplémentaires qui changent certaines des choses sur lesquelles je m'interrogeais, alors nous allons voir où ira l'audience, mais je tiens à vous faire savoir que je peux décider de suspendre l'audience et d'inviter le ministre à participer.

[29] L'omission de donner cet avis exige qu'une nouvelle décision soit rendue (voir *Louis*, précitée, au paragraphe 14).

[30] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie et l'affaire doit être renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour nouvelle décision.

[31] Le demandeur m'a soumis des questions à titre de questions graves de portée générale à examiner à des fins de certification :

1. L'ancien article 23 des Règles de la Section de la protection des réfugiés (Règles de la SPR) (l'article 26 dans la version actuelle des Règles de la SPR) comporte-t-il les deux volets suivants?

a) Un premier volet de délibération exclusive dans l'esprit de la Commission quant à savoir si elle « estime » qu'il y a une possibilité que la question de l'exclusion soit soulevée dans le cadre d'une demande;

b) Un deuxième volet d'avis au ministre dès que la Commission a des motifs de croire qu'il y a une possibilité que la question de l'exclusion puisse être soulevée dans le cadre d'une demande.

2. Si la réponse à la première question est affirmative, la Commission doit-elle aviser le ministre des délibérations qu'elle a tenues en première étape [*sic*] si elle a des motifs de croire qu'il n'y a aucune possibilité que la question de l'exclusion soit soulevée dans le cadre de la demande?

3. La délibération dont il est question à la question 1a) susmentionnée permet-elle à la Commission de se pencher sur la question de savoir si le demandeur est peut-être personne exclue? Y a-t-il des limites à la nature des délibérations de la Commission?

4. Quelle norme une cour de révision doit-elle appliquer relativement au processus de délibération de la Commission dans le contexte de la question 1a)?

[32] La Cour d'appel fédérale, dans *Lin Zhang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CAF 168, 446 NR 382, a déclaré ce qui suit au paragraphe 9:

Il est de droit constant que, pour être certifiée, une question doit i) être déterminante quant à l'issue de l'appel, ii) transcender les intérêts des parties au litige et porter sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale. En corollaire, la question doit avoir été soulevée et examinée dans la décision de la cour d'instance inférieure, et elle doit découler de l'affaire, et non des motifs du juge.

[33] J'ai examiné les observations des parties sur les questions à certifier et je ne suis disposé à certifier aucune de ces questions, car, selon moi, aucune d'elles ne transcende les intérêts des parties au litige et ne porte sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale.

[34] La question qui sous-tend les questions proposées est de savoir si la Commission se livre à un processus en deux étapes en ce qui concerne la question d'aviser le ministre en vertu de l'ancien article 23 des Règles de la Section de la protection des réfugiés. L'article 23 est rédigé comme suit :

23. (1) Si elle croit, avant l'audience, qu'il y a une possibilité que les sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés s'appliquent à la demande d'asile, la Section en avise par écrit le ministre et lui transmet les renseignements pertinents.

23.(1) If the Division believes, before a hearing begins, that there is a possibility that sections E or F of Article 1 of the Refugee Convention applies to the claim, the Division must notify the Minister in writing and provide any relevant information to the Minister.

(2) Si elle croit, au cours de l'audience, qu'il y a une possibilité que les sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés s'appliquent à la demande d'asile et qu'elle estime que la participation du ministre peut contribuer à assurer une instruction approfondie de la demande, la Section en avise par écrit le ministre et lui transmet les renseignements pertinents.

(2) If the Division believes, at any time during a hearing, that there is a possibility that section E or F of Article 1 of the Refugee Convention applies to the claim, and the Division is of the opinion that the Minister's participation may help in the full and proper hearing of the claim, the Division must notify the Minister in writing and provide the Minister with any relevant information.

[35] Une lecture du paragraphe 23(1) révèle que si la Commission croit qu'il y a une « possibilité » que les sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés s'appliquent à la demande d'asile, elle avise le ministre. Il ressort de la transcription que c'était le cas en l'espèce (dossier certifié du tribunal, page 350). Aucune question importante ou de portée générale n'est soulevée en l'espèce.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission afin que celui-ci rende une nouvelle décision.

2. Aucune question n'est certifiée.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

ANNEXE

Dispositions législatives pertinentes*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, LC 2001, c 27*

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

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

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se

(i) the person is unable or, because of that

réclamer de la protection de ce pays,

risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

169. Les dispositions qui suivent s'appliquent aux décisions, autres qu'interlocutoires, des sections :

169. In the case of a decision of a Division, other than an interlocutory decision:

a) elles prennent effet conformément aux règles;

(a) the decision takes effect in accordance with the rules;

b) elles sont motivées;

(b) reasons for the decision must be given;

c) elles sont rendues oralement ou par écrit, celles de la Section d'appel des réfugiés devant toutefois être rendues par écrit;

(c) the decision may be rendered orally or in writing, except a decision of the Refugee Appeal Division, which must be rendered in writing;

d) le rejet de la demande d'asile par la Section de la protection des réfugiés est motivé par écrit et les motifs sont transmis au demandeur et au ministre;

(d) if the Refugee Protection Division rejects a claim, written reasons must be provided to the claimant and the Minister;

e) les motifs écrits sont transmis à la personne en cause et au ministre sur demande faite dans les dix jours suivant la notification ou dans les cas prévus par les règles de la Commission;

(e) if the person who is the subject of proceedings before the Board or the Minister requests reasons for a decision within 10 days of notification of the decision, or in circumstances set out in the rules of the Board, the Division must provide written reasons; and

f) les délais de contrôle judiciaire courent à

(f) the period in which to apply for judicial

compter du dernier en date des faits suivants : notification de la décision et transmission des motifs écrits.

review with respect to a decision of the Board is calculated from the giving of notice of the decision or from the sending of written reasons, whichever is later.

Règle de la Section de la protection des réfugiés, DORS/2002-228

23. (1) Si elle croit, avant l'audience, qu'il y a une possibilité que les sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés s'appliquent à la demande d'asile, la Section en avise par écrit le ministre et lui transmet les renseignements pertinents.

23.(1) If the Division believes, before a hearing begins, that there is a possibility that sections E or F of Article 1 of the Refugee Convention applies to the claim, the Division must notify the Minister in writing and provide any relevant information to the Minister.

(2) Si elle croit, au cours de l'audience, qu'il y a une possibilité que les sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés s'appliquent à la demande d'asile et qu'elle estime que la participation du ministre peut contribuer à assurer une instruction approfondie de la demande, la Section en avise par écrit le ministre et lui transmet les renseignements pertinents.

(2) If the Division believes, at any time during a hearing, that there is a possibility that section E or F of Article 1 of the Refugee Convention applies to the claim, and the Division is of the opinion that the Minister's participation may help in the full and proper hearing of the claim, the Division must notify the Minister in writing and provide the Minister with any relevant information.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-8110-12

INTITULÉ : LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

- et -

MICHAEL OLUFEMI OLADAPO

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 28 mai 2013

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

DATE DES MOTIFS : Le 27 novembre 2013

COMPARUTIONS :

Daniel Engel POUR LE DEMANDEUR

Kingsley I. Jesuorobo POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney POUR LE DEMANDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)

Kingsley I. Jesuorobo POUR LE DÉFENDEUR
North York (Ontario)