

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220316

Dossier : IMM-3728-21

Référence : 2022 CF 347

Ottawa (Ontario), le 16 mars 2022

En présence de monsieur le juge Diner

ENTRE :

PROSPER HARERIMANA

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Nature de l'affaire

[1] La présente est une demande de contrôle judiciaire intentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, ch 27 [LIPR] à l'encontre de la décision rendue le 10 mai 2021 (Décision) par la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Dans sa décision, la SAR confirme la décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) par laquelle elle refusait la

demande d'asile du demandeur, déterminant qu'il était visé par les articles 98 de la LIPR et 1Fa) de la *Convention relative au Statut des Réfugiés* des Nations Unies, R.T. Can. 1969 n°6 [*Convention*].

[2] La SPR indiquait dans sa décision avoir des raisons sérieuses de penser que le demandeur a volontairement apporté une contribution consciente et significative, entre 1990 et 2006, à des crimes internationaux de torture et de meurtre commis par l'organisation Documentation nationale/Service national de renseignements du Burundi (l'Organisation).

[3] Lors de l'audition de cette affaire, après avoir entendu les arguments des parties, j'ai déterminé que la SAR n'a pas, dans sa Décision, démontré qu'elle a procédé à une analyse indépendante du dossier. J'ai donc statué en faveur du demandeur, accueilli la demande, et indiqué que les motifs suivraient. Ceux-ci se retrouvent ci-dessous.

[4] Le demandeur, un citoyen du Burundi, a travaillé comme agent du renseignement pour l'Organisation de 1990 à 2006. L'Organisation est un sous-groupe des anciennes Forces armées burundaises (FAB).

[5] Le demandeur, son épouse et leurs quatre enfants ont fui le Burundi pour le Canada, où ils ont demandé l'asile sur la base d'une crainte de persécution par l'État du Burundi en raison de leur origine ethnique tutsie et de leurs opinions politiques présumées en tant qu'anciens membres des FAB ou en tant que membres de la famille d'un ancien membre des FAB.

II. La décision de la SPR

[6] La SPR a accueilli la demande d'asile de l'épouse et des enfants du demandeur. Elle a toutefois rejeté celle du demandeur, jugeant qu'il était visé par l'exclusion prévue aux articles 98 de la LIPR et 1Fa) de la *Convention*. La SPR a conclu que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le Ministre), qui est intervenu devant elle, a établi qu'il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur s'est rendu complice de crimes contre l'humanité commis par l'Organisation.

[7] La SPR a appliqué l'arrêt *Ezokola c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40 [Ezekola], dans lequel la Cour suprême a indiqué qu'une personne est inadmissible à la protection des réfugiés suivant l'article 1Fa) pour cause de complicité dans la perpétration de crimes internationaux « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle a volontairement apporté une contribution consciente et significative aux crimes ou au dessein criminel du groupe qui les aurait commis ». La SPR a déterminé que les actes que le demandeur a commis à titre d'employé de l'Organisation constituent en soi des contributions volontaires, significatives et conscientes aux crimes contre l'humanité commis par celle-ci. Les motifs de la SPR pour arriver à cette conclusion s'étendent sur près de 100 paragraphes. J'en résume ici la substance :

(i) *Caractère volontaire* : La SPR a conclu au caractère volontaire des contributions du demandeur parce que celui-ci s'est volontairement joint à l'Organisation et a accepté de gravir les échelons de celle-ci pendant sa longue carrière. La SPR a jugé non crédible l'allégation du demandeur à l'effet que s'il avait démissionné de son poste, lui et sa famille auraient été punis.

(ii) *Connaissance* : La SPR a conclu que les contributions du demandeur étaient conscientes. Elle a noté que même si le demandeur a nié avoir eu personnellement connaissance de crimes précis commis par l'Organisation entre 1990 et 2006, celui-ci avait connaissance de la nature répressive de l'appareil de sécurité pour lequel il travaillait et du fait que des crimes contre l'humanité étaient commis.

(iii) *Nature de l'Organisation* : Devant la SPR, le demandeur a soutenu qu'il faisait partie de la division économique de l'Organisation et, qu'à ce titre, il n'a pas participé à des crimes commis par d'autres divisions de l'Organisation. La SPR a conclu que la question de savoir si le demandeur faisait partie d'une division économique n'était pas déterminante, puisqu'il ait été « économique » ou pas, le travail de renseignement du demandeur d'asile était, de son aveu, un travail très significatif ayant des conséquences sur d'importants intérêts de l'État burundais. La SPR a déterminé que l'allégation du demandeur selon laquelle une division économique aurait été à l'abri des crimes commis par l'Organisation n'était pas crédible, considérant la nature fondamentalement violente de l'Organisation.

(iv) *Les postes du demandeur* : La SPR a noté que le demandeur a gravi les échelons au cours de sa carrière au sein de l'Organisation, et a déduit de ce fait qu'à mesure qu'il progressait, il était susceptible d'avoir connaissance des activités criminelles de l'Organisation. La SPR a également noté que le demandeur a passé 16 ans au sein de l'Organisation. Compte tenu de ce fait, de la preuve faisant état du caractère généralisé des actes criminels de l'Organisation et de sa taille relativement modeste, la SPR a déduit que le demandeur a eu une connaissance précise des crimes contre l'humanité auxquels il

contribuait en raison de ses fonctions comme agent de renseignement, selon la prépondérance des probabilités.

(v) *Caractère significatif* : La SPR a jugé que les contributions du demandeur aux crimes contre l'humanité commis par l'Organisation étaient significatives. Elle a noté que l'information recueillie par le demandeur dans l'exercice de ses fonctions était, selon la prépondérance des probabilités, utilisée pour la perpétration de crimes internationaux.

III. La décision faisant l'objet du contrôle judiciaire

[8] Dans une décision d'une vingtaine de paragraphes, la SAR a confirmé la décision de la SPR selon laquelle le demandeur ne pouvait recevoir la protection du Canada, étant exclu en vertu des articles 98 de la LIPR et 1Fa) de la *Convention*. La SAR a jugé que la SPR n'a pas commis les erreurs que le demandeur lui a reprochées, à savoir de ne pas avoir considéré l'ensemble de la preuve dont elle disposait et d'avoir mal appliqué les principes de l'arrêt *Ezokola*.

[9] La SAR a jugé que la SPR s'est appuyée sur la preuve dont elle disposait et a respecté les critères établis dans l'arrêt *Ezokola* en rendant sa décision. La SAR a noté qu'elle estimait, à la lecture de la transcription écrite de l'audience devant la SPR et de l'ensemble de la preuve, incluant la preuve documentaire, que les arguments du demandeur n'étaient pas fondés. Selon la SAR, la SPR n'a commis aucune erreur en jugeant qu'il y avait des raisons sérieuses de penser que le demandeur a été complice des crimes contre l'humanité commis par l'Organisation entre 1990 et 2006.

IV. Questions en litige et norme de contrôle

[10] L'unique enjeu en l'espèce est celui de savoir si la décision de la SAR est raisonnable. Le demandeur prétend que la décision est déraisonnable à cause :

- a) d'une analyse empreinte d'un degré trop élevé de déférence envers la décision antérieure, de telle sorte que la SAR a fait défaut de procéder à une analyse indépendante;
- b) des omissions de la SAR, qui n'a pas considéré les éléments de preuve démontrant que le demandeur ne pouvait pas avoir été complice des crimes contre l'humanité commis par l'Organisation lors de la période pendant laquelle il travaillait pour elle;
- c) d'une application déraisonnable des principes jurisprudentiels en matière de complicité dans la perpétration de crimes contre l'humanité, et en particulier de l'arrêt *Ezokola*.

[11] La norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la raisonnable. Il existe une présomption que cette norme s'applique lors du contrôle de décisions administratives (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] au para 25), et les exceptions à cette présomption ne trouvent pas application dans le cas présent (*Vavilov*, au para 17).

[12] Pour que la Cour soit satisfaite qu'une décision est déraisonnable, la partie contestant la décision doit démontrer que celle-ci n'est pas « fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » ou encore « justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles

auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au para 85). La Cour doit être convaincue que la décision comporte des lacunes suffisamment capitales ou importantes, de telle sorte que des lacunes superficielles ou périphériques ne sauraient être suffisantes pour infirmer la décision (*Vavilov*, au para 100). De plus, la Cour doit considérer la décision dans son ensemble, et éviter de conduire une « chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur » (*Vavilov*, au para 102).

V. Positions des parties et l'analyse sur la question déterminante de déférence indue

[13] Le demandeur plaide que la SAR n'a pas procédé à sa propre évaluation indépendante du dossier, se contentant de confirmer toutes les conclusions de la SPR. Ce faisant, elle n'aurait pas respecté sa fonction de tribunal d'appel hybride, telle que décrite dans la décision *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 CAF 93 au para 103 [*Huruglica*].

[14] Le demandeur prétend que bien que la SAR ait indiqué qu'elle « a procédé à une analyse indépendante du dossier » et qu'elle a « appliqué[e] la norme de la décision correcte », le corps de sa décision démontre plutôt l'inverse. Le demandeur plaide que la SAR, tout au long de sa décision, ne fait que répéter que la SPR n'a pas commis les erreurs qu'il lui a reprochées, sans motiver pourquoi. Le demandeur ajoute que le simple fait pour la SAR d'énumérer les principes de l'arrêt *Ezokola* et de dire que la SPR n'a pas commis d'erreur ne démontre pas, selon la propre analyse de la SAR, pourquoi ces principes ont été bien appliqués.

[15] Le demandeur soutient qu'en raison de l'endossement de toutes les conclusions de la SPR, il est impossible de discerner le moment où la retenue à l'égard de la décision de la SPR

s'arrête et celui où l'analyse indépendante de la SAR commence (*Jeyaseelan c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 278 au para 19 [*Jeyaseelan*]). En support à son argument, le demandeur énumère plusieurs passages où la SAR s'en remet à la SPR et à son analyse. Le demandeur plaide que ces passages constituent une indication du degré trop élevé de déférence que la SAR a accordé à la décision de la SPR (*Jeyaseelan*, au para 20).

[16] Le défendeur plaide que la SAR a procédé à sa propre analyse de la preuve afin de déterminer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur a volontairement apporté une contribution consciente et significative à des crimes contre l'humanité commis par l'Organisation.

[17] Je ne peux qu'être d'accord avec le demandeur. Les motifs de la SAR me laissent avec un fort doute qu'elle ait exercé convenablement son rôle de tribunal d'appel hybride, tel que défini dans *Huruglica*.

[18] Je note aussi que le défendeur n'a guère abordé cette première question de l'indépendance dans son mémoire, se concentrant plutôt sur les deux autres arguments du demandeur cités ci-dessus. Je l'ai fait remarquer au défendeur lors de l'audience, et j'ai demandé si l'avocate du défendeur en avait plus à dire à ce sujet. Elle n'a pas contesté les faiblesses dans la décision de la SAR quant à l'endossement de tout le raisonnement de la SPR. Je discuterai des raisons pour lesquelles c'était une erreur déterminante.

[19] En appel d'une décision de la SPR, la SAR doit appliquer la norme de la décision correcte (*Huruglica*, au para 78). Bien qu'un appel devant la SAR ne constitue pas un appel *de novo*, il est bien établi que la SAR doit procéder à sa propre analyse du dossier afin de déterminer si son intervention est requise (*Huruglica*, aux para 79 et 103). La SAR ne doit pas déférence à la décision de la SPR, sauf dans le cas exceptionnel où il est reconnu que la SPR détenait un avantage certain à l'égard de l'évaluation de la crédibilité des témoignages de vive voix (*Huruglica*, au para 70). Un tel avantage certain n'a pas été reconnu en l'espèce (voir aussi *Rozas del Solar c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1145, [2019] 2 RCF 597 au para 106).

[20] Ce n'est pas juste parce que la SAR souscrit aux conclusions de la SPR qu'elle n'a nécessairement pas procédé à une analyse indépendante du dossier (*Ademi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 366 au para 28). Cependant, je suis de l'avis que la SAR n'a pas fourni « des motifs convaincants qui permettent à la Cour, au moment du contrôle judiciaire, d'établir quelle preuve la SAR elle-même a jugée convaincante et de suivre la logique de son raisonnement » (*Allen c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 994 au para 18).

[21] J'ai fait référence à la longueur des deux décisions. Pour rappel, la décision de la SPR comporte presque cent paragraphes, tandis que celle de la SAR n'en comporte qu'une vingtaine. La décision de la SAR est en effet brève, et est essentiellement une répétition des conclusions et du raisonnement de la SPR, sans avoir répondu aux arguments de fond de l'affaire qui ont été soulevés par l'avocat de l'appelant dans son mémoire détaillé.

[22] Plus précisément, dans sa Décision, aux paragraphes 7 à 10, la SAR énumère les arguments soulevés par le demandeur en appel. Aux paragraphes 12 à 15, elle fait état des principes de l'arrêt *Ezokola* s'appliquant en matière de complicité dans la perpétration de crimes contre l'humanité. Aux paragraphes 16 à 20, elle reprend l'analyse effectuée par la SPR, note certains éléments de preuve que la SPR a consultés, et indique qu'après avoir lu la preuve au dossier, elle est d'avis que la SPR n'a pas commis les erreurs que le demandeur lui reprochait.

[23] Bien qu'elle mentionne avoir suivi les principes de la décision *Huruglica*, je ne décèle pas un seul passage de la décision de la SAR où elle fait état de son analyse du dossier et où elle tire ses propres conclusions en regard des principes juridiques applicables. À la lecture de la décision de la SAR, il en ressort, selon moi, qu'elle a plutôt analysé l'analyse de la SPR et s'en est remis à ses conclusions.

[24] Une illustration de cette façon de faire est l'énumération, par le demandeur, d'une vingtaine de renvois par la SAR aux constatations de la SPR, aux éléments de preuve que la SPR a considérés, et même à des citations directes de la décision de la SPR. Le recours systématique, par la SAR, à des formulations telles que « la SPR s'est appuyée sur », « la SPR a tenu compte de » et « la SPR a jugé que » tout au long de son analyse ne témoigne pas d'une analyse indépendante; le défaut de conduire une analyse indépendante constitue une erreur susceptible de révision (*Jeyaseelan*, au para 21; *Khachatourian c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 182 au para 33; *Denis c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1182 au para 39).

[25] Au surplus, j'ajouterais qu'à mon avis, les motifs de la SAR sont insuffisants pour satisfaire aux exigences de justification, de transparence et d'intelligibilité de l'arrêt *Vavilov*. La SAR énumère les nombreux arguments du demandeur dans la première partie de sa décision, mais ne réfère à aucun argument particulier du demandeur dans les parties subséquentes de la Décision et fait défaut d'expliquer les raisons pour lesquelles elle a rejeté tous ses arguments.

[26] Je rappelle que le fait qu'un décideur n'ait pas réussi à s'attaquer de façon significative aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à ceux-ci (*Vavilov*, au para 128). La SAR se devait d'expliquer, à la lumière des faits et du droit applicable, pourquoi, par exemple, le demandeur n'était pas simplement « associé » à l'Organisation et pourquoi, selon elle, ses fonctions à titre d'agent du renseignement constituaient des contributions volontaires, significatives et conscientes aux crimes contre l'humanité commis par l'Organisation. La SAR ne l'a pas fait, s'en remettant aux conclusions de la SPR à ce sujet. Je note que la SAR en a fait de même avec les autres motifs que l'appelant avait plaidés : elle ne les a pas abordés indépendamment, ne faisant que confirmer l'analyse de la SPR. La Décision de la SAR constitue un simple récitalet une bénédiction de la décision antérieure. Comme la Cour suprême a mentionné au para 86 de *Vavilov* :

En somme, il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s'imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, justifier sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique. Si certains résultats peuvent se détacher du contexte juridique et factuel au point de ne jamais s'appuyer sur un raisonnement intelligible et rationnel, un résultat par ailleurs raisonnable ne saurait être non plus tenu pour valide s'il repose sur un fondement erroné.

[27] Il est tout à fait possible que la SAR, même si elle avait présenté des motifs faisant état d'une analyse indépendante, soit arrivée au même résultat que la SPR. Cependant, ce n'est pas le rôle d'une cour de révision, en application de la norme de la raisonnable, d'usurper les fonctions d'un tribunal administratif en rendant la décision qui, selon elle, aurait dû être rendue (*Vavilov*, au para 98).

[28] À la lumière de ce qui précède, je suis de l'avis que l'affaire devrait être renvoyée à la SAR pour un nouvel examen. Étant donné que l'indépendance du tribunal n'a pas été respectée, la décision est déraisonnable, et cette première question est déterminante. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres questions soulevées par le demandeur.

VI. Conclusion

[29] Considérant ma réponse à la première question en litige concernant le défaut de procéder à une analyse indépendante, la présente demande est accueillie et l'affaire est renvoyée à la SAR pour qu'un tribunal différemment constitué rende une nouvelle décision.

JUGEMENT au dossier IMM-3728-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à la SAR pour qu'un tribunal différemment constitué rende une nouvelle décision.
3. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Alan S. Diner »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3728-21

INTITULÉ : PROSPER HARERIMANA c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 MARS 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE DINER

DATE DES MOTIFS : LE 16 MARS 2022

COMPARUTIONS :

Ruhanamirindi Sebantu POUR LE DEMANDEUR

Amani Delbani POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Ruhanamirindi Sebantu
Ottawa (Ontario) POUR LE DEMANDEUR

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR