

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20190719**

**Dossier : IMM-5220-18**

**Référence : 2019 CF 958**

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

**Ottawa (Ontario), le 19 juillet 2019**

**En présence de monsieur le juge Boswell**

**ENTRE :**

**EMEKA STANLEY EDOM  
CYNTHIA NKIRUKA EDOM  
VALENTINA CHISOM EDOM  
GOODLUCK CHUKWEMEKA EDOM  
MANDELA CHINEMELUM EDOM  
CLINTON CHINAZOR EDOM**

**demandeurs**

**et**

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE  
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Emeka Stanley Edom, son épouse et leurs quatre enfants mineurs, tous citoyens du Nigéria, sont arrivés au Canada en octobre 2015 et ont déposé des demandes d'asile. Celles-ci ont été suspendues lorsque le ministre a présenté un rapport au titre du paragraphe 44(1) de la

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [LIPR], et a déferé l'affaire à la Section de l'immigration [SI] de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [CISR] pour enquête. La SI a conclu que M. Edom et sa famille n'étaient pas interdits de territoire.

[2] Le ministre a interjeté appel de la décision de la SI à la Section d'appel de l'immigration [SAI] de la CISR. Dans une décision du 28 septembre 2018, la SAI a conclu que tous les membres de la famille étaient interdits de territoire puisque M. Edom avait été l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement nigérian par la force. La famille sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision de la SAI au titre du paragraphe 72(1) de la LIPR et demande à ce que l'affaire soit renvoyée à un autre commissaire pour nouvel examen.

#### I. Le contexte

[3] La SAI a conclu que M. Edom est interdit de territoire en application des alinéas 34(1)f) et 34(1)b) de la LIPR et que sa famille est, par conséquent, également interdite de territoire en application de l'alinéa 42(1)b). La SAI a effectué une nouvelle analyse fondée sur les observations écrites des parties, celles-ci ayant accepté que la SAI procède sans tenir d'audience.

[4] Pour les besoins de l'appel devant la SAI, M. Edom a reconnu qu'il est un étranger et non pas un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada. Il a également reconnu qu'il faisait partie du mouvement pour la réalisation de l'État souverain du Biafra [MASSOB] et que le MASSOB est une organisation aux fins de l'analyse fondée sur l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. La

question fondamentale qui se posait devant la SAI était de savoir si le MASSOB était l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement nigérian par la force.

[5] Le MASSOB, majoritairement formé de membres de l'ethnie Igbo, préconise l'indépendance de la région nigériane du Biafra par des moyens non violents.

[6] Dans les observations qu'il a présentées à la SAI, le ministre prétend qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le MASSOB a commis des actes qui font en sorte qu'il a été l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement du gouvernement nigérian par la force. Ces actes comprennent : (i) la saisie de transporteurs de pétrole; (ii) des attentats contre des postes de police; (iii) des attaques menées contre des employés gouvernementaux effectuant un recensement national; et (iv) la création d'une armée privée. M. Edom a nié ces allégations dans les observations qu'il a présentées à la SAI.

[7] Aux dires de M. Edom, le MASSOB milite pacifiquement pour l'indépendance du Biafra. Le ministre est en désaccord et a fourni de la documentation qui indique que le MASSOB, malgré ses déclarations publiques selon lesquelles il serait une organisation pacifique, s'est livré à des actes de violence pour atteindre ses objectifs politiques.

## II. La décision de la SAI

[8] Le paragraphe suivant se retrouve au cœur de la décision de la SAI :

[15] Le tribunal conclut que les actes qui sont attribués au MASSOB, à savoir le détournement de camions-citernes, des attentats contre des postes de police et des attaques contre des

employés effectuant un recensement national, sont visés à l'alinéa 34(1)b) de la *Loi*, puisqu'ils sont tous considérés comme des actes visant à renverser un gouvernement comme les définissent les tribunaux canadiens. En particulier, en ce qui concerne le détournement de camions-citernes, la Cour fédérale (la « Cour ») a présenté une analyse détaillée de cet acte dans la décision *Canada c U.S.A.* et a conclu qu'il s'agissait d'un acte ayant pour objet de renverser le gouvernement plutôt qu'un acte de désobéissance civile. Quant aux attentats contre des postes de police et aux attaques contre des employés au recensement, le tribunal conclut que ces actes sont aussi des actes visant à renverser le gouvernement du Nigéria.

[16] La seule question qu'il reste à trancher pour le tribunal est celle consistant à savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire que les actes mentionnés précédemment ont été commis par le MASSOB. Le tribunal conclut qu'il y a des motifs de croire que c'est le cas.

[9] Après avoir tiré ces conclusions, la SAI a noté que le ministre avait fourni de nombreux documents indiquant que le MASSOB, malgré ses déclarations publiques selon lesquelles il serait une organisation pacifique, s'est en fait livré à des actes de violence pour atteindre ses objectifs politiques. Elle a également mentionné des témoignages présentés devant la SI selon lesquels le gouvernement du Nigéria avait attribué ces actes de renversement au MASSOB afin de jeter le discrédit sur lui et de justifier la prise de mesures de suppression à son endroit.

[10] Contrairement au ministre, la SAI n'était pas d'avis qu'elle devait respecter et appliquer le principe du *stare decisis* à l'égard de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration) c U.S.A.*, 2014 CF 416 [U.S.A.]. Bien que la SAI ait déclaré que le principe du *stare decisis* ne s'appliquait pas, elle s'estimait cependant liée par la conclusion dans la décision *U.S.A.* selon laquelle « le détournement de transporteurs de pétrole

par un groupe cherchant à obtenir son indépendance d'un pays constitue un acte de renversement par la force ».

[11] La SAI a pris acte de l'argument du défendeur, à savoir que le principe du *stare decisis* ne s'appliquait pas, parce que le membre du MASSOB dans l'affaire *U.S.A.* avait admis que le mouvement était impliqué dans le détournement de transporteurs de pétrole, alors que le défendeur n'a fait aucun aveu semblable en l'espèce. La SAI a reconnu que, bien que M. Edom n'ait pas admis que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole, elle :

[...] ne [pouvait] pas faire fi du fait que, dans ce cas, le membre du MASSOB a admis au détournement de transporteurs de pétrole et que la Cour a accepté cette déclaration.

[I]l faut prendre en compte l'acceptation de la déclaration par la Cour et lui accorder une importance considérable. Il estime que la Cour a présenté une analyse détaillée du détournement de transporteurs de pétrole et a conclu que ces actes constituaient des actes visant le renversement du gouvernement au sens de l'alinéa 34(1)b) de la *Loi*. Le tribunal estime que l'acceptation, par la Cour, de la déclaration selon laquelle le MASSOB avait été impliqué dans le détournement de transporteurs de pétrole est un bon indice que la Cour estimait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole au Nigéria.

[12] La SAI a aussi tenu compte de sa décision dans l'affaire *Benneth c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CanLII 65198 (CA CISR) [*Benneth*]. Bien qu'elle ait reconnu ne pas être liée par cette décision, elle a noté :

Dans l'affaire *Benneth*, la SAI semble s'être fondée sur des éléments de preuve déposés par le ministre semblables à ceux déposés par le ministre en l'espèce. Le tribunal estime que la décision *Benneth* a un caractère persuasif à l'égard de sa conclusion, à savoir qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le MASSOB a détourné des transporteurs de pétrole au Nigéria et

que cela constituait un acte visant au renversement du gouvernement visé à l'alinéa 34(1)b) de la *Loi*.

[13] En ce qui concerne les éléments de preuve déposés par le ministre, la SAI a fait référence à un article de presse citant un conseiller juridique national du MASSOB, qui a affirmé que la saisie de transporteurs de pétrole avait été autorisée par les hauts dirigeants du MASSOB. La SAI a aussi mentionné le témoignage présenté devant la SI relativement à un autre article, qui décrivait la décision des dirigeants du MASSOB de saisir les transporteurs de pétrole. La SAI a accordé peu de poids au témoignage selon lequel le MASSOB avait tenté en vain de faire corriger l'article.

[14] La SAI a noté les éléments de preuve soumis par le ministre selon lesquels le chef du MASSOB avait expliqué, plusieurs années plus tard, pourquoi les transporteurs de pétrole avaient été saisis. La SAI a également noté que le commissaire de la SI avait rejeté ces éléments de preuve au motif qu'ils avaient été incorporés à un article savant sans les annotations adéquates. La SAI a conclu que :

[...] ces éléments de preuve ne sont pas déterminants quant à la question de savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole. Cela étant, même s'il accorde peu de poids à ces éléments de preuve, le tribunal estime que, quand ceux-ci sont pris en compte dans le contexte des autres éléments de preuve déposés par le ministre et à la lumière des décisions *Canada* et *Benneth*, le ministre a établi qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le MASSOB a détourné des transporteurs de pétrole au Nigéria et que cela constitue des actes visés à l'alinéa 34(1)b) de la *Loi*.

[15] La SAI a donc fait droit à l'appel du ministre et une mesure d'expulsion a été prise à l'encontre des demandeurs.

### III. Analyse

[16] La présente demande de contrôle judiciaire soulève une seule question fondamentale : la décision de la SAI était-elle raisonnable?

#### A. *La norme de contrôle*

[17] La norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique à l'interprétation et à l'application par la SAI des alinéas 34(1)b) et 34(1)f) de la LIPR (*B074 c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1146, au par. 23).

[18] La norme de la décision raisonnable commande à la Cour, lorsqu'elle examine une décision administrative, de s'attarder « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 47). Ces critères sont respectés si « les motifs [...] permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au par. 16 [*Newfoundland Nurses*]).

[19] De plus, « si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable », et il n'entre pas « dans les attributions de la cour de révision de

soupeser à nouveau les éléments de preuve » (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, aux par. 59 et 61).

B. *La décision de la SAI était-elle raisonnable?*

[20] Selon le défendeur, les faits en espèce sont identiques à ceux dans l'affaire *U.S.A.*; ils concernent la même organisation, les mêmes allégations et les mêmes éléments de preuve. Le défendeur croit également que l'admission faite dans l'affaire *U.S.A.* concernant la saisie des transporteurs de pétrole par le MASSOB devrait être considérée comme la preuve que les événements en question se sont bel et bien produits comme il a été allégué.

[21] Les demandeurs soutiennent que la SAI a commis une erreur en se basant sur les conclusions de fait tirées dans d'autres décisions. Selon eux, il est bien établi en droit que le tribunal ne peut s'appuyer que sur les principes juridiques établis dans la jurisprudence, et non pas sur les conclusions de fait qui étayaient une décision. Les demandeurs affirment que, lorsqu'il s'agit de questions de fait, chaque cas doit être évalué à partir des faits présentés au décideur et que, en espèce, la SAI a imposé à tort une interprétation établie des faits fondée sur un dossier qui pourrait avoir été incomplet ou désuet.

[22] Je crois que la SAI s'est appuyée déraisonnablement sur les conclusions de fait tirées dans d'autres décisions en concluant que le MASSOB a saisi des transporteurs de pétrole. « Sous réserve de la connaissance d'office, on ne peut présumer que la réponse à une question de fait, qui repose entièrement sur la preuve propre à chaque cause, vaut pour quelque situation que ce soit hormis celle dont était saisi le tribunal de première instance. » (*R c Daley*, 2007 CSC 53, au

par. 86). Autrement dit, une affaire donnée ne crée pas de précédent factuel faisant autorité et n'élimine pas la nécessité d'établir les faits dans chaque cas.

[23] En l'espèce, la SAI considérait qu'elle était « liée » par le fait qui a été admis dans l'affaire *U.S.A.*, soit que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole. Puisque les éléments de preuve fournis par le ministre étaient semblables à ceux présentés dans l'affaire *Benneth*, la SAI a également conclu que l'affaire *Benneth* montrait de façon convaincante qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole. En excluant ces deux décisions, les seuls éléments de preuve que la SAI a mentionnés dans sa conclusion concernant les transporteurs de pétrole sont deux articles de journaux et le témoignage portant sur la saisie des transporteurs de pétrole présenté devant la SI.

[24] Essentiellement, la SAI a conclu, en l'espèce, que sa conclusion selon laquelle le MASSOB avait saisi des transporteurs de pétrole au Nigéria était appuyée par les éléments de preuve présentés par le ministre, qui étaient semblables à ceux qui avaient été présentés dans l'affaire *Benneth*, et par le fait qu'il a été reconnu dans les affaires *U.S.A.* et *Benneth* que le MASSOB avait détourné des transporteurs de pétrole. Cette conclusion est problématique, et ce, pour deux raisons. Premièrement, elle ne peut pas être vérifiée : le dossier dans l'affaire *Benneth* n'a pas été présenté à la SAI et, bien que le ministre ait affirmé que le dossier en l'espèce était similaire, il n'a pas été établi qu'il l'était réellement. Deuxièmement, les éléments de preuve présentés en l'espèce n'étaient pas tous les mêmes que ceux fournis dans les affaires *Benneth* et *U.S.A.*

[25] Il est vrai que la norme des « motifs raisonnables de croire » envisagée à l'article 33 de la LIPR est minimale. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Mugesera c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40 :

114 [...] cette norme exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile : [renvois omis]. La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi : [renvoi omis].

[26] Il est également vrai qu'il existe une présomption réfutable selon laquelle la SAI a pris en considération tous les éléments de preuve. « Le décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale » (*Newfoundland Nurses*, au par. 16). « [I]l ne faut pas obliger [les organismes administratifs] à faire référence à chaque élément de preuve [...] qui [est] contraintr[e] à leurs conclusions de fait, et à expliquer comment ils ont traité ces éléments de preuve », étant donné qu'il suffit souvent pour l'organisme de déclarer « dans ses motifs que, pour en venir à ses conclusions, il a examiné l'ensemble de la preuve dont il était saisi » (*Cepeda-Gutierrez c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] ACF n° 1425, au par. 16 [*Cepeda-Gutierrez*]).

[27] Cependant, la retenue normalement accordée à un décideur administratif ne s'applique pas de la même façon lorsqu'un élément de preuve principal ou un fait important n'est pas adéquatement examiné. Si l'élément de preuve est d'une grande importance ou qu'il semble contredire d'autres conclusions de fait, une cour de révision pourrait être encline à supposer que le décideur administratif l'a écarté et qu'il a tiré une « conclusion de fait erronée “sans tenir compte des éléments dont il [disposait]” » (*Cepeda-Gutierrez*, aux par. 14 et 15).

[28] En espèce, les demandeurs ont soumis huit séries de documents à l'audience devant la SI et ont fait entendre deux témoins, qui ont témoigné par téléphone depuis le Nigéria. La documentation évoque fortement la nature non violente du MASSOB; aucun des documents ne parle de la prétendue saisie de transporteurs de pétrole. Les demandeurs ont présenté à la SAI une lettre d'Amnistie internationale qui, dans le passage pertinent, est ainsi libellée :

[TRADUCTION] Bien que le MASSOB milite pour la sécession de la région du Biafra du Nigéria, ses dirigeants se sont engagés à la non-violence. Amnistie internationale n'a documenté aucun incident au cours duquel le MASSOB aurait encouragé ses membres à perpétrer des actes de violence afin de susciter la terreur ou de renverser le gouvernement nigérian.

[29] La SAI n'a pas tenu compte ou même mentionné cette lettre ou les autres éléments de preuve qui attestaient de la nature non violente du MASSOB. Il est clair, lorsqu'on examine les motifs et la décision de la SAI, que celle-ci a seulement fait référence aux éléments de preuve qui appuyaient ses conclusions. Il existait des éléments de preuve crédibles qui montraient que le MASSOB n'a pas commis d'actes de violence comme ceux mentionnés par la SAI dans ses motifs. De tels éléments de preuve contredisent directement les conclusions de la SAI, et celle-ci devait, à mon avis, les examiner et en tenir compte, même si c'était pour les rejeter. L'apparente omission de la SAI de tenir compte des éléments de preuve qui contredisaient ses conclusions n'est pas justifiable et rend sa décision déraisonnable.

IV. Conclusion

[30] La décision de la SAI en l'espèce n'est pas raisonnable. L'affaire doit être renvoyée à un autre commissaire de la SAI pour nouvel examen.

[31] Aucune des parties n'a proposé de question grave de portée générale à certifier en vertu de l'alinéa 74d) de la LIPR; aucune question n'est donc certifiée.

[32] Les demandeurs ont désigné le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration comme défendeur dans la présente affaire. Le défendeur aurait dû être le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, paragraphe 5(2), et LIPR, paragraphe 4(2)). Le nom du défendeur qui figure dans l'intitulé sera par conséquent remplacé par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

**JUGEMENT dans le dossier IMM-5220-18**

**LA COUR STATUE que :** la demande de contrôle judiciaire est accueillie; la décision de la Section d'appel de l'immigration du 28 septembre 2018 est annulée et renvoyée à un autre commissaire de la Section d'appel de l'immigration pour nouvel examen conformément aux motifs du présent jugement; aucune question de portée générale n'est certifiée; et l'intitulé est modifié, avec effet immédiat, afin de désigner le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile comme défendeur au lieu du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

« Keith M. Boswell »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Ce 22<sup>e</sup> jour d'août 2019

Julie Blain McIntosh

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-5220-18

**INTITULÉ :** EMEKA STANLEY EDOM, CYNTHIA NKIRUKA EDOM, VALENTINA CHISOM EDOM, GOODLUCK CHUKWEMEKA EDOM, MANDELA CHINEMELUM EDOM, CLINTON CHINAZOR EDOM c LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 15 AVRIL 2019

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE BOSWELL

**DATE DES MOTIFS :** LE 19 JUILLET 2019

**COMPARUTIONS :**

Lobat Sadrehashemi POUR LES DEMANDEURS

Hilla Aharon POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS AU DOSSIER :**

Embarkation Law Corporation POUR LES DEMANDEURS  
Avocats  
Vancouver (Colombie-Britannique)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Vancouver (Colombie-Britannique)