

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20211217

Dossier : IMM-3611-19

Référence : 2021 CF 1431

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Toronto (Ontario), le 17 décembre 2021

En présence de monsieur le juge Andrew D. Little

ENTRE :

**BERNARD APPEKIN YAO AGBODON
SEDOH**

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, monsieur Sedoh, est un citoyen du Togo qui habite dans le camp de réfugiés de Krisan, au Ghana. Il sollicite le contrôle judiciaire de la décision rendue par un agent de migration au Haut-commissariat du Canada à Accra, au Ghana, le 12 avril 2019.

[2] L'agent a rejeté la demande de visa de résident permanent au Canada présentée par M. Sedoh en tant que membre de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ou de la catégorie des personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières (pays d'accueil) au titre de l'alinéa 139(1)e) et des articles 145 et 147 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR). L'agent a conclu que M. Sedoh ne répondait pas aux critères de l'une ou l'autre catégorie.

[3] Le demandeur a soutenu que la décision de l'agent était déraisonnable au regard des principes énoncés dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65.

[4] Pour les motifs qui suivent, j'estime que la présente demande doit être accueillie.

I. Faits et décision à l'origine de la présente demande

A. Faits importants

[5] Le demandeur est un citoyen du Togo d'origine ethnique ewe. Il est né en 1998 et il a été élevé dans un camp de réfugiés au Ghana. Il y réside toujours avec ses parents et ses frères et sœurs.

[6] La demande d'asile présentée par le demandeur à titre de réfugié au sens de la Convention reposait sur sa crainte d'être persécuté par le parti au pouvoir au Togo en raison de la persécution à laquelle sa famille était exposée. Le demandeur prétend qu'en 1992, avant sa naissance, sa mère a fui le Togo en direction du Ghana à la suite de l'assassinat de son

grand-père par des membres des forces armées togolaises. Les militaires ont tué son grand-père après que celui-ci eut refusé de persécuter et de tuer des civils et des chefs des partis d'opposition au Togo.

[7] Le demandeur s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le HCR) et par le gouvernement du Ghana.

[8] Le Bureau des réfugiés de l'archidiocèse de Toronto a jugé le demandeur admissible à la réinstallation au Canada à titre de réfugié. Il a présenté une demande en vue de parrainer le demandeur, et la demande a été approuvée.

[9] Un agent a reçu en entrevue M. Sedoh à Accra le 11 avril 2019.

B. *Décision faisant l'objet du contrôle*

[10] Dans une lettre datée du 12 avril 2019, l'agent a fait savoir à M. Sedoh qu'il avait terminé l'appréciation de sa demande et qu'il avait conclu qu'il ne répondait pas aux exigences relatives à l'immigration au Canada.

[11] La lettre faisait état de l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR) ainsi que des articles 145 et 147 et de l'alinéa 139(1)e) du RIPR. Selon les dispositions pertinentes de l'alinéa 139(1)e), un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection s'il fait partie d'une catégorie établie dans cette

section du RIPR. La Section 1 de la Division 8 du RIPR prévoit deux catégories : la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières, selon l'article 145 du RIPR, et la catégorie de personnes de pays d'accueil, selon l'article 147.

[12] Après avoir fait état de ces dispositions, l'agent a informé le demandeur, dans sa lettre, de ce qui suit :

[TRADUCTION]

Après avoir apprécié minutieusement tous les facteurs se rapportant à votre demande, je ne suis pas convaincu que vous appartenez à l'une ou l'autre des catégories prévues. En conséquence, vous ne satisfaites pas aux conditions de cette disposition.

[13] Après avoir renvoyé au paragraphe 11(1) de la LIPR, l'agent a poursuivi :

[TRADUCTION]

J'ai examiné votre demande, et je ne suis pas convaincu que vous satisfaites aux exigences de la Loi et du Règlement pour les motifs mentionnés précédemment. Par conséquent, je rejette votre demande.

[14] L'agent a consigné des notes dans le Système mondial de gestion des cas (le SMGC) du gouvernement. Des entrées dans le SMGC résumant les questions posées et les réponses données lors de l'entrevue avec le demandeur indiquaient notamment :

[TRADUCTION]

DÉTAILS DE LA DEMANDE D'ASILE : « Pourquoi êtes-vous parti? Je suis né ici [.]. Pourquoi vos parents sont-ils partis? Mes parents sont partis parce qu'ils étaient persécutés au Togo. Persécutés de quelle façon? Je ne sais pas [Avez-vous] (ou les personnes qui sont dans la même situation que vous – des membres de la famille, associés, etc.) déjà été menacé ou subi des

préjudices? Je suis né ici, mais ma mère m'a dit qu'elle avait subi des préjudices et qu'elle avait été blessée, et que ma grand-mère avait aussi été blessée. Mon grand-père était un militaire qui a été tué par les forces armées du parti de Gnassingbé Eyadema qui est au pouvoir. Pourquoi votre grand-père a-t-il été tué? Ma mère m'a dit que mon grand-père avait été tué parce qu'il avait refusé de persécuter et de tuer le chef d'un parti s'opposant au président Eyadema[.] Avez-vous personnellement été persécuté ou subi des préjudices? Non, parce que je suis né au Ghana

[...]

Que craignez-vous qu'il arrive si vous deviez retourner au Togo? Je crains d'être persécuté. Qui vous persécuterait? Le parti au pouvoir[.] Est-ce que quelqu'un que vous connaissez au Togo a récemment été victime d'un incident de ce genre? Non

[...]

Est-ce qu'un membre de votre famille a déjà eu des problèmes? Mon père m'a dit qu'il avait quitté le parti au pouvoir pour se joindre à l'opposition en 1993, qu'il avait été arrêté et qu'il avait pu se libérer afin de traverser la frontière du Ghana

[15] Des notes consignées dans le SMGC le 12 avril 2019 au sujet de la justification du rejet de la demande de M. Sedoh indiquaient :

[TRADUCTION]

ADMISSIBILITÉ : REJETÉE – Justification du refus : Même si le DP [demandeur principal] s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au Ghana, il ne m'a pas convaincu qu'il était persécuté et qu'il avait une crainte fondée de persécution au Togo. Par conséquent, le DP ne répond pas à la définition de réfugié au sens de la Convention. Le DP est né au Ghana et n'est jamais allé au Togo, et il n'a jamais été personnellement victime de persécution. Selon des sources ouvertes, la commission des réfugiés du Ghana (le GRB) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le HCR) s'emploient à trouver des solutions permanentes et durables pour les réfugiés togolais au Ghana. L'intégration locale sera favorisée par l'octroi aux réfugiés d'un statut juridique permanent (la résidence permanente ou la naturalisation) fondé sur un cadre juridique et stratégique favorable, jumelé à la délivrance de documents de naturalisation de façon à éviter qu'ils ne soient apatrides. Dans le cadre du projet d'intégration locale mis en œuvre en 2014, le GRB, le HCR et des partenaires ont ouvert aux

réfugiés l'accès aux services sociaux nationaux, dont l'éducation et les soins médicaux. En 2016, le HCR et le GRB ont élaboré une stratégie axée sur la protection et la recherche de solutions, qui n'a pas encore été approuvée officiellement par le ministère de l'Intérieur, de sorte que le projet d'intégration locale (statut de résident permanent et naturalisation) est aussi en attente de l'autorisation finale du gouvernement. Des consultations entre le HCR, des intervenants et des réfugiés ont débouché sur la rédaction d'un ensemble de propositions concernant l'intégration locale. [...]. Les choses ont changé au Togo, et la situation n'est plus la même qu'en 1993 et qu'en 2005. Je ne suis pas non plus convaincu que le DP a été et continue d'être gravement et personnellement touché par une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne au Togo. Par conséquent, le DP ne répond pas à la définition relative à la catégorie de personnes de pays d'accueil.

II. Norme de contrôle

[16] La norme de contrôle applicable à la décision de l'agent est celle de la décision raisonnable, telle qu'elle est décrite dans l'arrêt *Vavilov*. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable suppose une évaluation sensible et respectueuse, mais aussi rigoureuse, des décisions administratives : *Vavilov*, aux para 12-13. Pour être raisonnable une décision doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et être justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti : *Vavilov*, aux para 85 et 99. Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, le juge siégeant en révision doit examiner les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu : aux para 83 et 87.

[17] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a insisté sur la création d'une « culture de la justification » au sein du processus décisionnel administratif (aux para 2 et 14). Il ne suffit pas que la décision soit justifiable; dans les cas où des motifs s'imposent, le décideur doit également

justifier sa décision au moyen de motifs : au para 86; *Société canadienne des postes c Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, au para 28.

[18] La Cour d'appel fédérale a statué que l'arrêt *Vavilov* « [a modifié] toutefois le droit de manière importante, car il exige que la cour de révision soit en mesure de discerner une explication motivée pour la décision du décideur administratif » : *Alexion Pharmaceuticals Inc c Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 157, au para 7.

[19] La cour de révision commence par examiner les motifs parce qu'ils « constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions » : au para 81. Il faut accorder une « attention particulière » aux motifs écrits du décideur : *Vavilov*, au para 97. Les motifs doivent être interprétés de façon globale et contextuelle, mais aussi eu égard au dossier dont disposait le décideur : *Vavilov*, aux para 84, 88-97 et 103; *Société canadienne des postes*, au para 30; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Mason*, 2021 CAF 156, au para 32. Dans le même ordre d'idées, les exigences juridiques de la justification ne peuvent faire abstraction du contexte particulier qui a donné lieu à la décision attaquée. La décision doit aussi être justifiée auprès des personnes auxquelles elle s'applique, particulièrement lorsqu'elle a des répercussions sévères sur leurs droits et intérêts : *Vavilov*, aux para 95-96 et 133.

[20] La perfection n'est pas la norme : *Vavilov*, au para 91. Rechercher la perfection équivaldrait à effectuer un contrôle selon la norme de la décision correcte au lieu de la norme de la décision raisonnable : *Alexion Pharmaceuticals*, aux para 22-23. Le décideur doit expliquer de façon adéquate le fondement de sa décision à la lumière des éléments de preuve dont il disposait

et de la tâche que lui confie la loi. Les motifs doivent démontrer que la décision est conforme aux contraintes juridiques et factuelles pertinentes ayant une incidence sur le décideur et sur la question en litige : *Vavilov*, aux para 105-107; *Société canadienne des postes*, au para 30.

[21] L'un des piliers de la norme de la décision raisonnable est la capacité de la cour de révision de discerner une explication motivée pour certains points centraux de la décision : *Alexion Pharmaceuticals*, aux para 7, 32, 64-66 et 70. Les motifs qui ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision : *Vavilov*, au para 102. Ainsi, une décision sera déraisonnable si les motifs, lorsqu'ils sont lus en corrélation avec le dossier, ne permettent pas à la cour de révision de comprendre le raisonnement du décideur sur un point central : *Vavilov*, au para 103.

[22] Suite à l'arrêt *Vavilov*, les cours d'appel ont conclu qu'une analyse entièrement péremptoire sera aussi déraisonnable : *Canada (Procureur général) c Douglas*, 2021 CAF 89, au para 12; *Cowan c Grande Prairie No 1 (County of)*, 2020 ABCA 399, au para 9. Voir aussi les arrêts *Alexion Pharmaceuticals*, au para 43; et *R c HMM*, 2021 ABCA 118, aux para 18, 32 et 39, en ce qui concerne les propos péremptoires.

[23] L'exigence de fournir des motifs qui justifient la décision n'est pas négligeable. Depuis les arrêts *Vavilov* et *Société canadienne des postes*, la Cour d'appel fédérale a conclu dans plusieurs affaires que les décisions rendues étaient déraisonnables parce qu'elles ne comportaient pas des motifs adéquats au sujet d'un enjeu essentiel. Voir aussi, outre les arrêts *Alexion*

Pharmaceuticals et *Douglas*, les arrêts *Bragg Communications Inc c UNIFOR*, 2021 CAF 59, aux para 6 et 9-11 et *Farrier c Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 25, aux paras 13-14 et 19.

[24] Selon l'arrêt *Vavilov*, la cour de révision ne doit pas émettre des hypothèses sur ce que le décideur a pu penser pas plus qu'elle ne doit fournir, étoffer ou « raccommoder » les motifs du décideur au moyen de son propre raisonnement : *Alexion Pharmaceuticals*, au para 10; *Vavilov*, aux para 96-97. Elle peut toutefois « relier les points sur la page quand les lignes, et la direction qu'elles prennent, peuvent être facilement discernées » (*Komolafe c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 431 (le juge Rennie), au para 11 (passage expressément approuvé dans l'arrêt *Vavilov*, au para 97). La Cour d'appel fédérale a aussi statué qu'une explication motivée relativement à une décision peut être relevée expressément, être sous-entendue ou être implicite dans la décision et, dans certaines circonstances, être discernée en dehors des raisons elles-mêmes : *Mason*, aux para 31 et 38. Dans l'arrêt *Mason*, le juge Stratas a aussi souligné qu'il ne fallait pas avoir de trop grandes attentes quant à un raisonnement de nature juridique, en renvoyant au fait que certains décideurs exerçant leurs fonctions au titre de la LIPR ne sont pas nécessairement des avocats : *Mason*, aux para 39-40.

[25] En contrôle judiciaire, le tribunal fait montre de déférence et de discipline. Ce ne sont pas toutes les erreurs ou toutes les préoccupations au sujet des décisions qui justifieront une intervention. Pour intervenir, la cour de révision doit être convaincue que la décision « souffre de lacunes graves » à un point tel qu'elle ne satisfait pas aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence. Les lacunes ou insuffisances reprochées ne doivent pas être simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision, ou constituer une « erreur mineure ». Elles doivent être suffisamment capitales ou importantes pour rendre cette

dernière déraisonnable : *Vavilov*, au para 100; *Mason*, au para 36; *Alexion Pharmaceuticals*, au para 13.

[26] Au paragraphe 101 de l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a recensé deux catégories de lacunes fondamentales : le manque de logique interne du raisonnement; le cas d'une décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision.

[27] En ce qui concerne les explications motivées visant les décisions administratives, le juge Stratas, dans l'arrêt *Alexion Pharmaceuticals*, au para 12, a défini deux éléments connexes s'inscrivant dans la tâche qui revient à la cour de révision :

- *Le caractère adéquat.* La cour de révision doit pouvoir discerner « une analyse [...] cohérente et rationnelle » que « la cour de révision doit être en mesure de suivre » et de comprendre. Le décideur administratif ne satisfait pas à cette exigence lorsque le raisonnement comprend des « lacunes fondamentales », lorsque les motifs « ne font pas état d'une analyse rationnelle » ou « [lorsqu'il] est impossible de comprendre [...] le raisonnement du décideur sur un point central », de sorte qu'il n'y a aucun véritable raisonnement : arrêt *Vavilov*, par. 103 et 104.
- *La logique, la cohérence et la rationalité.* Le raisonnement doit être « rationnel et logique » et dénué de « faille décisive dans la logique globale » : arrêt *Vavilov*, par. 102. Le raisonnement donné par le décideur administratif ne satisfait pas à cette exigence lorsque les motifs « ne font pas état d'une analyse rationnelle », possèdent un « fondement erroné », révèlent une « analyse déraisonnable » ou une « analyse irrationnelle » ou comprennent des « erreurs manifestes sur le plan rationnel — comme lorsque le décideur a suivi un raisonnement tautologique ou a recouru à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde » : arrêt *Vavilov*, par. 96 et 103 à 104.

[28] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, il incombe au demandeur d'établir que la décision est déraisonnable : *Vavilov*, aux para 75 et 100.

III. Analyse

[29] Le demandeur a remis en question le caractère raisonnable de la décision pour trois motifs généraux :

- a) Par courtoisie judiciaire au sein de la Cour fédérale, je devrais respecter la récente décision du juge Pentney dans l'affaire *Ezou c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 251, qui annulait la décision d'un agent portant sur des faits essentiellement similaires et concernait le contenu d'une lettre de rejet;
- b) La décision de l'agent était déraisonnable parce qu'elle n'était pas transparente et intelligible en raison de motifs insuffisants, parce qu'elle n'examinait pas le motif de protection avancé par le demandeur, parce qu'elle reposait sur des considérations qui n'étaient pas pertinentes et parce qu'elle ne tenait pas suffisamment compte de la décision du HCR reconnaissant au demandeur le statut de réfugié;
- c) L'agent a appliqué le mauvais critère juridique relativement à l'article 96 de la LIPR.

[30] Le demandeur a affirmé que la [TRADUCTION] « grande faiblesse » de la décision de l'agent était l'omission de celui-ci de justifier son rejet et de répondre aux éléments constitutifs de la demande de M. Sedoh, particulièrement en raison de sa vulnérabilité en tant que personne sollicitant l'asile et habitant dans un camp de réfugiés. Il a demandé à la Cour de conclure que l'absence de justification dans la lettre que l'agent lui avait adressée le 12 avril 2019 constituait une erreur susceptible de contrôle suffisante pour casser la décision et que la Cour ne devrait même pas examiner les notes consignées dans le SMGC. Le demandeur a décrit la présente demande comme une simple application de la décision du juge Pentney dans l'affaire *Ezou*. Il a soutenu que la lettre qui lui avait été adressée était pratiquement identique à celle qu'il a reçue

le demandeur dans la décision *Ezou*. Le demandeur estime que ni l'une ni l'autre ne contenait l'ombre d'une explication quant aux raisons pour lesquelles l'agent avait rejeté les demandes. Dans le cas du demandeur, la « décision » consistait dans la lettre et au moins une partie du raisonnement requis par l'arrêt *Vavilov* devait s'y retrouver.

[31] Le défendeur a soutenu que la décision de l'agent était raisonnable, compte tenu de la lettre et de la teneur des notes consignées dans le SMGC. La lettre renvoyait aux dispositions législatives pertinentes. Le défendeur a souligné que les notes consignées dans le SMGC faisaient partie de la décision et expliquaient suffisamment les motifs de la décision. Il a renvoyé aux notes inscrites dans le SMGC, notamment à la rubrique [TRADUCTION] « Justification du refus » et à la partie renfermant les notes prises lors de l'entrevue avec le demandeur.

[32] Le défendeur a tenté d'établir une distinction entre la présente affaire et la décision *Ezou* au motif que, contrairement à la lettre reçue par M. Sedoh, la lettre dans la décision *Ezou* contenait l'expression « étant donné que » sans la moindre explication après, ce qui laissait entendre que l'agent chargé de l'examen de la demande présentée par M. Ezou avait l'intention de fournir une explication supplémentaire, mais qu'il ne l'avait pas fait. Le défendeur a qualifié la décision *Ezou* d'exception et a invoqué la décision *Hungbeke c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF955 (la juge St-Louis.).

[33] Les positions des parties soulèvent toutes les deux des préoccupations quant au tracé de démarcations. Le demandeur tracerait un cercle autour de la lettre de décision envoyée à un demandeur et exigerait que le document fasse état d'au moins une partie du raisonnement de l'agent. Dans cette optique, la lettre ne peut pas simplement énoncer les dispositions en cause et

indiquer [TRADUCTION] « vous n'êtes pas admissible » ou [TRADUCTION] « vous ne satisfaites pas à ces conditions ». Cette position sans équivoque est étayée par l'importance renouvelée à l'égard de motifs adéquatement justifiés depuis l'arrêt *Vavilov*. Elle présente un certain avantage pratique en ce sens qu'il semble logique qu'un agent rédige un sommaire du raisonnement qui s'applique au demandeur dans le SMGC, puis le reproduise dans la lettre de décision envoyée au demandeur. Le SMGC renfermera toujours des renseignements supplémentaires au cas où le demandeur le demanderait ou pour un éventuel contrôle judiciaire. Cependant, la démarcation tracée par le demandeur jure avec la jurisprudence de la Cour selon laquelle les notes consignées dans le SMGC font partie de la décision et peuvent être prises en compte quand il s'agit de déterminer si la décision est raisonnable.

[34] La position du défendeur à l'égard de la présente demande soulevait deux types différents de préoccupations quant au tracé de démarcations : en premier lieu, elle n'établit aucune distinction entre la lettre de décision envoyée au demandeur et les notes consignées dans le SMGC, même si les notes ne sont pas transmises au demandeur (sauf s'il le demande expressément) : décision *Ezou*, au para 26. Si la lettre adressée au demandeur est entièrement péremptoire (comme c'est le cas en l'espèce), l'intéressé ne reçoit aucun raisonnement de fond quant à la décision qui le concerne à moins qu'il ne le demande. Cette circonstance mine les principes de l'obligation de rendre compte, de la réceptivité et de la transparence dans la prise de décisions administratives. En second lieu, la position du défendeur incorporerait l'ensemble des notes consignées dans le SMGC dans le raisonnement du décideur. Pourtant, certaines des notes inscrites dans le SMGC ne constituent pas des motifs; elles font toutefois partie du dossier factuel : voir la décision *Ezou c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 1146

(la juge Pallotta), aux para 22-23. Ces deux éléments, ensemble, supposent une distinction minimale, voire inexistante, entre la décision et le dossier, ce qui ne favorise pas la culture de la justification au sein du processus décisionnel administratif que l'arrêt *Vavilov* tend activement à promouvoir. Cela pourrait aussi permettre aux avocats imaginatifs de proposer un raisonnement quant à une décision ou les y encourager, ce qui contreviendrait à l'arrêt *Vavilov*.

[35] Je conviens avec le demandeur que la lettre datée du 12 avril 2019 était entièrement péremptoire. La lettre ne faisait que reproduire les dispositions législatives qui s'appliquaient et présenter une conclusion sans raisonnement se rapportant à la demande présentée par M. Sedoh. D'après la lettre, l'agent n'était pas [TRADUCTION] « convaincu que [M. Sedoh satisfaisait] aux exigences de la Loi et du Règlement pour les motifs mentionnés précédemment », mais il n'y avait pas de « motifs mentionnés précédemment ». Sans les notes consignées dans le SMGC, il n'y avait pas le moindre raisonnement discernable pour étayer le rejet de la demande par l'agent : voir, dans le même ordre d'idées, la décision *Ezou*, 2021 CF 1146, aux para 15-16. Le défendeur n'a présenté aucun fondement juridique justifiant la décision si l'on se reporte uniquement à la lettre sans prendre connaissance des notes consignées dans le SMGC. L'absence de [TRADUCTION] « parce que » dans la lettre adressée à M. Sedoh constitue une différence sans distinction (et cette différence ne soutient en rien la position du défendeur).

[36] La Cour a toujours soutenu que les notes consignées dans le SMGC faisaient partie de la décision d'un agent : voir, p. ex. *Rabbani c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 257 (le juge LeBlanc), au para 35; *Thechanamoorthy c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 690 (le juge Southcott.), au para 17; *Rahman c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 793 (la juge Strickland), au para 19. Dans une affaire précédente

(mentionnée par le juge Pentney dans la décision *Ezou*), *Wang c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1298, le juge Barnes a affirmé que, selon la pratique suivie alors par le bureau des visas à Beijing, une lettre type expliquant en termes généraux les motifs de la décision était envoyée. Il a présenté les notes consignées dans le SMGC comme « faisant partie intégrante » de la décision administrative, mais il a souligné qu'en l'espèce elles « apport[ai]ent des précisions » au contenu de la lettre type de décision : *Wang*, au para 22. La décision *Wang* est aussi associée à l'analyse effectuée par le juge Barnes quant au volume de demandes de visa et d'autres documents qui sont traitées par les bureaux du gouvernement du Canada à l'étranger : *Wang*, aux para 20-22, citée récemment dans la décision *Afuah c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 596 (le juge McHaffie), au para 9.

[37] Il n'est pas nécessaire dans la présente affaire d'établir si l'arrêt *Vavilov* et la jurisprudence qui en est issue peuvent exiger qu'une lettre de décision contienne au moins un certain raisonnement (ou, en d'autres termes, que les notes consignées dans le SMGC ne peuvent pas constituer l'intégralité de la justification de la décision : *Ezou*, 2021 CF 251, aux para 24-25). En l'espèce, même en incluant les notes consignées dans le SMGC, la décision de l'agent doit être annulée pour son caractère déraisonnable.

[38] En l'espèce, les notes consignées dans le SMGC contiennent une entrée explicite pour la [TRADUCTION] « Justification du refus » qui peut être prise en compte pour établir si la décision de l'agent était raisonnable.

[39] L'entrée [TRADUCTION] « Justification du refus » se divise en trois parties. La première partie traitait de la question de savoir si le demandeur avait qualité de réfugié au sens de la

Convention au titre de l'article 145 du RIPR. Selon l'article 145, est un réfugié au sens de la Convention outre-frontières et appartient à la catégorie des réfugiés au sens de cette convention l'étranger à qui un agent a reconnu la qualité de réfugié alors qu'il se trouvait hors du Canada.

[40] Dans la première partie de la [TRADUCTION] « Justification du refus », l'agent a affirmé que même si le demandeur s'était vu reconnaître la qualité de réfugié au Ghana, il n'était pas convaincu qu'il était persécuté et qu'il avait une crainte fondée de persécution au Togo, et que, par conséquent, il ne répondait pas à la définition de réfugié au sens de la Convention. Cet élément de l'entrée dans le SMGC n'offrait aucun raisonnement pour la lettre péremptoire qui a été envoyée au demandeur.

[41] Puis, l'agent a affirmé que le demandeur [TRADUCTION] « [était] né au Ghana et n'[était] jamais allé au Togo, et [qu']il n'a[vait] jamais été personnellement victime de persécution ». Cette phrase supposait que l'agent avait effectué une appréciation rétrospective et avait fondé sa conclusion au titre de l'article 145 sur la question de savoir si le demandeur avait lui-même été victime de persécution historique au Togo, au lieu d'examiner le bien-fondé des craintes de persécution du demandeur de manière prospective, si celui-ci devait aller au Togo. L'agent n'a pas non plus mentionné ni examiné la question du parti politique au pouvoir par le passé ou à l'heure actuelle au Togo, qui était l'agent de persécution désigné par le demandeur. De plus, en dépit du fait que la persécution vécue par le passé peut être (et est souvent) un indicateur important de persécution dans l'avenir, il ne s'agit pas de l'unique facteur en droit. Il est bien établi qu'il n'est pas nécessaire qu'un demandeur d'asile ait lui-même été pris pour cible ou été victime de persécution par le passé, voire qu'il serait lui-même persécuté à l'avenir, pour démontrer l'existence d'une possibilité sérieuse de persécution. Le demandeur peut démontrer

qu'il craint d'être persécuté au moyen d'éléments de preuve sur le traitement réservé aux membres du groupe auquel il appartient (c.-à-d. des personnes « dont la situation est semblable » à la sienne) dans leur pays d'origine : *Salibian c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 CF 250 (CA), aux para 17 à 19; *Fodor c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 218 (le juge McHaffie), au para 19 (et les décisions qui y sont citées); *Arocha c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 468 (le juge Diner), au para 23. En l'espèce, dans la mesure où l'on peut discerner le raisonnement, l'approche étroite adoptée par l'agent révélait des erreurs à l'égard de questions juridiques et factuelles qui étaient essentielles quant à une appréciation adéquate de la demande de statut de réfugié au sens de la Convention présentée par le demandeur dans la catégorie décrite à l'article 145 de la LIPR.

[42] La deuxième partie de la [TRADUCTION] « Justification du refus » portait sur la situation qui avait cours au Togo. Les observations formulées par l'agent selon lesquelles le GRB et le HCR [TRADUCTION] « s'emplo[ya]ient à trouver des solutions permanentes et durables pour les réfugiés togolais au Ghana. L'intégration locale sera favorisée par l'octroi aux réfugiés d'un statut juridique permanent [...] ». L'agent a conclu cette partie en ces termes :

[TRADUCTION] « Les choses ont changé au Togo, et la situation n'est plus la même qu'en 1993 et qu'en 2005 ». L'essentiel de ces observations ne semble pas porter sur la question de savoir si le demandeur appartenait à la catégorie décrite à l'article 145 à titre de réfugié au sens de la Convention. Il concernait plutôt le critère énoncé à l'alinéa 139(1)d) quant à savoir si le demandeur était une personne pour qui « aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un délai raisonnable » au Ghana, soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation. Cependant, la lettre que l'agent a adressée au demandeur ne faisait pas mention de l'alinéa 139(1)d). Y était mentionné toutefois l'alinéa 139(1)e) — concernant la question de

savoir si le demandeur faisait partie d'une catégorie prévue dans une disposition, soit l'article 145 ou l'article 147 en l'espèce.

[43] Il se peut que la deuxième partie de la [TRADUCTION] « Justification du refus » de l'agent portait à la fois sur l'alinéa 139(1)d) et l'article 145. Cependant, il ressort de la lecture de ce passage qu'aux termes de son appréciation, l'agent concluait que des gens s'employaient à élaborer une solution (et non pas qu'une solution avait été élaborée); que des interventions gouvernementales étaient encore nécessaires; et que la situation était meilleure à l'heure où l'agent rédigé ses observations qu'à d'autres moments par le passé. Il n'y avait pas d'analyse ou de conclusion quant au risque prospectif de persécution auquel était exposé ce demandeur au Togo s'il devait retourner dans ce pays, comme l'exigeait une analyse légitime de la qualité de réfugié au sens de la Convention du demandeur au titre de l'article 145. La deuxième partie de l'entrée dans le SMGC n'offrait aucun raisonnement discernable ou de points à relier quant aux craintes de persécution alléguées par M. Sedoh (ou quant au traitement réservé aux personnes dont la situation était semblable à la sienne).

[44] La troisième partie de l'entrée [TRADUCTION] « Justification du refus » dans les notes consignées dans le SMGC traitait des conditions énoncées à l'article 147 du RIPR. L'article 147 est ainsi libellé :

147 Appartient à la catégorie de personnes de pays d'accueil l'étranger considéré par un agent comme ayant besoin de se réinstaller en raison des circonstances suivantes :

147 A foreign national is a member of the country of asylum class if they have been determined by an officer to be in need of resettlement because

a) il se trouve hors de tout pays dont il a la nationalité ou

dans lequel il avait sa résidence habituelle;

(a) they are outside all of their countries of nationality and habitual residence; and

b) une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne dans chacun des pays en cause ont eu et continuent d'avoir des conséquences graves et personnelles pour lui.

(b) they have been, and continue to be, seriously and personally affected by civil war, armed conflict or massive violation of human rights in each of those countries.

[45] Selon l'entrée dans le SMGC, l'agent n'était pas convaincu que le demandeur

[TRADUCTION] « a[vait] été et continu[ait] d'être gravement et personnellement touché par une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne au Togo. Par conséquent, le [demandeur] ne répond pas à la définition relative à la catégorie de personnes de pays d'accueil ». Ici, l'agent s'est contenté de reprendre la formulation de l'alinéa 147b) et d'énoncer une conclusion. L'entrée révélait très peu, voire rien, du raisonnement suivi par l'agent et n'ajoutait rien, substantiellement, aux observations péremptoires contenues dans la lettre du 12 avril 2019 qui avait adressée au demandeur.

[46] Le défendeur a soutenu que l'agent était en poste au Haut-commissariat à Accra et qu'il devait bien connaître la région. Pour cette raison, il était loisible à l'agent de tirer des conclusions fondées sur sa connaissance de la situation au Ghana et au Togo. La jurisprudence de la Cour, j'en conviens, permet et prévoit que les agents s'appuient sur leur connaissance des réalités locales : voir *Saifee c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 589 (le juge Mainville), aux para 30-31. Cependant, en l'espèce, la connaissance non déclarée des réalités locales n'a pas engendré un raisonnement critique de la part de l'agent aux termes de l'article 145 ou de l'article 147. Pour que la position du défendeur soit retenue, il faudrait supposer que l'agent connaissait les risques auxquels était exposé le demandeur au Togo et qu'il savait que ces risques

étaient insuffisants pour satisfaire aux conditions prévues dans la Convention pour le demandeur, ce qui donnait lieu à une conclusion selon laquelle le demandeur ne satisfaisait pas aux conditions du RIPR, le tout sans révéler au demandeur ou à la cour de révision ces connaissances des réalités ou les raisons pour lesquelles le demandeur ne serait pas exposé à des risques. En fait, cela autoriserait l'agent à dire [TRADUCTION] « Croyez-moi; je sais de quoi je parle » pour justifier une décision défavorable. Cela va à l'encontre de l'obligation de présenter une explication raisonnée pouvant être discernée, comme il est décrit dans l'arrêt *Alexion Pharmaceuticals*. De plus, je ne crois pas que les affaires dans lesquelles l'agent fait appel à ses connaissances aillent ou devraient aller aussi loin : *Amanuel c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 662, aux para 44-48; *Hungbeke c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 955 (la juge St-Louis), aux para 40-41; *Al Hasan c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1155 (le juge Grammond), aux para 10-11; *Yuzer c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 781 (le juge Norris), aux para 17-18 et 21; *Mohammed c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 992 (le juge Pentney), aux para 7, 10, et 20-21.

[47] Le défendeur a soutenu que la décision de l'agent était justifiée à la lumière du dossier factuel, étant donné la prétendue absence de preuve au dossier et l'incapacité du demandeur à faire valoir pendant l'entrevue des motifs de crainte de persécution s'il devait retourner au Togo: *Hungbeke*, aux para 40-41; *Kore c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1120 (le juge Lafrenière), au para 20. Cette observation n'est pas retenue en l'espèce : la décision n'est pas justifiée parce que l'agent n'a pas exprimé de préoccupations prospectives lorsqu'il a justifié sa décision. La décision doit être à la fois justifiable et justifiée, et la Cour ne doit pas proposer son propre raisonnement : *Vavilov*, au para 86 et 97. Il revient à l'agent d'effectuer l'appréciation et de fournir les motifs. Par conséquent, je m'abstiens de formuler des observations sur

la question de savoir s'il était loisible ou pas à l'agent de tirer la conclusion proposée par le défendeur à la lumière du dossier de preuve.

[48] Pour ces motifs, je conclus que la décision de l'agent était déraisonnable. La lettre adressée au demandeur en date du 12 avril 2019 et la [TRADUCTION] « Justification du refus » figurant dans les notes consignées dans le SMGC ne contenaient pas de raisonnement discernable quant au rejet de la demande de M. Sedoh : *Vavilov*, au para 102; *Alexion Pharmaceuticals*, aux para 7, 32, 43, 64-66 et 70; *Douglas*, au para 12. La lettre et la [TRADUCTION] « Justification du refus » étaient : i) essentiellement péremptoires en ce qui concerne l'article 145 du RIPR, et l'unique phrase tenant lieu de motif contenait au moins une erreur de droit et n'appréciait pas le fondement de la crainte de persécution du demandeur; ii) entièrement péremptoires en ce qui concerne l'article 147 du RIPR. La décision de l'agent ne répondait pas aux conditions énoncées dans l'arrêt *Vavilov* parce qu'elle ne comportait pas de raisonnement suffisant, adapté et transparent pour étayer le rejet de la demande et qu'elle ne respectait pas les contraintes imposées par l'article 145 du RIPR quant à une appréciation adéquate de la demande de statut de réfugié au sens de la Convention présentée par le demandeur.

IV. Conclusion

La demande doit être accueillie. La décision de l'agent sera annulée. Aucune des parties n'a soumis de question pour certification, et aucune question n'est énoncée.

JUGEMENT dans le dossier IMM-3611-19

LA COUR STATUE :

1. La demande est accueillie. La décision en date du 12 avril 2019 est infirmée et l'affaire renvoyée à un autre agent en vue d'un nouvel examen. Le demandeur est autorisé à produire des renseignements et/ou observations supplémentaires relativement à sa demande.
2. Aucune question n'est certifiée au titre de l'alinéa 74d) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

« Andrew D. Little »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3611-19

INTITULÉ : BERNARD APPEKIN YAO AGBODON SEDOH
c LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 JUIN 2021

MOTIFS ET JUGEMENT : LE JUGE A.D. LITTLE

DATE DES MOTIFS : LE 17 DÉCEMBRE 2021

COMPARUTIONS :

Samuel E. Plett POUR LE DEMANDEUR

Meva Motwani POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Samuel E. Plett POUR LE DEMANDEUR
Desloges Law Group
Toronto (Ontario)

Meva Motwani POUR LE DÉFENDEUR
Procureur général du Canada
Toronto (Ontario)