

IMM-2283-19
2020 FC 506

IMM-2283-19
2020 CF 506

Eloi Biquer Silva Rosa Gomes (*Applicant*)

Eloi Biquer Silva Rosa Gomes (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: GOMES v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : GOMES c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Pamel J.—Ottawa, February 19 and April 9, 2020.

Cour fédérale, juge Pamel—Ottawa, 19 février et 9 avril 2020.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Refugee Appeal Division (RAD) decision ruling that Refugee Protection Division (RPD) not erring in rejecting applicant's claim for refugee protection — Applicant claiming refugee protection based on political opinions, activism in Guinea-Bissau, Brazil — RPD finding, inter alia, that applicant not at risk in Guinea-Bissau — RAD simply ruling that RPD not committing any error — Applicant submitting, inter alia, that RAD not conducting independent analysis of evidence, issuing "scarce" reasons — Whether paucity of reasons indicative of failure by RAD to undertake independent assessment of record; whether reasons of RAD meeting standard of justification, transparency, intelligibility — Applicant failing to rebut presumption that all evidence considered, independent analysis of record undertaken by RAD — Approach followed by RAD herein not implying that it failed to conduct own analysis — However, RAD's decision unreasonable — RAD having to provide reasons addressing key issues, explicitly express its own findings — In this case, failure by RAD to do so constituting sufficiently serious shortcoming such that decision, as a whole, could not be said to exhibit requisite degree of justification, intelligibility, transparency — RAD not meaningfully grappling with key elements of case, thus failing to provide justification of its decision regarding central issues, concerns raised by applicant — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés (SAR) a jugé que la Section de la protection des réfugiés (SPR) n'avait commis aucune erreur en rejetant la demande d'asile du demandeur — Le demandeur a demandé l'asile sur la base de ses opinions politiques et de son activisme en Guinée-Bissau et au Brésil — La SPR a conclu notamment que le demandeur n'était pas exposé à un risque en Guinée-Bissau — La SAR a simplement jugé que la SPR n'avait commis aucune erreur — Selon le demandeur, notamment, la SAR n'a pas procédé à une analyse indépendante de la preuve et les motifs du tribunal étaient « très limités » — Il s'agissait de savoir si le caractère très succinct des motifs montrait que la SAR n'a pas procédé à une évaluation indépendante du dossier; et si les motifs de la SAR respectaient la norme requise en matière de justification, de transparence et d'intelligibilité — Le demandeur n'a pas réussi à réfuter la présomption selon laquelle la SAR a examiné l'ensemble de la preuve et effectué sa propre analyse indépendante du dossier — L'approche suivie par la SAR dans la présente affaire ne signifie pas qu'elle a omis de mener sa propre analyse — Cela dit, la décision rendue par la SAR était déraisonnable — La SAR doit fournir des motifs qui répondent aux questions clés et énoncer explicitement ses propres conclusions — Dans la présente affaire, le fait que la SAR ne l'a pas fait constituait une lacune suffisamment grave pour que la décision dans son ensemble soit considérée comme ne présentant pas le degré requis de justification, d'intelligibilité et de transparence — La décision de la SAR ne s'est pas attaquée de façon significative aux questions clés de l'affaire et ne comportait donc pas de justification à l'appui de ses conclusions concernant les questions et préoccupations centrales soulevées par le demandeur — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision by the Refugee Appeal Division (RAD) ruling that the Refugee Protection Division (RPD) did not err in rejecting the applicant's claim for refugee protection.

The applicant is a citizen of Guinea-Bissau. After several stays in Brazil, he fled to Canada and claimed refugee protection based on his political opinions and activism in Guinea-Bissau and Brazil. The RPD found, *inter alia*, that the applicant did not demonstrate a serious risk of persecution on family grounds and that his profile did not match the type of individual who would be at risk in Guinea-Bissau. Without making any determination of its own, the RAD simply ruled that the RPD did not commit any error in its discussion of the applicant's past, including his professional and political activities, nor in its discussion of his credibility and of the events relating to his father. The applicant submitted, *inter alia*, that the RAD decision failed to provide sufficient "clues" that it conducted an independent analysis of the evidence, and issued reasons which were "scarce".

At issue was whether the paucity of reasons were indicative of a failure on the part of the RAD to undertake an independent assessment of the record before it, and whether the reasons of the RAD met the requisite standard of justification, transparency and intelligibility.

Held, the application should be allowed.

The applicant failed to rebut the presumption that the RAD considered all of the evidence and undertook its own independent analysis of the record. Requiring the RAD to catalogue and expound upon each issue on appeal would frustrate the policy goals of administrative efficiency and access to justice, as well as the very purpose of the RAD. The RAD is not required to restart the analysis from scratch in order for it to show that it conducted an independent review of the matter. The length of the decision is not itself indicative of any failure of the RAD to do so. The approach followed by the RAD in this case did not imply that it failed to conduct its own analysis of the evidence.

That being said, the decision rendered by the RAD was unreasonable. One must be mindful not to conflate, on the one hand, the RAD's application of the standard of review to its analysis when considering the RPD's factual and legal conclusions with, on the other hand, the RAD's duty to provide sufficient reasons for its decision. The RAD must provide reasons for its decision; the absence of reasons amounts to unfair treatment that may prejudice further review proceedings. Regardless of whether the RAD agrees or disagrees with the findings of the RPD, it is not enough to simply provide

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés (SAR) a jugé que la Section de la protection des réfugiés (SPR) n'avait commis aucune erreur en rejetant la demande d'asile du demandeur.

Le demandeur est citoyen de Guinée-Bissau. Après plusieurs séjours au Brésil, il est venu au Canada et a demandé l'asile sur la base de ses opinions politiques et de son activisme en Guinée-Bissau et au Brésil. La SPR a conclu notamment que le demandeur n'avait pas démontré qu'il était exposé à un risque grave de persécution pour des motifs liés à la famille et que ses caractéristiques personnelles ne correspondaient pas au type de personne à risque en Guinée-Bissau. Sans tirer par elle-même de conclusions, la SAR a simplement jugé que la SPR n'avait commis aucune erreur dans son analyse sur le passé du demandeur, y compris concernant ses activités professionnelles et politiques, ni dans son évaluation de la crédibilité du demandeur et son analyse des événements liés à son père. Selon le demandeur, notamment, la décision de la SAR n'a pas fourni suffisamment « d'indices » révélateurs d'une analyse indépendante de la preuve, et les motifs du tribunal étaient « très limités ».

Il s'agissait de savoir si le caractère très succinct des motifs montrait que la SAR n'a pas procédé à une évaluation indépendante du dossier, et si les motifs de la SAR respectaient la norme requise en matière de justification, de transparence et d'intelligibilité.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le demandeur n'a pas réussi à réfuter la présomption selon laquelle la SAR a examiné l'ensemble de la preuve et effectué sa propre analyse indépendante du dossier. Le fait d'exiger de la SAR qu'elle énumère et aborde chaque question soulevée en appel va à l'encontre des objectifs de politique en matière d'efficacité administrative et d'accès à la justice ainsi que de la mission même de la SAR. La SAR n'est pas tenue de reprendre l'analyse à zéro pour montrer qu'elle a mené un examen indépendant de la question. La longueur de la décision ne témoigne pas en soi d'un manquement de la SAR à cet égard. L'approche suivie par la SAR dans la présente affaire ne signifie pas qu'elle a omis de mener sa propre analyse de la preuve.

Cela dit, la décision rendue par la SAR était déraisonnable. On doit veiller à ne pas amalgamer, d'une part, l'application par la SAR de la norme de contrôle à son analyse lorsqu'elle examine les conclusions de fait et les conclusions de droit de la SPR avec, d'autre part, l'obligation de la SAR de fournir des motifs suffisants pour justifier sa décision. La SAR doit fournir les motifs de sa décision; l'absence de motifs équivaut à un traitement inéquitable qui pourrait porter préjudice à d'autres instances de contrôle judiciaire. Que la SAR soit d'accord ou en désaccord avec les conclusions de la SPR, il ne suffit pas

sufficient reasons; reasons must address the key issues relevant to the decision. Nowhere in its decision did the RAD state whether it actually agreed or disagreed with any of the findings of the RPD on any of the key issues raised by the applicant. It is not sufficient for the RAD to simply undertake its own analysis of the record; it must also explicitly express its own findings. Such an expression need not be lengthy, but it must allow the parties to understand where the RAD comes down on the issues raised in the case. In this case, the failure by the RAD to make explicit findings on the key issues constituted sufficiently serious shortcomings such that the decision, as a whole, could not be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency. Administrative decision makers must provide “responsive reasons” in regard to the key facts and issues of the case. They are required to make determinations in regard to the arguments or issues raised by the parties, especially when the arguments are detailed. Here, the RAD simply focused on the nature of the applicant’s argument. The RAD decision must show that it “meaningfully grapple[d] with key issues or central arguments raised by the parties” by way of explicit findings. Given the multiple issues at stake, and the specific issues raised by the applicant, the unsupported assertions made by the RAD were not “justified in light of the facts”. The decision was not based on an internally coherent and rational chain of analysis on the critical points. In short, the RAD did not meaningfully grapple with the key elements of the case, and thus failed to provide justification of its decision regarding the central issues and concerns raised by the applicant in a transparent and intelligible manner.

de fournir des motifs suffisants : les motifs doivent répondre aux questions clés pertinentes quant à la décision. La SAR ne précise nulle part dans sa décision si elle est réellement d’accord ou en désaccord avec l’une ou l’autre des conclusions de la SPR sur les questions clés soulevées par le demandeur. Il ne suffit pas que la SAR entreprenne simplement sa propre analyse du dossier; elle doit aussi énoncer explicitement ses propres conclusions. Il n’est pas nécessaire que ces conclusions soient longues, mais elles doivent permettre aux parties de comprendre la position de la SAR sur les questions soulevées dans l’affaire. Dans la présente affaire, le fait que la SAR n’a pas formulé de conclusions claires sur les questions principales constituait une lacune suffisamment grave pour que la décision dans son ensemble soit considérée comme ne présentant pas le degré requis de justification, d’intelligibilité et de transparence. Les décideurs administratifs doivent fournir des « motifs adaptés aux questions et préoccupations soulevées » quant aux faits et aux questions clés de l’affaire. Ils doivent tirer des conclusions à l’égard des arguments ou des questions soulevées par les parties, particulièrement lorsque les arguments sont détaillés. Dans la présente affaire, la SAR s’est simplement concentrée sur la nature de l’argumentation du demandeur. La SAR doit démontrer qu’elle « s’[est] attaqu[ée] de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties » au moyen de conclusions explicites. Vu les multiples questions à trancher et les questions précises soulevées par le demandeur, les affirmations non étayées de la SAR ne « se justifiaient pas au regard des faits ». La décision ne reposait pas sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle par rapport aux éléments cruciaux. En bref, la décision de la SAR ne s’est tout simplement pas attaquée de façon significative aux questions clés de l’affaire et ne comportait donc pas, d’une manière transparente et intelligible, de justification à l’appui de ses conclusions concernant les questions et préoccupations centrales soulevées par le demandeur.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 96, 97(1), 169(b).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, 441 D.L.R. (4th) 1; *Rozas Del Solar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 1145, [2019] 2 F.C.R. 597; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Davoodabadi*, 2019 FC 350.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 96, 97(1), 169b).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65; *Rozas Del Solar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1145, [2019] 2 R.C.F. 597; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Davoodabadi*, 2019 CF 350.

DISTINGUISHED:

Kayitankore v. Canada (Citizenship and Immigration), 2016 FC 1030; *Tekle v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 1040.

CONSIDERED:

Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration), 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157; *Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 396; *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*, [1980] 2 F.C. 316, (1980), 109 D.L.R. (3d) 664 (T.D.); *Galusic v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 223; *Sadiq v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 267; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.

REFERRED TO:

Mission Institution v. Khela, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Denis v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 1182; *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 22; *Kreishan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 223, [2020] 2 F.C.R. 299; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Gebrewold*, 2018 FC 374; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 77; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada Post Corp v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, 44 D.L.R. (4th) 269; *Rodriguez Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 293; *Mattar v. National Dental Examining Board of Canada*, 2020 ONSC 403; *Kotai v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 233; *Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 53; *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 162.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Refugee Appeal Division (*X (Re)*, 2019 CanLII 143003) ruling that the Refugee Protection Division did not err in rejecting the applicant's claim for refugee protection. Application allowed.

APPEARANCES

Élaine Simon for applicant.
Elsa Michel for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Community Legal Services of Ottawa (South),
Ottawa, for applicant.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Kayitankore c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2016 CF 1030; *Tekle c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 1040.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157; *Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 396; *Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316 (1^{re} inst.); *Galusic c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 223; *Sadiq c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 267; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

DÉCISIONS CITÉES :

Établissement de Mission c. Khela, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Denis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1182; *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 22; *Kreishan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 223, [2020] 2 R.C.F. 299; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Gebrewold*, 2018 CF 374; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 77; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67; *Rodriguez Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 293; *Mattar v. National Dental Examining Board of Canada*, 2020 ONSC 403; *Kotai c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 233; *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 53; *Begum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 162.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés (*X (Re)*, 2019 CanLII 143003) a jugé que la Section de la protection des réfugiés n'avait commis aucune erreur en rejetant la demande d'asile du demandeur. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Élaine Simon pour le demandeur.
Elsa Michel pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Services juridiques communautaires d'Ottawa (Sud), Ottawa, pour le demandeur.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

La sous-procureure générale du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

[1] PAMEL J.: This case relates to the role of the Refugee Appeal Division (RAD) as a safety net to correct any errors on the part of the Refugee Protection Division (RPD), as well as to the responsiveness of its reasons so as ensure that the decision as a whole is transparent, intelligible and justified.

[1] LE JUGE PAMEL : La présente affaire concerne le rôle de filet de sécurité de la Section d’appel des réfugiés (SAR) pour corriger les erreurs commises par la Section de la protection des réfugiés (SPR), ainsi que le caractère adéquat des motifs de la SAR pour que la décision dans son ensemble soit considérée comme transparente, intelligible et justifiée.

I. Facts

I. Faits

[2] A little context is in order.

[2] Il convient de fournir un peu de contexte.

[3] The applicant is a citizen of Guinea-Bissau. Since his parents are members of Guinea-Bissau’s main opposition party, the *Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá* (RGB or Resistance of Guinea-Bissau-Bafatá Movement), his family is known for its political activism.

[3] Le demandeur est citoyen de Guinée-Bissau. Comme ses parents sont membres du principal parti d’opposition de Guinée-Bissau, la *Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá* (RGB ou Mouvement Bafata – Résistance de la Guinée-Bissau), sa famille est connue pour son activisme politique.

[4] After suffering at the hands of militia members, and living through the kidnapping, torture and death of his father, the applicant left the country for neighbouring Senegal at the outbreak of the Guinea-Bissau Civil War (1998–1999). In June 1999, he returned to Guinea-Bissau.

[4] Après avoir souffert aux mains de membres de la milice et vécu l’enlèvement, la torture et le décès de son père, le demandeur a quitté son pays d’origine pour se rendre au Sénégal, État voisin, au début de la guerre civile en Guinée-Bissau (1998–1999). En juin 1999, il est retourné en Guinée-Bissau.

[5] Soon thereafter, the applicant participated in a national reconciliation conference, seeking to raise awareness for the need for retribution for the human rights violations committed during the civil war. According to the applicant, death threats followed, and, fearing for his life, he travelled to Brazil in February 2001 to study, eventually graduating with a degree in agronomy engineering.

[5] Peu après, le demandeur a participé à une conférence sur la réconciliation nationale, dans le cadre de laquelle il a cherché à sensibiliser la population à la nécessité de ne pas laisser impunis les actes de violation des droits de la personne commis durant la guerre civile. Selon le demandeur, il aurait ensuite fait l’objet de menaces de mort et, craignant pour sa vie, il s’est rendu au Brésil en février 2001 pour étudier. Il y a finalement obtenu un diplôme en agronomie.

[6] Following graduation, the applicant returned to Guinea-Bissau and worked as a support technician for Mona Terra, a non-profit land reform advocacy organization, thereby attracting the ire of the local traditional

[6] Après avoir obtenu son diplôme, le demandeur est retourné en Guinée-Bissau, où il a travaillé comme technicien de soutien pour Mona Terra, organisation à but non lucratif de défense de la réforme foncière, et s’est

chiefs. According to the applicant, more death threats followed. Hence, in August 2007, he again left Guinea-Bissau for a third time, returning to Brazil where he completed two graduate-level degrees.

[7] In December 2009, the applicant returned to Guinea-Bissau. According to him, threats to his life continued, prompting him to leave Guinea-Bissau a fourth and final time in March 2010, returning to Brazil to continue his studies.

[8] While in Brazil, the applicant joined the PDD (Parti démocratique pour le développement), a political party conceived to mobilize members of the Bissau-Guinean diaspora in Brazil to promote social and human rights reform in Guinea-Bissau. According to the applicant, his activity put him in the crosshairs of the Bissau-Guinean government, and in January 2015, the Bissau-Guinean Embassy in Brazil terminated the applicant's financial support as an international student, refused to renew his passport and denied him access to the Embassy, the only reason being, according to him, his political activism.

[9] The applicant then left Brazil for Canada, arriving in January 2016 where he claimed refugee protection pursuant to section 96 and subsection 97(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), on the basis of his political opinions and activism in Guinea-Bissau and Brazil.

[10] In particular, the applicant stated four grounds of persecution: (1) as the son of two members of the RGB, (2) as an activist at the national reconciliation conference, (3) as an employee of Mona Terra, and (4) as a political activist in Brazil. He relies on a series of documents in support of his asylum claim.

[11] On October 27, 2017, in a lengthy 25-page, 122-paragraph decision, the RPD rejected the applicant's claim.

ainsi attiré la colère des chefs traditionnels locaux. Selon le demandeur, d'autres menaces de mort ont suivi. Il a par conséquent quitté la Guinée-Bissau pour la troisième fois en août 2007; il est retourné au Brésil, où il a obtenu deux diplômes d'études supérieures.

[7] En décembre 2009, le demandeur est retourné en Guinée-Bissau. Il affirme avoir continué à recevoir des menaces de mort, ce qui l'a poussé à quitter la Guinée-Bissau une quatrième et dernière fois en mars 2010 pour retourner au Brésil afin de poursuivre ses études.

[8] Au Brésil, le demandeur s'est joint au Parti démocratique pour le développement (PDD), parti politique formé pour mobiliser les membres de la diaspora de Bissau-Guinée au Brésil afin de promouvoir la réforme des droits sociaux et de la personne en Guinée-Bissau. Selon le demandeur, ses activités l'ont placé dans la mire du gouvernement bissau-guinéen. En janvier 2015, l'ambassade de Guinée-Bissau au Brésil a mis fin au soutien financier du demandeur en tant qu'étudiant étranger, a refusé de renouveler son passeport et lui a refusé l'accès à l'ambassade. La seule raison ayant motivé ces mesures était, selon lui, son activisme politique.

[9] Le demandeur a ensuite quitté le Brésil pour venir au Canada, où il est arrivé en janvier 2016. Il a demandé l'asile au titre de l'article 96 et du paragraphe 97(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), sur la base de ses opinions politiques et de son activisme en Guinée-Bissau et au Brésil.

[10] Plus précisément, le demandeur a invoqué quatre motifs de persécution : 1) à titre de fils de deux membres de la RGB, 2) à titre d'activiste à la conférence sur la réconciliation nationale, 3) à titre d'employé de Mona Terra et 4) à titre de militant politique au Brésil. Il invoque une série de documents à l'appui de sa demande d'asile.

[11] Le 27 octobre 2017, dans une longue décision de 25 pages comptant 122 paragraphes, la SPR a rejeté la demande d'asile du demandeur.

[12] As to the first ground of alleged persecution, the RPD found that the applicant did not demonstrate a serious risk of persecution on family grounds in view of his ability to study in Brazil, his sibling's continued residence in Guinea-Bissau, his repeated returns to Guinea-Bissau, and of the fact that 15-years had elapsed since the persecution against his father.

[13] The RPD was silent as to the financial support that the applicant was receiving from the Bissau-Guinean government allowing him to study in Brazil; support which was withdrawn in January 2015.

[14] As to the second ground, the RPD identified inconsistencies in the evidence relating to the applicant's fear on account of his participation in the national reconciliation conference and in his description of a threat incident in 2010, and noted important omissions in his FDA relating to the threats to his brother in 2010.

[15] As to the third ground of persecution, the RPD rejected the applicant's claim in relation to his work for Mona Terra because the documentary evidence failed to show that traditional chiefs threatened their political opponents.

[16] Finally, the RPD found that the applicant's profile did not match the type of individual who would be at risk in Guinea-Bissau, and that some of his key assertions were inconsistent with the documentary evidence in the National Documentation Package (NDP) for that country. The RPD also found that the applicant was rather unclear on key issues, which affected his credibility.

II. Decision under Review

[17] The applicant appealed against the decision to the RAD. His appeal memorandum, which filled 27-pages and 97-paragraphs, raised three main grounds of appeal:

1. Whether the RPD erred in the assessment of the evidence;

[12] Quant au premier motif de persécution avancé, la SPR a conclu que le demandeur n'avait pas démontré qu'il était exposé à un risque grave de persécution pour des motifs liés à la famille, étant donné qu'il avait été en mesure d'aller étudier au Brésil, que sa fratrie continuait de résider en Guinée-Bissau, qu'il était retourné à plusieurs reprises dans ce pays et que 15 ans s'étaient écoulés depuis la persécution contre son père.

[13] La SPR n'a pas abordé la question du soutien financier que le demandeur recevait du gouvernement bissauguinéen et grâce auquel il étudiait au Brésil, soutien qui lui a été retiré en janvier 2015.

[14] Quant au deuxième motif, la SPR a relevé des incohérences dans la preuve concernant la crainte du demandeur liée à sa participation à la conférence sur la réconciliation nationale et dans sa description d'un incident menaçant en 2010. La SPR a aussi relevé d'importantes omissions dans le formulaire Fondement de la demande d'asile (formulaire FDA) concernant les menaces proférées à son frère en 2010.

[15] En ce qui a trait au troisième motif de persécution, la SPR a rejeté la prétention du demandeur concernant son travail pour Mona Terra au motif que la preuve documentaire ne montrait pas que les chefs traditionnels menaçaient leurs opposants politiques.

[16] Enfin, la SPR a conclu que les caractéristiques personnelles du demandeur ne correspondaient pas au type de personne à risque en Guinée-Bissau, et que certaines de ses affirmations clés ne concordaient pas avec la preuve documentaire du cartable national de documentation (CND) pour ce pays. La SPR a conclu que le demandeur s'était montré vague sur certains éléments essentiels, ce qui a nui à sa crédibilité.

II. Décision attaquée

[17] Le demandeur a interjeté appel de la décision de la SPR auprès de la SAR. Dans son mémoire d'appel, qui comptait 27 pages et 97 paragraphes, il a soulevé trois principaux motifs d'appel :

1. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son appréciation de la preuve?

- | | |
|---|---|
| <p>2. Whether the RPD drew conclusions from the evidence in a capricious and perverse fashion; and</p> <p>3. Whether the RPD erred in assessing the applicant's credibility by drawing capricious and perverse conclusions from ambiguities in the applicant's testimony.</p> | <p>2. La SPR a-t-elle tiré d'une manière arbitraire et abusive des conclusions à partir de la preuve?</p> <p>3. La SPR a-t-elle erronément évalué la crédibilité du demandeur en tirant des conclusions arbitraires et abusives à partir des ambiguïtés du témoignage du demandeur?</p> |
|---|---|

[18] Each ground of appeal was extensively argued and the applicant also argued that the RPD:

1. Failed to assess the applicant's risk factors cumulatively;
2. Erred in minimizing the risk faced by the applicant in the light of the documentary evidence; and
3. Relied on very minor inconsistencies in the applicant's testimony to impugn his credibility.

[18] Chacun des motifs d'appel a été débattu en profondeur, et le demandeur a également fait valoir que la SPR :

1. n'a pas évalué les facteurs de risque le concernant de façon cumulative;
2. a commis une erreur en minimisant le risque auquel il est exposé à la lumière de la preuve documentaire et
3. s'est appuyée sur des incohérences très mineures dans son témoignage pour mettre en doute sa crédibilité.

[19] After setting out the facts of the case, the RAD dismissed the appeal in a two-page decision [*X (Re)*, 2019 CanLII 143003]; its discussion contained three-paragraphs.

[19] Après avoir exposé les faits de l'affaire, la SAR a rejeté l'appel dans une décision de deux pages [*X Re*, 2019 CanLII 143003], dont l'analyse comportait trois paragraphes.

[20] In short, without making any determination of its own, the RAD simply ruled that the RPD did not commit any error in its discussion of the applicant's past, including his professional and political activities, nor in its discussion of his credibility and of the events relating to his father.

[20] En bref, sans tirer par elle-même de conclusions, la SAR a simplement jugé que la SPR n'avait commis aucune erreur dans son analyse sur le passé du demandeur, y compris concernant ses activités professionnelles et politiques, ni dans son évaluation de la crédibilité du demandeur et son analyse des événements liés à son père.

[21] The applicant now seeks the judicial review of this decision.

[21] Le demandeur sollicite maintenant le contrôle judiciaire de cette décision.

[22] The decision of the RAD failed to make explicit findings on any of the key elements of the case: it simply stated that the RPD had committed no errors. The RAD thereby failed to provide explicit findings and meaningful justifications of its decision regarding the central issues and concerns raised by the applicant in a transparent and intelligible manner.

[22] Dans sa décision, la SAR n'a tiré aucune conclusion précise à l'égard de l'un ou l'autre des éléments clés de l'affaire; elle a simplement déclaré que la SPR n'avait commis aucune erreur. La SAR a donc omis de fournir, d'une manière transparente et intelligible, des conclusions explicites et des justifications valables à l'appui de sa décision concernant les questions qui étaient au cœur

[23] As a result, I allow the application for judicial review.

III. Issues

[24] This case raises two issues:

1. Is the paucity of reasons indicative of a failure on the part of the RAD to undertake an independent assessment of the record before it?
2. Did the reasons of the RAD meet the requisite standard of justification, transparency and intelligibility?

IV. Standard of Review

[25] It is common ground between the parties that the standard of review of the RAD's decision is one of reasonableness in relation to the two issues raised in this case (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, 441 D.L.R. (4th) 1 (*Vavilov*), at paragraph 23).

[26] I agree. A reasonable decision is, *inter alia*, one “that is justified in light of the facts” and “meaningfully account[s] for the central issues and concerns raised by the parties”, and under the reasonableness standard of review, “the reviewing court must consider only whether the decision made by the administrative decision maker—including both the rationale for the decision and the outcome to which it led—was unreasonable” (*Vavilov*, at paragraphs 83, 126, and 127).

[27] That said, the sole role of this Court on judicial review consists in ascertaining that the tribunal's decision is consistent with the rule of law (*Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502, at paragraph 37; *Rozas Del Solar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 1145, [2019] 2 F.C.F. 597 (*Rozas Del Solar*), at paragraph 11; *Vavilov*, at paragraphs 2 and 82).

de la demande d'asile et les préoccupations que le demandeur avait soulevées.

[23] Par conséquent, j'accueille la demande de contrôle judiciaire.

III. Questions à trancher

[24] Cette affaire soulève deux questions :

1. Le caractère très succinct des motifs montre-t-il que la SAR n'a pas procédé à une évaluation indépendante du dossier?
2. Les motifs de la SAR respectent-ils la norme requise en matière de justification, de transparence et d'intelligibilité?

IV. Norme de contrôle applicable

[25] Les parties s'entendent pour dire que la norme de contrôle applicable à la décision de la SAR est celle de la décision raisonnable en ce qui concerne les deux questions soulevées en l'espèce (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (*Vavilov*), au paragraphe 23).

[26] Je suis d'accord. Une décision raisonnable « en est [entre autres] une qui se justifie au regard des faits » et qui « tien[t] valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties ». Selon la norme de contrôle de la décision raisonnable, la « cour de révision n'est [...] appelée qu'à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu » (*Vavilov*, aux paragraphes 83, 126 et 127).

[27] Cela dit, le seul rôle de la Cour dans le cadre du contrôle judiciaire consiste à vérifier que la décision du tribunal respecte la primauté du droit (*Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, au paragraphe 37; *Rozas Del Solar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1145, [2019] 2 R.C.F. 597 (*Rozas Del Solar*), au paragraphe 11; *Vavilov*, aux paragraphes 2 et 82).

V. Discussion

[28] The three paragraphs of analysis in the RAD decision read as follows [at paragraphs 5–7]:

After conducting my own analysis of the record, I conclude that the RPD did not enjoy a meaningful advantage, and the standard of correctness must be applied. [note 6] In my opinion, the RPD did not err as alleged. My reasons are as follows.

The RPD did not err in concluding, after taking into account his professional and political activities as well as his past, including what happened to his father, that the appellant had failed to establish that he would face a serious possibility of persecution because of his political opinion. The RPD's reasons for decision show that it conducted a detailed and nuanced analysis of both the appellant's testimony and the totality of the documentary evidence concerning people who are politically active in Guinea-Bissau and oppose the authorities. I disagree with the appellant that the RPD analyzed the documentary evidence in a perverse and capricious manner or by limiting itself to certain details. I disagree with the appellant that the RPD made perverse and capricious findings regarding his credibility.

I will take the example of the appellant's political activities. In his memorandum, he states that the RPD should have noticed that his overall profile shows him to be a political activist with increased visibility because of his professional activities and his family. [note 7] Based on my own analysis of the record, I conclude that the RPD carefully considered his political and professional activities, his family membership and the resulting consequences. The RPD analyzed all of the appellant's allegations, taking into account his testimony and the documentary evidence. Distinguishing what may have been true in the past from the current situation, [note 8] and distinguishing the situation of current political party opposition leaders from that of the appellant, who has not carried out any political activities in Guinea-Bissau since XXXX 2010, [note 9] does not constitute a perverse and capricious analysis of the documentary evidence. Noting contradictions in the appellant's testimony [note 10] and the fact that he failed to mention in his BOC Form that his brother was allegedly questioned by the military in 2010 [note 11] does not constitute a capricious analysis of his credibility. [Emphasis added; footnotes 8 to 11 specifically cite the relevant paragraphs in the RPD decision.]

V. Analyse

[28] Voici les trois paragraphes de l'analyse de la décision de la SAR [aux paragraphes 5 à 7] :

Après avoir procédé à ma propre analyse du dossier, j'estime que la SPR ne jouit d'aucun avantage particulier et que c'est la norme de la décision correcte qui doit être mise en œuvre [note 6]. À mon avis, la SPR n'a pas commis les erreurs qui lui sont reprochées. Voici pourquoi.

La SPR n'a commis aucune erreur en jugeant, après avoir tenu compte de son passé, incluant ce qui est arrivé à son père, et de ses activités tant professionnelles que politiques, que l'appellant n'avait pas établi une possibilité sérieuse d'être persécuté à cause de ses opinions politiques. Les motifs de la décision de la SPR démontrent que celle-ci a procédé à une analyse détaillée et nuancée tant du témoignage de l'appelant que de l'ensemble de la preuve documentaire concernant les personnes qui, en Guinée-Bissau, sont engagées politiquement et s'opposent aux autorités. Je suis en désaccord avec l'appelant pour qui la SPR a analysé la preuve documentaire d'une manière capricieuse et perverse ou en se limitant à des détails. Je suis en désaccord avec l'appelant pour qui la SPR a tiré au sujet de sa crédibilité des conclusions capricieuses et perverses.

Je prendrai l'exemple des activités politiques de l'appelant. Dans son mémoire, celui-ci a déclaré que la SPR aurait dû constater que son profil global fait de lui un activiste politique avec une visibilité accrue du fait de ses activités professionnelles et de son appartenance familiale [note 7]. Suite à ma propre analyse du dossier, j'estime que la SPR a soigneusement tenu compte de ses activités politiques et professionnelles, de son appartenance familiale et des conséquences qui en ont découlé. La SPR a analysé l'ensemble des allégations de l'appelant en tenant compte à la fois de son témoignage et de la preuve documentaire. Distinguer ce qui a pu exister dans le passé de la situation actuelle [note 8], tout comme distinguer la situation des dirigeants actuels de partis politiques de l'opposition de celle de l'appelant, qui n'a mené aucune activité politique en Guinée-Bissau depuis mars 2010 [note 9], ne constitue pas une analyse capricieuse et perverse de la preuve documentaire. Constater l'existence de contradictions au sein de son propre témoignage [note 10] ainsi que le fait d'avoir omis de mentionner dans son [formulaire] FDA que son frère aurait été interpellé par des militaires en 2010 [note 11], ne constitue pas une analyse capricieuse de sa crédibilité. [Non souligné dans l'original; les notes de bas de page 8 à 11 renvoient aux paragraphes pertinents de la décision de la SPR.]

A. *Is the paucity of reasons indicative of a failure on the part of the RAD to undertake an independent assessment of the record before it?*

[29] The RAD has a duty to undertake an independent assessment of the record before it (*Rozas Del Solar*, at paragraphs 122–126; *Huruglica v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157 (*Huruglica*); *Denis v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FC 1182, at paragraphs 37–39; *Ali v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 396 (*Ali*), at paragraph 4). It must consider the RPD’s findings carefully and, unless otherwise shown, it is assumed to have taken into consideration the RPD’s decision in its entirety (*Rozas Del Solar*, at paragraph 99; *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 22 (*Cruz*), at paragraph 32).

[30] The applicant challenges the decision of the RAD on the basis that the RAD upheld errors on the part of the RPD; in addition, it is argued that the brevity and rigidity of the reasons provided by the RAD and its failure to address most of the key grounds of appeal reveal a failure to undertake an independent analysis of the issues.

[31] The applicant submits that the RAD decision fails to provide sufficient “clues” that it conducted an independent analysis of the evidence, and issued reasons which were “scarce”, which itself is evidence of the fact that the RAD failed to address the key issues of the case or the applicant’s submissions on appeal.

[32] I appreciate that requiring the RAD to catalogue and expound upon each issue on appeal would frustrate the policy goals of administrative efficiency and access to justice, as well as the very purpose of the RAD (*Huruglica*, at paragraphs 79, 88, 98 and 103; *Kreishan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FCA 223, [2020] 2 F.C.R. 299, at paragraphs 41–42; *Vavilov*, at paragraph 128). And although brevity, in and of itself, is not problematic, I must admit that the paucity of any meaningful findings by the RAD on the issues raised by the applicant in this case is remarkable.

A. *Le caractère très succinct des motifs montre-t-il que la Section d’appel des réfugiés n’a pas procédé à une évaluation indépendante du dossier?*

[29] La SAR a l’obligation d’entreprendre une évaluation indépendante du dossier qui lui est présenté (*Rozas Del Solar*, aux paragraphes 122 à 126; *Huruglica c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157 (*Huruglica*); *Denis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1182, aux paragraphes 37 à 39; *Ali c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 396 (*Ali*), au paragraphe 4). Elle doit examiner attentivement les conclusions de la SPR et, en l’absence d’indication contraire, elle est réputée avoir pris en compte la décision de la SPR dans son ensemble (*Rozas Del Solar*, au paragraphe 99; *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 22 (*Cruz*), au paragraphe 32).

[30] Le demandeur conteste la décision de la SAR au motif qu’elle a confirmé les erreurs commises par la SPR. Faisant observer que la SAR a omis de traiter de la plupart des motifs d’appel clés, il soutient que la concision et la rigidité des motifs de la SAR révèlent qu’elle n’a pas procédé à une analyse indépendante des questions à trancher.

[31] Selon le demandeur, la décision de la SAR ne fournit pas suffisamment [TRADUCTION] « d’indices » révélateurs d’une analyse indépendante de la preuve. Il ajoute que les motifs du tribunal sont [TRADUCTION] « très limités », ce qui démontre que la SAR n’a ni examiné les questions clés de l’affaire ni les observations du demandeur dans le cadre de l’appel.

[32] Le fait d’exiger de la SAR qu’elle énumère et aborde chaque question soulevée en appel va à l’encontre des objectifs de politique en matière d’efficacité administrative et d’accès à la justice ainsi que de la mission même de la SAR (*Huruglica*, aux paragraphes 79, 88, 98 et 103; *Kreishan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CAF 223, [2020] 2 R.C.F. 299, aux paragraphes 41 et 42; *Vavilov*, au paragraphe 128). Et quoique la brièveté ne pose pas en soi problème, je dois admettre que, dans la présente affaire, l’absence de toute conclusion véritable de la SAR sur les questions soulevées par le demandeur est étonnante.

[33] The respondent recognizes the duty of the RAD to conduct its own independent analysis of the record, but submits that the RAD, in fact, did so, that it did not overlook any important factor, and did not misapprehend the circumstances of the applicant's case.

[34] In any event, on this first issue, I must agree with the respondent. There is a presumption that the RAD has considered all of the evidence. The RAD is not required to restart the analysis from scratch (*Huruglica*, at paragraphs 79, 98 and 103) in order for it to show that it conducted an independent review of the matter. I do not think that the length of the decision is itself indicative of any failure of the RAD to do so.

[35] It is certainly open to the RAD to adopt the RPD's lengthy and reasoned treatment of the record, so long as the RAD itself does examine the record. The approach followed by the RAD in this case does not imply that it failed to conduct its own analysis of the evidence.

[36] Here, I am not convinced that the presumption that the RAD considered all of the evidence and undertook its own independent analysis of the record is rebutted. I therefore do not agree with the applicant on this issue.

B. *Did the reasons of the RAD meet the requisite standard of justification, transparency and intelligibility?*

[37] As I have indicated, there is nothing wrong with short reasons. The role of the RAD is that of a safety net: it is called to correct any errors made by the RPD (*Huruglica*, at paragraph 98). It is tethered to the RPD decision, and although it functions as an appeal body, a RAD hearing "is not a true *de novo* proceeding" (*Rozas Del Solar*, at paragraph 99; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Gebrewold*, 2018 FC 374, at paragraph 25; *Huruglica*, at paragraph 79; *Cruz*, at paragraph 32).

[33] Le défendeur reconnaît que la SAR a l'obligation de mener sa propre analyse indépendante du dossier, mais il soutient que la SAR a bel et bien mené cette analyse, qu'elle n'a pas omis de traiter de l'un ou l'autre des facteurs importants et qu'elle a bien cerné la situation du demandeur.

[34] Quoi qu'il en soit, je dois souscrire à l'avis du défendeur concernant la première question. Il existe une présomption selon laquelle la SAR a tenu compte de l'ensemble des éléments de preuve dont elle disposait. La SAR n'est pas tenue de reprendre l'analyse à zéro (*Huruglica*, aux paragraphes 79, 98 et 103) pour montrer qu'elle a mené un examen indépendant de la question. Je ne crois pas que la longueur de la décision témoigne en soi d'un manquement de la SAR à cet égard.

[35] Il est certainement loisible à la SAR d'adopter le traitement long et réfléchi du dossier de la SPR, dans la mesure où elle examine elle-même le dossier. L'approche suivie par la SAR dans la présente affaire ne signifie pas qu'elle a omis de mener sa propre analyse de la preuve.

[36] Je ne suis pas convaincu en l'espèce que le demandeur a réussi à réfuter la présomption selon laquelle la SAR a examiné l'ensemble de la preuve et effectué sa propre analyse indépendante du dossier. Je ne suis donc pas d'accord avec le demandeur en ce qui touche cette question.

B. *Les motifs de la Section d'appel des réfugiés respectent-ils la norme requise en matière de justification, de transparence et d'intelligibilité?*

[37] Comme je l'ai dit, il n'y a rien d'irrégulier dans le fait que le tribunal rédige des motifs courts. Le rôle de la SAR en est un de filet de sécurité : la SAR est appelée à rattraper les erreurs de la SPR (*Huruglica*, au paragraphe 98). La SAR doit s'en tenir à la décision de la SPR et, bien qu'elle accomplisse des fonctions de tribunal d'appel, elle « ne procède pas à un examen *de novo* » lors de l'audience (*Rozas Del Solar*, au paragraphe 99; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Gebrewold*, 2018 CF 374, au paragraphe 25; *Huruglica*, au paragraphe 79; *Cruz*, au paragraphe 32).

[38] The respondent asserts that the standard of review under which the RAD reviews the RPD's decision is that of correctness, not reasonableness (*Huruglica*, at paragraph 103), and postulates that what this means is that the RAD is mostly concerned with whether the RPD committed any error—was the RPD correct or incorrect in coming to the findings set out in its decision?

[39] As such, argues the respondent, and in this context, a more wholesome analysis beyond what was undertaken by the RPD would have only been required had the RAD found that the RPD erred in some aspect of its decision, at which point the RAD would have had to delve into why it is so.

[40] I agree that the standard of review, being the lens through which the RAD conducts its analysis of the RPD's decision to determine whether judicial intervention is warranted, is one of correctness, and that the role of the RAD is to not intervene unless the RPD has made an error of law, of fact, or mixed fact and law (*Huruglica*, at paragraphs 98 and 103; *Rozas Del Solar*, at paragraphs 13 and 122–125).

[41] After discussing the role of deference in the distinction between the standards of correctness and reasonableness, Mr. Justice Diner in *Rozas Del Solar* continued at paragraphs 21 and 22:

Ultimately, the difference between correctness and reasonableness comes down to deference. Deference is the attitude that must be adopted when conducting a reasonableness review. Deference means that on some questions, the reviewer must respect the decision maker's conclusions and accept them, even if the reviewer would have concluded differently based on the same arguments and evidence. This is because certain questions can be legitimately answered by an administrative decision maker in more than one way (*Dunsmuir* at paragraph 47).

A correctness standard, on the other hand, requires no deference—the decision lies with the reviewer and

[38] Le défendeur affirme que la norme de contrôle que la SAR doit appliquer à la décision de la SPR est celle de la décision correcte, et non celle de la décision raisonnable (*Huruglica*, au paragraphe 103). Il fait valoir que cela signifie que la SAR doit se concentrer principalement sur la question de savoir si la SPR a commis une erreur, autrement dit qu'elle doit déterminer si les conclusions énoncées dans la décision de la SPR sont correctes ou erronées.

[39] Par conséquent, soutient le défendeur, et dans ce contexte, une analyse plus approfondie que celle de la SPR n'aurait été nécessaire que si la SAR avait conclu que la SPR avait commis une erreur à l'égard d'un aspect de sa décision. La SAR aurait alors dû expliquer les raisons pour lesquelles elle estime que la SPR a commis une telle erreur.

[40] Je suis d'accord pour dire que la norme de contrôle — ces lentilles au travers desquelles la SAR analyse la décision de la SPR pour savoir s'il est justifié d'intervenir — est celle de la décision correcte, et que le rôle de la SAR consiste à ne pas intervenir, sauf si la SPR a commis une erreur de droit, de fait ou de fait et de droit (*Huruglica*, au paragraphe 98 et 103; *Rozas Del Solar*, aux paragraphes 13 et 122 à 125).

[41] Après avoir examiné le rôle de la déférence dans la distinction entre les normes de la décision correcte et de la décision raisonnable dans *Rozas Del Solar*, le juge Diner, a ajouté ce qui suit aux paragraphes 21 et 22 :

En fin de compte, la différence entre la norme de la décision correcte et la norme de la décision raisonnable tient à la déférence. La déférence est l'attitude qui doit être adoptée dans le contexte d'un contrôle assujéti à la norme de la décision raisonnable. La déférence signifie que, relativement à certaines questions, la cour siégeant en révision doit respecter les conclusions du décideur et les accepter, et ce, même si elle aurait tranché les questions de façon différente si on lui avait soumis les mêmes arguments et la même preuve. Il en est ainsi, parce que certaines questions peuvent être légitimement tranchées de plus d'une façon par un décideur administratif (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

D'un autre côté, la norme de la décision correcte n'appelle à aucune déférence : la cour siégeant en révision

no margin for error exists for the decision maker below. The reviewer undertakes its own analysis of the question raised (*Dunsmuir*, at paragraph 50; *British Columbia Human Rights Tribunal v. Schrenk*, 2017 SCC 62, [2017] 2 S.C.R. 795, at paragraph 28). [Emphasis added.]

[42] That said, as cautioned by Mr. Justice Diner in *Rozas Del Solar*, we must be mindful not to conflate, on the one hand, the RAD's application of the standard of review to its analysis when considering the RPD's factual and legal conclusions with, on the other hand, the RAD's duty to provide sufficient reasons for its decision (*Huruglica*, at paragraph 35; *Rozas Del Solar*, at paragraph 25). I agree. The former requires an upstream focus, while the latter has a downstream purpose, i.e., for the benefit of the audience, particularly the parties and admittedly of any subsequent reviewing court which is itself applying in most cases a reasonableness standard, and tasked with determining whether the RAD's process and conclusions are justified, transparent and intelligible in the light of its underlying rationale (*Rozas Del Solar*, at paragraph 26; *Vavilov*, at paragraph 15).

[43] In addition to conducting its own independent analysis, the RAD must provide reasons for its decision (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, at paragraphs 39 and 43); the absence of reasons amounts to unfair treatment that may prejudice further review proceedings. As stated by the Court in *Taabea v. Refugee Status Advisory Committee*, [1980] 2 F.C. 316 (T.D.), at paragraph 33 [page 327], (1980), 109 D.L.R. (3d) 664, it comes down to optics:

In my opinion, the long established rule in judicial proceedings that justice must not only be done but must appear to be done, may be paraphrased for cases where the requirement is simply that of fair dealing, by saying that in such cases not only must the person involved be dealt with fairly but it must be apparent that they are being so dealt with.

prend la décision et le décideur de l'instance inférieure ne dispose d'aucune marge de manœuvre. La cour siégeant en révision entreprendra sa propre analyse des questions soulevées (*Dunsmuir*, au paragraphe 50; *British Columbia Human Rights Tribunal c. Schrenk*, 2017 CSC 62, [2017] 2 R.C.S. 795, au paragraphe 28). [Non souligné dans l'original.]

[42] Cela dit, comme le juge Diner l'a souligné dans la décision *Rozas Del Solar*, nous devons veiller à ne pas amalgamer, d'une part, l'application par la SAR de la norme de contrôle à son analyse lorsqu'elle examine les conclusions de fait et les conclusions de droit de la SPR avec, d'autre part, l'obligation de la SAR de fournir des motifs suffisants pour justifier sa décision (*Huruglica*, au paragraphe 35; *Rozas Del Solar*, au paragraphe 25). Je suis d'accord. La première notion exige une attention en amont, tandis que la seconde comporte un objectif en aval, axé sur le lectorat, en particulier sur les parties et sur toute cour de révision éventuellement saisie de l'affaire qui applique elle-même, dans la plupart des cas, la norme de la décision raisonnable, et chargée de déterminer si le processus et les conclusions de la SAR sont justifiés, transparents et intelligibles à la lumière de son raisonnement principal sous-jacent (*Rozas Del Solar*, au paragraphe 26; *Vavilov*, au paragraphe 15).

[43] En plus de procéder à sa propre analyse indépendante, la SAR doit fournir les motifs de sa décision (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 39 et 43); l'absence de motifs équivaut à un traitement inéquitable qui pourrait porter préjudice à d'autres instances de contrôle judiciaire. Comme la Cour l'a déclaré au paragraphe 33 [page 327] de *Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316 (1^{re} inst.), cela revient à une question de perception :

À mon avis la règle bien établie en matière de procédure judiciaire selon laquelle il est important que non seulement justice soit rendue mais qu'il soit manifeste que justice est rendue peut être paraphrasée, pour les cas où l'obligation consiste simplement à agir équitablement, en disant que dans de tels cas, l'intéressé doit non seulement être traité avec équité mais il doit être manifeste qu'il est effectivement traité équitablement.

[44] According to the respondent, it is only where the RAD concludes that the RPD erred does it have to provide more cogent reasons to show where the RPD essentially erred.

[45] I disagree. Regardless of whether the RAD agrees or disagrees with the findings of the RPD, it is not enough to simply provide sufficient reasons; reasons must address the key issues relevant to the decision. As stated in by the Supreme Court in *Vavilov*, at paragraph 128:

... a decision maker's failure to meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties may call into question whether the decision maker was actually alert and sensitive to the matter before it. In addition to assuring parties that their concerns have been heard, the process of drafting reasons with care and attention can alert the decision maker to inadvertent gaps and other flaws in its reasoning.... [Citation omitted; emphasis added.]

[46] This, of course, begs the question as to what is meant by “meaningfully grapp[ing] with the key issues or central arguments raised by the parties”.

[47] First of all, I see nothing unreasonable in the approach taken by the RAD in so far as it concentrated its analysis on whether an error was committed (*Huruglica*, at paragraph 78). However, nowhere in its decision does the RAD state whether it actually agrees or disagrees with any of the findings of the RPD on any of the key issues raised by the applicant.

[48] I would think that if the RAD is to “meaningfully grapple with the issues” under the correctness standard of review, in addition to independently reviewing the evidence, and quite apart from the obligation to render reasons, the RAD must explicitly state its own findings by more than simply limiting itself to commenting as to whether the RPD committed any errors in its assessment of the evidence.

[44] Selon le défendeur, c'est seulement lorsque la SAR conclut que la SPR a commis une erreur qu'elle doit fournir des motifs plus convaincants pour montrer à quels égards la SPR a principalement erré.

[45] Je ne suis pas de cet avis. Que la SAR soit d'accord ou en désaccord avec les conclusions de la SPR, il ne suffit pas de fournir des motifs suffisants : les motifs doivent répondre aux questions clés pertinentes quant à la décision. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Vavilov*, au paragraphe 128 :

[...] le fait qu'un décideur n'ait pas réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise. En plus d'assurer aux parties que leurs préoccupations ont été prises en considération, le simple fait de rédiger des motifs avec soin et attention permet au décideur d'éviter que son raisonnement soit entaché de lacunes et d'autres failles involontaires [...] [Renvoi omis, non souligné dans l'original.]

[46] Cela soulève évidemment la question de savoir ce qu'on entend par « s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties ».

[47] Tout d'abord, je ne vois rien de déraisonnable dans l'approche adoptée par la SAR, dans la mesure où elle a concentré son analyse sur la question de savoir si une erreur avait été commise (*Huruglica*, au paragraphe 78). Toutefois, la SAR ne précise nulle part dans sa décision si elle est réellement d'accord ou en désaccord avec l'une ou l'autre des conclusions de la SPR sur les questions clés soulevées par le demandeur.

[48] À mon avis, si la SAR doit « s'attaquer de façon significative aux questions clés » selon la norme de la décision correcte, en plus d'examiner les éléments de preuve de façon indépendante. Par ailleurs, outre l'obligation distincte de fournir des motifs, la SAR doit énoncer explicitement ses propres conclusions en ne se limitant pas simplement à commenter la question de savoir si la SPR a commis des erreurs dans son évaluation de la preuve.

[49] The RAD disagrees with the applicant when he asserts that the RPD had analyzed the documentary evidence in a capricious and perverse manner or in limited detail, but does not say why. The RAD also disagrees with the applicant when he states that the RPD made capricious and perverse conclusions about his credibility, but again, without setting out why, other than a simple example that does not explicitly express the RAD's view on the issue, thus leaving it to the reader to try and connect the dots.

[50] By indicating that, following its assessment of the applicant's past activities and family history, the RPD did not commit any errors in finding that the applicant had not shown the possibility of serious risk of persecution, is not the same as stating that the RAD agrees with the RPD's findings on the prospective risks of persecution, nor does it address the components of the applicant's identified concerns with such assessment by the RPD.

[51] In addition, simply asserting its disagreement with the applicant's submission that the RPD analyzed the evidence in a capricious and perverse manner is not the same as stating the RAD agrees with the RPD's specific findings on the evidence; nor is stating its disagreement with the applicant's submission that the RPD's assessment on credibility was arrived at in a capricious and perverse fashion the same as stating the RAD agrees with the RPD's credibility findings, especially where the RAD had already confirmed that the RPD is not entitled to a particular advantage.

[52] It seems to me that it is not sufficient for the RAD to simply undertake its own analysis of the record; it must also explicitly express its own findings, thereby allowing the parties to transcend the strict letter of the decision to understand where the RAD stands on the key issues and the chain of analysis that led to the determination. Such an expression need not be lengthy, but it must allow the parties to understand, one way or the other, where the RAD comes down on the issues raised in the

[49] La SAR n'est pas d'accord avec le demandeur lorsqu'il affirme que la SPR a analysé la preuve documentaire de façon arbitraire et abusive ou de façon superficielle, mais elle ne donne pas de motifs. La SAR n'est pas non plus d'accord avec le demandeur lorsqu'il affirme que la SPR a tiré des conclusions de façon arbitraire et abusive au sujet de sa crédibilité, mais, encore une fois, sans préciser pourquoi. Mis à part un exemple simple qui n'exprime pas explicitement le point de vue de la SAR sur la question, la SAR laisse ainsi au lecteur le soin d'essayer de faire le lien entre les idées.

[50] Dire que la SPR, après avoir évalué les activités antérieures et les antécédents familiaux du demandeur, n'a commis aucune erreur en concluant que le demandeur n'avait pas démontré la possibilité d'un risque sérieux de persécution, n'équivaut à dire que la SAR est d'accord avec les conclusions de la SPR concernant les risques éventuels de persécution, et n'équivaut pas non plus à un examen des préoccupations soulevées par le demandeur au sujet de l'évaluation menée par la SPR.

[51] De plus, le simple fait que la SAR ne soit pas d'accord avec le demandeur lorsqu'il affirme que la SPR a analysé la preuve de façon arbitraire et abusive n'est pas la même chose qu'une déclaration de la SAR selon laquelle est d'accord avec les conclusions précises de la SPR concernant la preuve. Par ailleurs, ce n'est pas parce que la SAR dit être en désaccord avec l'observation du demandeur selon laquelle l'évaluation par la SPR sur la crédibilité a été faite de façon arbitraire et abusive qu'elle dit qu'elle partage les conclusions de la SPR sur la crédibilité, d'autant plus que la SAR avait déjà confirmé que la SPR ne jouissait pas d'un avantage particulier.

[52] À mon avis, il ne suffit pas que la SAR entreprenne simplement sa propre analyse du dossier; elle doit aussi énoncer explicitement ses propres conclusions afin de permettre aux parties d'aller au-delà de la lettre de décision stricte pour comprendre le fondement de la position de la SAR sur les questions clés et le raisonnement qui sous-tend la décision. Il n'est pas nécessaire que ces conclusions soient longues, mais elles doivent permettre aux parties de comprendre la position de la

case (*Patel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 77 (*Patel*), at paragraph 17).

[53] At paragraph 96 in *Vavilov*, the Supreme Court states:

Where, even if the reasons given by an administrative decision maker for a decision are read with sensitivity to the institutional setting and in light of the record, they contain a fundamental gap or reveal that the decision is based on an unreasonable chain of analysis, it is not ordinarily appropriate for the reviewing court to fashion its own reasons in order to buttress the administrative decision. Even if the outcome of the decision could be reasonable under different circumstances, it is not open to a reviewing court to disregard the flawed basis for a decision and substitute its own justification for the outcome: *Delta Air Lines*, at paras. 26-28. To allow a reviewing court to do so would be to allow an administrative decision maker to abdicate its responsibility to justify to the affected party, in a manner that is transparent and intelligible, the basis on which it arrived at a particular conclusion. This would also amount to adopting an approach to reasonableness review focused solely on the outcome of a decision, to the exclusion of the rationale for that decision. To the extent that cases such as *Newfoundland Nurses* and *Alberta Teachers* have been taken as suggesting otherwise, such a view is mistaken. [Emphasis added.]

[54] The outcome in this case is not the issue; it is the rationale for the RAD decision that is flawed. The RPD may have followed the correct process, yet, did the RAD agree with its findings on the key elements and issues raised by the applicant? That question is never answered by the RAD.

[55] The RAD did not elaborate further after stating that the RPD did not commit an error in the manner in which it reached its findings. The reasons provided by the RAD only make vague references to the grounds of appeal raised by the applicant; that is problematic.

[56] In this case, the failure by the RAD to make explicit findings on the key issues, even if only to agree with the findings of the RPD, is not merely superficial or peripheral as to the merits of the decision. It constitutes

SAR sur les questions soulevées dans l'affaire (*Patel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 77 (*Patel*), au paragraphe 17).

[53] Voici ce que la Cour suprême déclare, au paragraphe 96 de l'arrêt *Vavilov* :

Lorsque, même s'ils sont interprétés en tenant dûment compte du contexte institutionnel et du dossier, les motifs fournis par l'organisme administratif pour justifier sa décision comportent une lacune fondamentale ou révèlent une analyse déraisonnable, il ne convient habituellement pas que la cour de révision élabore ses propres motifs pour appuyer la décision administrative. Même si le résultat de la décision pourrait sembler raisonnable dans des circonstances différentes, il n'est pas loisible à la cour de révision de faire abstraction du fondement erroné de la décision et d'y substituer sa propre justification du résultat : *Delta Air Lines*, par. 26-28. Autoriser une cour de révision à agir ainsi reviendrait à permettre à un décideur de se dérober à son obligation de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée. Cela reviendrait également à adopter une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui serait axée uniquement sur le résultat de la décision, à l'exclusion de la justification de cette décision. Dans la mesure où des arrêts comme *Newfoundland Nurses* et *Alberta Teachers* ont été compris comme appuyant une telle conception, cette compréhension est erronée. [Soulignement ajouté.]

[54] L'issue de l'affaire n'est pas en litige en l'espèce; c'est la justification de la décision de la SAR qui comporte une lacune. La SPR a peut-être suivi la bonne procédure, mais la SAR était-elle d'accord avec ses conclusions sur les éléments clés et les questions soulevées par le demandeur? La SAR n'a jamais répondu à cette question.

[55] La SAR n'a pas fourni d'explications supplémentaires après avoir affirmé que la SPR n'avait pas commis d'erreur dans la manière dont elle était parvenue à ses conclusions. Les motifs de la SAR ne contiennent que de vagues renvois aux motifs d'appel soulevés par le demandeur, ce qui est problématique.

[56] Dans la présente affaire, le fait que la SAR n'a pas formulé de conclusions claires sur les questions principales, même si ce n'est que pour dire qu'elle est d'accord avec les conclusions de la SPR, ne constitue pas

sufficiently serious shortcomings such that the decision, as a whole, cannot be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency.

[57] The manner in which the RAD expressed its findings is better tailored to an analysis using the reasonableness standard where what is required is not necessarily an expression of agreement or disagreement with the findings of the RPD, but rather where it must simply be determined whether the decision fell within a range of possible, acceptable outcomes (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47).

[58] In *Rozas Del Solar*, Mr. Justice Diner reviewed the role of the RAD. He stated at paragraphs 15 and 16:

Simply put, when a correctness lens is used, the reviewer decides the question before it exactly as it thinks it should. If the reviewer's conclusion ends up being different than the decision maker's, the reviewer will substitute its own answer as the correct one (*Dunsmuir*, at paragraph 50).

For other types of questions, there is no one correct answer. This is where a reasonableness standard of review applies, and where there is typically a range of acceptable approaches to and outcomes for the legal questions raised. The decision maker will have a margin of appreciation, or a range of acceptable solutions (*Dunsmuir*, at paragraph 47). Even if the conclusion is not the reviewer's preferred solution, the decision maker's process and outcome have to fall somewhere in that range of possible outcomes, although, sometimes there is only one possible outcome. [Emphasis added.]

[59] I do not believe that the RAD was overly deferential to the RPD in any way, regardless of how it structured its reasons. However, I would add to the discussion as to what constitutes proper reasons flowing from an analysis conducted through the lens of correctness that the RAD must put a stake in the ground, and must decide the key and determinative issues by either expressing

simplement une considération négligeable ou accessoire quant au bien-fondé de la décision, mais une lacune suffisamment grave pour que la décision dans son ensemble soit considérée comme ne présentant pas le degré requis de justification, d'intelligibilité et de transparence.

[57] La façon dont la SAR a exprimé ses conclusions est mieux adaptée à une analyse selon la norme de la décision raisonnable, laquelle n'exige pas nécessairement de la SAR qu'elle se dise en accord ou en désaccord avec les conclusions de la SPR, mais plutôt qu'elle établisse simplement si la décision attaquée appartient aux issues possibles acceptables (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47).

[58] Dans la décision *Rozas Del Solar*, le juge Diner s'est penché sur le rôle de la SAR. Voici ce qu'il a écrit aux paragraphes 15 et 16 :

Autrement dit, lorsque la Cour examine le dossier dont elle est saisie à travers le prisme de la décision correcte, elle tranche la question exactement comme elle la perçoit. Si sa conclusion est en fin de compte différente de celle du décideur, la Cour substituera sa propre réponse, puisqu'il s'agit de la réponse correcte (*Dunsmuir*, au paragraphe 50).

Pour les autres types de questions, il n'y a pas qu'une seule réponse correcte. C'est dans ces cas-là que la norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique et qu'il existe habituellement un éventail de démarches et d'issues acceptables relativement aux questions juridiques soulevées. Le décideur dispose d'une marge de manœuvre, ou de différentes solutions acceptables (*Dunsmuir*, au paragraphe 47). Le processus adopté par le décideur et l'issue à laquelle il parvient n'a qu'à appartenir à ces issues possibles acceptables; il n'est pas nécessaire que la conclusion soit celle que préfère la cour siégeant en révision. Toutefois, dans certains cas, il n'existe qu'une seule issue possible. [Soulignement ajouté.]

[59] Je ne crois pas que la SAR ait d'une quelconque façon fait preuve d'une trop grande déférence à l'égard de la SPR, indépendamment de la façon dont elle a structuré ses motifs. Toutefois, j'ajouterais à l'analyse de ce que constituent des motifs appropriés découlant d'une analyse effectuée sous l'angle de la décision correcte que la SAR doit par elle-même répondre aux questions clés

agreement or disagreement with the impugned findings of the RPD, otherwise refugee claimants are left, as submitted herein by the applicant, not knowing what the RAD's own determination would be, one way or the other, on the issues raised in appeal.

[60] While the RAD may have been justified in rejecting the applicant's submissions, assessing the process is not enough; the RAD must assess the RPD's key, determinative, findings and explicitly come to its own conclusions.

[61] Indeed, the post-*Vavilov* jurisprudence confirms that administrative decision makers must provide "responsive reasons" in regard to the key facts and issues of the case (*Vavilov*, at paragraph 127). Reasons that are truly responsive to the issues and facts of the case "must", to borrow a phrase from Mr. Justice Diner in *Galusic v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2020 FC 223, at paragraph 42 "do more than simply recite statutory language, summarize arguments and regurgitate boilerplate phrases."

[62] Responsiveness requires that decision makers make determinations in regard to the arguments or issues raised by the parties, especially when the arguments are detailed (*Canada Post Corp v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, 44 D.L.R. (4th) 269, at paragraph 60; *Rodriguez Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 293, at paragraphs 12–16; *Mattar v. National Dental Examining Board of Canada*, 2020 ONSC 403, at paragraphs 47–49).

[63] Under the requirement of responsiveness, a decision maker must make a determination that addresses the key facts of the case (*Kotai v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 233, at paragraphs 42–44; *Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 53, at paragraphs 4–12; *Patel*, at paragraphs 14–22; *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 162, at paragraphs 35–36; *Sadiq v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 267 (*Sadiq*), at paragraphs 14–31).

et déterminantes en déclarant si elle est d'accord ou non avec les conclusions contestées de la SPR. Autrement, comme l'a fait observer le demandeur en l'espèce, les demandeurs d'asile ne sauraient jamais à quelle conclusion, favorable ou défavorable, serait arrivée la SAR sur les questions soulevées en appel.

[60] Il est possible que la SAR ait été justifiée de rejeter les observations du demandeur, mais il ne suffit pas d'évaluer le processus : la SAR doit évaluer les conclusions clés et déterminantes de la SPR et parvenir à ses propres conclusions, qu'elle doit énoncer explicitement.

[61] En fait, la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Vavilov* confirme que les décideurs administratifs doivent fournir des « motifs adaptés aux questions et préoccupations soulevées » quant aux faits et aux questions clés de l'affaire (*Vavilov*, au paragraphe 127). Les motifs qui sont vraiment adaptés aux questions et aux faits principaux de l'affaire « ne doivent pas », pour emprunter une expression du juge Diner dans *Galusic c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 223, au paragraphe 42, « se contenter de citer le libellé, de résumer les arguments et de régurgiter les phrases standard ».

[62] L'adaptation des motifs aux questions et préoccupations soulevées exige que les décideurs tirent des conclusions à l'égard des arguments ou des questions soulevées par les parties, particulièrement lorsque les arguments sont détaillés (*Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, au paragraphe 60; *Rodriguez Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 293, aux paragraphes 12 à 16; *Mattar v. National Dental Examining Board of Canada*, 2020 ONSC 403, aux paragraphes 47 à 49).

[63] Selon ce principe de l'adaptation des motifs aux questions et préoccupations soulevées, le décideur doit rendre une décision qui tient compte des principaux faits de l'affaire (*Kotai c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 233, aux paragraphes 42 et 44; *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 53, aux paragraphes 4 à 12; *Patel*, aux paragraphes 14 à 22; *Begum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 162, aux paragraphes 35 et 36; *Sadiq c. Canada*

[64] In this case, when called to support its expressed disagreement with the applicant's grounds of appeal, the RAD stated that distinguishing between past and present realities and political leadership in Guinea-Bissau does not constitute a capricious and perverse analysis of the evidence. The RAD simply focused on the nature of the applicant's argument, but nowhere do I see the RAD explicitly asserting its agreement or disagreement with any particular finding of the RPD on any of the issues raised by the applicant, other than to cite specific paragraphs of the RPD decision in footnote references.

[65] I take issue with the position of the respondent; that is not a simple question of semantics.

[66] The respondent argues that the RAD must simply state a minimal explanation, if only to show why the RAD is in agreement with the findings of the RPD. I disagree.

[67] It is not enough for the RAD simply to express agreement with the manner in which the RPD rendered its decision, or to simply express disagreement with the applicant's argument. The RAD decision must also show that it "meaningfully grapple[d] with key issues or central arguments raised by the parties" (*Vavilov*, at paragraph 128), something which is done by way of explicit findings, whether such findings are in agreement or disagreement with the findings of the lower tribunal.

[68] Indeed, like any other administrative decision-maker, the RAD is required to provide responsive reasons that show that it "actually *listened* to the parties" (*Vavilov*, at paragraph 127 [emphasis in original]; *Sadiq*, at paragraphs 13 and 30).

[69] To quote Mr. Justice Martineau in *Ali* at paragraph 4:

(*Citoyenneté et Immigration*), 2020 CF 267 (*Sadiq*), aux paragraphes 14 et 31).

[64] Dans la présente affaire, lorsqu'elle a dû fournir des motifs pour son désaccord à l'égard des motifs d'appel du demandeur, la SAR a déclaré que faire une distinction entre les réalités du passé et du présent et les dirigeants politiques en Guinée-Bissau ne constitue pas une analyse arbitraire et abusive de la preuve. La SAR s'est simplement concentrée sur la nature de l'argumentation du demandeur, mais je ne vois nulle part où la SAR affirme explicitement qu'elle est en accord ou en désaccord avec une conclusion de la SPR en particulier sur l'une ou l'autre des questions soulevées par le demandeur, sauf pour citer des paragraphes précis de la décision de la SPR dans des notes de bas de page.

[65] Je ne partage pas la position du défendeur : il ne s'agit pas d'une simple question de sémantique.

[66] Le défendeur soutient que la SAR n'a qu'à fournir une explication minimale, ne serait-ce que pour montrer pourquoi elle souscrit aux conclusions de la SPR. Je ne suis pas de cet avis.

[67] Il ne suffit pas que la SAR exprime son accord avec la façon dont la SPR a rendu sa décision ou qu'elle se dise simplement en désaccord avec l'argumentation du demandeur. La SAR doit également démontrer qu'elle « s'[est] attaqu[ée] de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties » (*Vavilov*, au paragraphe 128), ce qui se fait au moyen de conclusions explicites, que ces conclusions soient en accord ou en désaccord avec les conclusions du tribunal de première instance.

[68] En fait, comme tout autre décideur administratif, la SAR doit fournir des motifs qui démontrent qu'elle a « effectivement *écouté* les parties » (*Vavilov*, au paragraphe 127 [italique dans l'original]; *Sadiq*, aux paragraphes 13 et 30).

[69] Voici ce qu'a déclaré le juge Martineau, au paragraphe 4 de la décision *Ali* :

It was not sufficient for the RAD to simply state that it “conducted an independent analysis of the evidence in order to decide, whether the RPD’s reasons were supportable in regards to the viability of an internal flight alternative for the Appellant” (emphasis added). In order to sustain the reasonableness of the RAD’s decision, this Court must be satisfied that the RAD truly acted as an appeal tribunal and came to its own conclusion with respect to the correctness of the RPD’s findings of law, fact or fact and law, even if the RAD refused to admit new evidence on appeal. In practice, this means that there must be some minimal discussion in the RAD’s reasons of the errors raised by an appellant and their respective merit, in light of the relevant parts of the documentary evidence that were not considered by the RPD. The reasons provided by the RAD in this case do not meet this minimal standard. [Further emphasis added.]

[70] A minimal discussion of the errors raised by the applicant in this case does not mean that every single impugned finding of the RPD should be addressed, for a decision maker is not required to make “an explicit finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion” (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraph 16).

[71] An “explicit finding” is only required as regards the key, or “constituent” elements leading to a decision.

[72] Given the multiple issues at stake, and the specific issues raised by the applicant, I cannot see how the unsupported assertions made by the RAD were “justified in light of the facts” and “meaningfully account[ed] for the central issues and concerns raised by the parties” (*Vavilov*, at paragraphs 126–127).

[73] As stated by Mr. Justice Norris in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Davoodabadi*, 2019 FC 350, after citing subsection 169(b) of IRPA, “[t]he RAD’s reasons do not need to be perfect or exhaustive but they

Il n’était pas suffisant pour la SAR de déclarer tout simplement qu’elle avait [TRADUCTION] « mené une analyse indépendante des éléments de preuve en vue de décider si les motifs de la SPR étaient justifiables en ce qui a trait à la viabilité d’une possibilité de refuge intérieur pour l’appelant » (non souligné dans l’original). Pour étayer le caractère raisonnable de la décision de la SAR, la Cour doit être convaincue que la SAR a véritablement agi en qualité de tribunal d’appel et qu’elle a tiré sa propre conclusion quant à l’exactitude des conclusions de droit, de fait, ou de fait et de droit de la SPR, et ce, même si la SAR a refusé d’admettre de nouveaux éléments de preuve en appel. En pratique, cela signifie qu’il doit y avoir un débat minimal concernant les motifs de la SAR quant aux erreurs soulevées par un appellant et leur bien-fondé respectif, compte tenu des passages pertinents de la preuve documentaire qui n’ont pas été pris en considération par la SPR. Les motifs fournis par la SAR en l’instance ne satisfont pas à la norme minimale. [Non souligné dans l’original.]

[70] Une analyse minimale des erreurs soulevées par le demandeur dans la présente affaire ne signifie pas que chaque conclusion contestée de la SPR devrait être abordée, car un 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 and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 16).

[71] Une « conclusion explicite » n’est nécessaire qu’à l’égard des éléments clés ou des éléments « constitutifs » à l’origine d’une décision.

[72] Vu les multiples questions à trancher et les questions précises soulevées par le demandeur, je ne vois pas en quoi les affirmations non étayées de la SAR « se justifiaient au regard des faits » et « [tenaient] valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties » (*Vavilov*, aux paragraphes 126 et 127).

[73] Comme l’a déclaré le juge Norris dans la décision *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Davoodabadi*, 2019 CF 350, après avoir cité l’alinéa 169b) de la LIPR, « [i]l n’est pas nécessaire que les motifs de la SAR soient

must say enough to permit the parties to understand why the result was reached, to allow the parties to make an informed decision about whether or not to seek judicial review and, if such review is sought, to be able to meaningfully advance their respective positions” (at paragraph 26).

[74] In this case, the applicant submits that he does not know how the RAD came to its conclusion; neither do I. I cannot see the decision as being based on an internally coherent and rational chain of analysis on the critical points (*Vavilov*, at paragraphs 85 and 102), nor am I able to infer such reasons from the record (*Vavilov*, at paragraphs 91 and 97).

[75] The respondent cites a pre-*Vavilov* case, *Kayitankore v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 1030 (*Kayitankore*), where Mr. Justice Gascon stated, at paragraphs 21 and 23:

The language used by the RAD in its decision could perhaps have been clearer in certain respects and could have explained in more detail how it “would have reached the same conclusions” as the RPD. However, it certainly does not fall outside the range of acceptable, possible outcomes. The RAD has not overlooked any important factor nor has it misapprehended the circumstances of Mr. Kayitankore. Under the reasonableness standard, as long as the process and the outcome fit comfortably with the principles of justification, transparency and intelligibility, a reviewing court should not intervene even if its assessment of the evidence might have led it to a different outcome. This is clearly the case here.

...

I do not agree with Mr. Kayitankore that the RAD was required to provide a “different analysis”. The RAD was just required to conduct its own assessment. The fact that it followed and repeated the RPD legal analysis before concluding that it was correct and that it would have reached the same conclusion does not mean or imply that it did not do its own analysis. The RAD cannot be faulted for not having done its own independent assessment simply because it followed the approach and reasoning of the RPD, and found it convincing. In exercising its appeal

parfaits ou exhaustifs, mais ils doivent être suffisamment développés pour permettre aux parties de comprendre pourquoi le résultat a été atteint, de prendre une décision éclairée quant à savoir si elles doivent ou non demander un contrôle judiciaire et, le cas échéant, de faire valoir leurs thèses respectives de façon significative dans le cadre d’un contrôle judiciaire » (au paragraphe 26).

[74] En l’espèce, le demandeur soutient qu’il ne comprend pas ce qui a motivé la décision de la SAR; moi non plus. Je ne constate pas que la décision repose sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle par rapport aux éléments cruciaux (*Vavilov*, aux paragraphes 85 et 102). Je ne suis pas non plus en mesure de déduire de tels motifs à la lumière du dossier (*Vavilov*, aux paragraphes 91 et 97).

[75] Le défendeur cite une décision antérieure à l’arrêt *Vavilov, Kayitankore c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1030 (*Kayitankore*), dans laquelle le juge Gascon affirme ceci aux paragraphes 21 et 23 :

La SAR aurait pu, à certains égards, s’exprimer plus clairement dans sa décision et aurait pu expliquer plus en détail comment elle [TRADUCTION] « aurait tiré les mêmes conclusions » que la SPR. Cependant, sa conclusion appartient certainement aux issues possibles acceptables. La SAR n’a négligé aucun facteur important et elle n’a pas mal interprété la situation de M. Kayitankore. En vertu de la norme de la décision raisonnable, tant que le processus et le résultat sont conformes aux principes de la justification, de la transparence et de l’intelligibilité, la cour de révision ne devrait pas intervenir même si son évaluation de la preuve dont elle disposait aurait pu mener à une issue différente. C’est manifestement le cas en l’espèce.

[...]

Je ne suis pas d’accord avec M. Kayitankore que la SAR devait effectuer une « analyse différente ». La SAR était simplement tenue d’effectuer sa propre évaluation. Le fait qu’elle ait suivi et répété l’analyse juridique de la SPR avant de conclure que celle-ci était correcte et qu’elle aurait tiré la même conclusion ne signifie pas ou n’implique pas qu’elle n’a pas effectué sa propre analyse. On ne peut pas reprocher à la SAR de ne pas avoir effectué sa propre évaluation simplement parce qu’elle a suivi l’approche et le raisonnement de la SPR et qu’elle

function, the RAD was entitled to echo the RPD analysis and to agree with it. In this case, the RAD reviewed the RPD's reasoning and analysis of the record in detail, it determined that the RPD did not err and did use the correct legal tests under sections 96 and 96 of IRPA, and it confirmed the RPD decision. In doing so, the RAD clearly performed the analysis summarized in *Huruglica FCA* at para 103, applying a correctness standard. [Emphasis added.]

[76] I stand by the principles set out by Mr. Justice Gascon; however, in *Kayitankore*, the RAD not only conducted its own independent analysis, but had also come to its own findings on key issues, although those findings echoed the findings of the RPD.

[77] Here, even read as a whole, there is no explicit indication that the RAD has made its own findings as to any of the key issues raised by the applicant. All we are left with is that the RAD disagrees with the applicant's submissions, and footnote references to certain paragraphs of the RPD decision. I am afraid that is not enough.

[78] The respondent cites a case decided by Mr. Justice Annis, *Tekle v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 1040 (*Tekle*), for the proposition that the RAD need not reinvent the wheel when it finds that the RPD has committed no reviewable error, and where the RPD went to great length to set out reasons with which the RAD agrees.

[79] Although a pre-*Vavilov* decision, I read *Tekle* as standing for the proposition that the RAD need not address each component of applicant's argument as long as the determinative issues are canvassed, and may express its findings by simply agreeing with the conclusions of the RPD without necessarily having to come up with its own fresh reasons.

les a trouvés convaincants. En s'acquittant de sa fonction en matière d'appel, la SAR avait le droit de faire écho à l'analyse de la SPR et d'abonder dans le même sens. En l'espèce, la SAR a examiné en détail le raisonnement de la SPR et son analyse du dossier et elle a conclu que la SPR n'avait commis aucune erreur et qu'elle avait appliqué les bons critères juridiques en vertu des articles 96 et 97 de la SPR; et elle a confirmé la décision de la SPR. Ce faisant, la SAR a de toute évidence effectué l'analyse qui est résumée dans l'arrêt *Huruglica CAF*, au paragraphe 103, en appliquant la norme de la décision correcte. [Non souligné dans l'original.]

[76] Je souscris aux principes énoncés par le juge Gascon; cependant, dans l'affaire *Kayitankore*, la SAR a non seulement mené sa propre analyse indépendante, mais aussi tiré ses propres conclusions sur des questions clés, même si ces conclusions faisaient écho aux conclusions de la SPR.

[77] Même en considérant la décision dans son ensemble, rien ne montre que la SAR a tiré ses propres conclusions relativement à l'une ou l'autre des questions clés soulevées par le demandeur. Tout ce que nous savons, c'est que la SAR n'est pas d'accord avec les observations du demandeur et qu'elle renvoie à des notes de bas de page concernant certains paragraphes de la décision de la SPR. Je crains que ce ne soit pas suffisant.

[78] Le défendeur cite une décision rendue par le juge Annis, *Tekle c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 1040 (*Tekle*), à l'appui de la thèse selon laquelle la SAR n'a pas à réinventer la roue lorsqu'elle conclut que la SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle et que la SPR a fourni des motifs détaillés auxquels elle souscrit.

[79] Même s'il s'agissait d'une décision antérieure à l'arrêt *Vavilov*, j'interprète la décision *Tekle* comme indiquant que la SAR n'est pas tenue d'examiner chaque élément de l'argumentation du demandeur dans la mesure où elle traite des questions déterminantes, et qu'elle peut exprimer ses conclusions en se contentant de souscrire aux conclusions de la SPR sans avoir à énoncer ses propres motifs.

[80] However, I do not find that *Tekle* is altogether helpful to the respondent where the issue relates more to the sufficiency rather than to the method of delivery of the RAD's decision. In any event, in *Tekle*, the RAD did provide reasons in response to the submissions of the applicant, and pointed to elements of the evidence to support its findings (at paragraph 23). Here, the RAD did not.

[81] I wish to conclude with a comment taken from *Vavilov*, at paragraph 15:

... What distinguishes reasonableness review from correctness review is that the court conducting a reasonableness review must focus on the decision the administrative decision maker actually made, including the justification offered for it, and not on the conclusion the court itself would have reached in the administrative decision maker's place. [Emphasis added.]

[82] It would have been possible to appreciate the decision that the RAD "would have reached", only if it had been explicit in its findings. This was not done here.

[83] In short, the decision of the RAD simply did not meaningfully grapple with the key elements of the case, and thus failed to provide justification of its decision regarding the central issues and concerns raised by the applicant in a transparent and intelligible manner.

[84] For the reasons set out above, I find that the decision rendered by the RAD is unreasonable, and must be set aside. Given my reasons, I need not address the remaining issues raised by the applicant regarding the alleged shortcomings of the RAD's decision.

VI. Conclusion

[85] Accordingly, I allow the application for judicial review.

[80] Cependant, je ne trouve pas que la décision *Tekle* aide vraiment le défendeur, puisque la question se rapporte davantage au caractère suffisant qu'au prononcé des décisions de la SAR. Quoiqu'il en soit, dans la décision *Tekle*, la SAR a fourni des motifs en réponse aux observations du demandeur et elle a attiré l'attention sur des éléments de preuve pour appuyer ses conclusions (au paragraphe 23), ce que la SAR n'a pas fait dans la présente affaire.

[81] Je conclurai par un commentaire tiré de l'arrêt *Vavilov*, au paragraphe 15 :

[...] Ce qui distingue le contrôle selon la norme de la décision raisonnable du contrôle selon la norme de la décision correcte tient au fait que la cour de justice effectuant le premier type de contrôle doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue à la place du décideur administratif. [Non souligné dans l'original.]

[82] Il aurait été possible d'apprécier la décision « à laquelle [la SAR] serait parvenue » seulement si ses conclusions avaient été explicites. Or, ce n'était pas le cas en l'espèce.

[83] En bref, la décision de la SAR ne s'est tout simplement pas attaquée de façon significative aux questions clés de l'affaire et ne comportait donc pas, d'une manière transparente et intelligible, de justification à l'appui de ses conclusions concernant les questions et préoccupations centrales soulevées par le demandeur.

[84] Pour tous ces motifs, je conclus que la décision rendue par la SAR est déraisonnable et qu'elle doit être annulée. Compte tenu de mes motifs, je n'ai pas besoin d'examiner les autres questions soulevées par le demandeur concernant des lacunes que comporterait la décision de la SAR.

VI. Conclusion

[85] Par conséquent, j'accueille la demande de contrôle judiciaire.

JUDGMENT in IMM-2283-19

JUGEMENT dans le dossier IMM-2283-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

LA COUR STATUE que :

1. The application for judicial review is allowed and the matter is returned to a different panel member for reconsideration.
2. There are no questions for certification.

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué pour qu'il effectue un nouvel examen.
2. Il n'y a aucune question à certifier.