

IMM-6236-20
2021 FC 1059

IMM-6236-20
2021 CF 1059

Tesfai Woldu Woldemichael (*Applicant*)

Tesfai Woldu Woldemichael (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ: WOLDEMICHAEL c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Rochester J.—By videoconference, September 22; Ottawa, October 21, 2021.

Cour fédérale, juge Rochester—Par vidéoconférence, 22 septembre; Ottawa, 21 octobre 2021.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division (RAD) decision overturning decision of Refugee Protection Division (RPD) — RAD found that applicant's identity had not been established, applicant neither Convention refugee nor person in need of protection as defined in Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Applicant stated being citizen of Eritrea — RPD found that applicant's identity, citizenship established — RAD allowed appeal, finding there was insufficient evidence to establish respondent's national identity — On judicial review, applicant arguing RAD not having jurisdiction to undertake analysis of applicant's identity under Act, s. 106, substitute its findings for those of RPD; in any event, that RAD's decision on question of identity unreasonable — Whether Act, s. 106 precluding RAD from overturning RPD on question of applicant's identity; whether reasonable for RAD to conclude that applicant had not established his identity — Applicant's interpretation of Act, s. 106 restricting RAD's jurisdiction difficult to reconcile with four factors: RAD's legislative history; Federal Court of Appeal's reasoning in Canada (Citizenship and Immigration) v. Huruglica; language of Act, s. 106 itself; decision of Kagere v. Canada (Citizenship and Immigration) — Therefore, Act, s. 106 not precluding RAD from overturning RPD's finding on question of applicant's identity — RAD having jurisdiction to consider question of claimant's identity, to intervene when RPD wrong in law, in fact or in fact and law — With respect to identity, RAD had sufficient reason to conclude that applicant had not established national identity based on Eritrean, Israeli documentation — RAD's decision was justified in relation to facts, applicable law — However, RAD unreasonably dealing with support letters submitted by applicant — Unclear how RAD's adverse credibility findings impacted support letters — There must be element of transparency — Therefore, RAD's treatment

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) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a annulé la décision rendue par la Section de la protection des réfugiés (SPR) — La SAR a conclu que l'identité du demandeur n'avait pas été établie et jugé que celui-ci n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger au sens des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le demandeur a affirmé qu'il est un citoyen de l'Érythrée — La SPR a conclu que l'identité et la citoyenneté du demandeur avaient été établies — La SAR a accueilli l'appel, ayant conclu que les éléments de preuve étaient insuffisants pour établir l'identité nationale du demandeur — Le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire au motif que la SAR n'avait pas compétence pour entreprendre une analyse de l'identité du demandeur aux fins de l'art. 106 de la Loi et pour substituer ses conclusions à celles de la SPR et que, de toute manière, cette décision de la SAR quant à la question de l'identité était déraisonnable — Il s'agissait de savoir si l'art. 106 de la Loi interdit à la SAR d'annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l'identité du demandeur, et s'il était raisonnable pour la SAR de conclure que le demandeur n'avait pas établi son identité — L'interprétation donnée par le demandeur à l'art. 106 de la Loi, à savoir qu'il limite la compétence de la SAR, était difficilement conciliable avec les quatre facteurs suivants : l'historique législatif de la SAR; le raisonnement de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica; le libellé de l'art. 106 de la Loi en tant que tel; et la décision Kagere c. Canada (Citoyenneté et Immigration) — Par conséquent, l'art. 106 de la Loi n'interdit pas à la SAR d'annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l'identité du demandeur — La SAR a compétence pour trancher la question touchant à l'identité d'un

of support letters unreasonable — Applicant's appeal remitted to differently constituted panel of RAD for redetermination — Application allowed.

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Appeal Division (RAD) overturning a decision of the Refugee Protection Division (RPD). The RAD found that the applicant's identity had not been established and thus determined the applicant was neither a Convention refugee nor a person in need of protection as defined in sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicant stated that he is a citizen of Eritrea. The RPD found that the applicant's identity and citizenship were established on the basis of his testimony and a photocopy of an Eritrean identity card. The respondent appealed the RPD decision to the RAD. The RAD allowed the appeal, finding on a balance of probabilities, that there was insufficient evidence to establish the respondent's national identity. The applicant sought judicial review of that decision on the basis that the RAD did not have jurisdiction to undertake an analysis of the applicant's identity under section 106 of the Act and substitute its findings for those of the RPD; and, in any event, that the RAD's decision on the question of identity was unreasonable.

The applicant stated that he fled Eritrea out of fear of persecution resulting from military desertion. In August 2017, the applicant entered Canada illegally and claimed refugee status. The applicant claimed he feared being imprisoned in Eritrea and faced a risk to life and of torture or cruel and unusual punishment at the hands of the Eritrean state. The RPD found that the claimant had established his identity on the basis of his testimony and a photocopy of an Eritrean identity card. It noted that it was uncertain whether the Eritrean identity card contained all the features described in the national documentation package due to the fact that the photocopy was so poor. The RPD mentioned various additional documentation but did not analyze the additional documentation in its reasons. The RPD found that there were numerous issues with the applicant's credibility but nevertheless concluded that the applicant had

demandeur et pour intervenir lorsque la SPR a commis une erreur de fait, de droit ou mixte de fait et de droit — En ce qui concerne l'identité, la SAR avait un motif suffisant pour conclure que le demandeur n'avait pas établi son identité nationale sur le fondement des documents érythréens et israéliens — Sa décision était justifiée au regard des faits et du droit applicable — Toutefois, la SAR a traité les lettres d'appui présentées par le demandeur de façon déraisonnable — Il était difficile de dire de quelle manière les conclusions défavorables de la SAR quant à la crédibilité du demandeur se répercutaient sur les lettres d'appui — Il doit y avoir un élément de transparence — Par conséquent, la façon dont la SAR a traité les lettres d'appui était déraisonnable — L'appel du demandeur a été renvoyé à un tribunal différemment constitué de la SAR pour qu'il rende une nouvelle décision — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés (SAR) a annulé la décision rendue par la Section de la protection des réfugiés (SPR). La SAR a conclu que l'identité du demandeur n'avait pas été établie et a donc jugé que celui-ci n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le demandeur a affirmé qu'il est un citoyen de l'Érythrée. La SPR a conclu que l'identité et la citoyenneté du demandeur avaient été établies à la lumière du témoignage de celui-ci et d'une photocopie de sa carte d'identité de l'Érythrée. Le défendeur a interjeté appel de la décision de la SPR à la SAR. La SAR a accueilli l'appel, ayant conclu, selon la prépondérance des probabilités, que les éléments de preuve étaient insuffisants pour établir l'identité nationale du demandeur. Le demandeur a sollicité le contrôle judiciaire de cette décision au motif que la SAR n'avait pas compétence pour entreprendre une analyse de l'identité du demandeur aux fins de l'article 106 de la Loi et pour substituer ses conclusions à celles de la SPR et que, de toute manière, cette décision de la SAR quant à la question de l'identité était déraisonnable.

Le demandeur a affirmé qu'il a fui l'Érythrée parce qu'il craignait d'être persécuté du fait de sa désertion. En août 2017, il est entré illégalement au Canada et a demandé l'asile. Le demandeur a affirmé qu'il craignait d'être emprisonné en Érythrée et qu'il était exposé à une menace à sa vie et de torture ou de traitements ou peines cruels et inusités de la part de l'État érythréen. La SPR a conclu que l'identité du demandeur avait été établie à la lumière du témoignage de celui-ci et d'une photocopie de sa carte d'identité érythréenne. Elle a dit ne pas être certaine que la carte d'identité érythréenne contenait toutes les caractéristiques décrites dans le cartable national de documentation, compte tenu de la mauvaise qualité des photocopies. La SPR a mentionné divers autres documents, mais elle n'a pas analysé les autres documents dans ses motifs. La SPR a conclu qu'il y avait de nombreux problèmes liés à la

established his identity and had a well-founded fear of persecution as a failed asylum seeker returning to Eritrea. The RAD allowed the respondent's appeal, finding that the applicant was not a Convention refugee nor a person in need of protection because he had not established his identity on a balance of probabilities. The RAD agreed with the RPD that the Eritrean driver's licence was fraudulent. The RAD determined that the fact that the applicant had submitted a fraudulent document for the purposes of identity impacted on his overall credibility and supported the RAD's conclusion that he had not established his identity. It gave little weight to the additional documents submitted, finding that they did not establish that the applicant was a citizen of Eritrea and did not outweigh the concerns the RAD had with the official government documents submitted by the applicant.

The issues were whether section 106 of the Act precludes the RAD from overturning the RPD on the question of the applicant's identity; and whether it was reasonable for the RAD to conclude that the applicant had not established his identity.

Held, the application should be allowed.

The applicant proposed an interpretation of section 106 of the Act that had yet to be considered by the Federal Court. He focussed on the fact that the language of section 106 of the Act expressly refers to the RPD. The applicant contrasted this with other sections of the Act, notably sections 104 and 105, which refer to the RPD and the RAD. The applicant submitted that the intent of the legislature was therefore to render the question of identity within the exclusive purview of the RPD. The respondent submitted that questions of identity fall within the RAD's jurisdiction, which the RAD properly exercised in this case. The applicant's interpretation of section 106 of the Act restricting the RAD's jurisdiction was difficult to reconcile with the following four factors: the legislative history of the RAD; the Federal Court of Appeal's reasoning in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Huruglica*; the language of section 106 of the Act itself; and the decision of *Kagere v. Canada (Citizenship and Immigration)*. The whole purpose of the RAD is to ensure that the correct decision is made. *Huruglica* stated that the role of the RAD is to intervene when the RPD is wrong in law, in fact or in fact and law. This translates into an application of the correctness standard of review. If there is an error, the RAD can still confirm the RPD's decision on another basis. As for the factor of the language of section 106, that section provides that the RPD must take certain factors into account with respect to the credibility of a claimant without identification. Requiring that these factors be taken into account is a far cry from precluding the RAD from determining whether a claimant has established his

crédibilité du demandeur, mais elle a néanmoins conclu que le demandeur avait établi son identité et avait une crainte fondée de persécution en tant que demandeur d'asile débouté rapatrié en Érythrée. La SAR a accueilli l'appel du défendeur, ayant conclu que le demandeur n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger, car il n'avait pas établi son identité selon la prépondérance des probabilités. La SAR a convenu avec la SPR que le permis de conduire érythréen était frauduleux. La SAR a expliqué que le fait que le demandeur ait présenté un document frauduleux pour établir son identité s'est répercuté sur sa crédibilité générale et a étayé la conclusion de la SAR selon laquelle il n'avait pas établi son identité. Elle a accordé peu de poids aux autres documents présentés, ayant conclu que ces documents n'établissaient pas la citoyenneté érythréenne du demandeur et qu'ils ne l'emportaient pas sur les préoccupations qu'elle avait soulevées à propos des documents gouvernementaux officiels présentés par le demandeur.

Il s'agissait de savoir si l'article 106 de la Loi interdit à la SAR d'annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l'identité du demandeur, et s'il était raisonnable pour la SAR de conclure que le demandeur n'avait pas établi son identité.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le demandeur a proposé une interprétation de l'article 106 de la Loi qui n'avait pas encore été examinée par la Cour fédérale. Il a insisté sur le fait que le libellé de l'article 106 de la Loi renvoie expressément à la SPR. Le demandeur a opposé cette disposition à d'autres articles de la Loi, notamment les articles 104 et 105, qui renvoient à la SPR et à la SAR. Le demandeur a fait valoir que l'intention du législateur était donc de s'assurer que la question de l'identité est exclusivement du ressort de la SPR. Le défendeur a soutenu que les questions d'identité sont du ressort de la SAR et que celle-ci a correctement exercé sa compétence en l'espèce. L'interprétation donnée par le demandeur à l'article 106 de la Loi, à savoir qu'il limite la compétence de la SAR, était difficilement conciliable avec les quatre facteurs suivants : l'historique législatif de la SAR; le raisonnement de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*; le libellé de l'article 106 de la Loi en tant que tel; et la décision *Kagere c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*. Le but principal de la SAR est d'assurer que la bonne décision est prise. L'arrêt *Huruglica* a statué que la SAR doit intervenir quand la SPR a commis une erreur de droit, de fait, ou une erreur mixte de fait et de droit. Dans la pratique, cela signifie qu'elle doit appliquer la norme de contrôle de la décision correcte. Si une erreur a été commise, la SAR peut confirmer la décision de la SPR sur un autre fondement. En ce qui concerne le facteur du libellé de l'article 106, cet article prévoit que la SPR doit prendre en compte certains facteurs s'agissant de la crédibilité d'un demandeur démuné de papiers d'identité. L'obligation de prendre

or her identity. The decision in *Kagere*, which served as guidance, stated that questions of identity of a claimant are within the RAD's expertise and the Federal Court should give it significant deference. Therefore, section 106 of the Act does not preclude the RAD from overturning the RPD's finding on the question of the applicant's identity. The RAD has jurisdiction to consider the question of a claimant's identity and to intervene when the RPD is wrong in law, in fact or in fact and law.

With respect to identity, the RAD had sufficient reason to conclude that the applicant had not established his national identity based on the Eritrean and Israeli documentation. The RAD's decision was justified in relation to the facts and the applicable law. The RAD listed a number of documents that it found did not assist in establishing the applicant's identity as a citizen of Eritrea, including the identity cards for the applicant's mother. The applicant did not demonstrate that the RAD's conclusion on the mother's documentation was unreasonable in light of the evidentiary record before it. With respect to support letters submitted by the applicant, the RAD's decision unreasonably dealt with these. The letters, which in two cases were notarized, were provided by four individuals along with colour copies of their North American identity cards. The four letters contained both facts and opinions by third parties. It was unclear how the RAD's adverse credibility findings impacted the support letters. There must be an element of transparency. Therefore, the RAD's treatment of the support letters was unreasonable. For that reason, the application for judicial review was allowed and the applicant's appeal was remitted to a differently constituted panel of the RAD for redetermination.

en compte ces facteurs est loin de constituer une interdiction pour la SAR de trancher la question touchant à l'identité d'un demandeur. Dans la décision rendue dans l'affaire *Kagere*, qui a servi d'inspiration, on a déclaré que les questions touchant à l'identité d'un demandeur relèvent du domaine d'expertise de la SAR et que la Cour fédérale devrait faire preuve d'une grande retenue à l'égard de celle-ci. Par conséquent, l'article 106 de la Loi n'interdit pas à la SAR d'annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l'identité du demandeur. La SAR a compétence pour trancher la question touchant à l'identité d'un demandeur et pour intervenir lorsque la SPR a commis une erreur de fait, de droit ou mixte de fait et de droit.

En ce qui concerne l'identité, la SAR avait un motif suffisant pour conclure que le demandeur n'avait pas établi son identité nationale sur le fondement des documents érythréens et israéliens. Sa décision était justifiée au regard des faits et du droit applicable. La SAR a énuméré une série de documents qui, selon elle, n'ont pas aidé à établir l'identité du demandeur en tant que citoyen de l'Érythrée, notamment les cartes d'identité de la mère du demandeur. Le demandeur n'a pas démontré que la conclusion de la SAR quant aux documents de la mère était déraisonnable à la lumière de la preuve dont elle disposait. En ce qui concerne les lettres d'appui présentées par le demandeur, la décision de la SAR en a traité de façon déraisonnable. Les lettres, dont deux sont notariées, ont été fournies par quatre personnes et étaient accompagnées de copies en couleur de leurs cartes d'identité nord-américaines. Les quatre lettres contenaient des faits et des opinions de tiers. Il était difficile de dire de quelle manière les conclusions défavorables de la SAR quant à la crédibilité du demandeur se répercutaient sur les lettres d'appui. Il doit y avoir un élément de transparence. Par conséquent, la façon dont la SAR a traité les lettres d'appui était déraisonnable. Pour cette raison, la demande de contrôle judiciaire a été accueillie et l'appel du demandeur a été renvoyé à un tribunal différemment constitué de la SAR pour qu'il rende une nouvelle décision.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 96, 97, 104, 105, 106.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Huruglica*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Singh*, 2016 FCA 96, [2016] 4 F.C.R. 230; *Kagere v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 96, 97, 104, 105, 106.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Singh*, 2016 CAF 96, [2016] 4 R.C.F. 230; *Kagere c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 910;

910; *Fageir v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 966; *Tran v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 721, [2021] 4 F.C.R. 315; *Edmond v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 644; *Weldeab v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 161.

REFERRED TO:

Azenabor v. Canada (Citizenship and Immigration), 2020 FC 1160; *Gong v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 165; *Jacques v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 423; *Olanrewaju v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 569.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology*, 37th Parl., 1st Sess., Issue No. 29 (October 4, 2001).

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division decision overturning a Refugee Protection Division decision, finding that the applicant's identity had not been established and, thus, determining the applicant was neither a Convention refugee nor a person in need of protection under the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Stéphanie Valois for applicant.
Lynne Lazaroff for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Stéphanie Valois, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] ROCHESTER J.: The applicant, Tesfai Woldu Woldemichael seeks judicial review of a decision of the Refugee Appeal Division (RAD) dated November 9,

Fageir c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2021 CF 966; *Tran c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 721, [2021] 4 R.C.F. 315; *Edmond c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 644; *Weldeab c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 161.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Azenabor c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2020 CF 1160; *Gong c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 165; *Jacques c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 423; *Olanrewaju c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 569.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie*, 37^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 29 (4 octobre 2021).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a annulé la décision rendue par la Section de la protection des réfugiés, concluant que l'identité du demandeur n'avait pas été établie et jugeant donc que celui-ci n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Stéphanie Valois pour le demandeur.
Lynne Lazaroff pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Stéphanie Valois, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE ROCHESTER : Le demandeur, Tesfai Woldu Woldemichael, sollicite le contrôle judiciaire de la décision du 9 novembre 2020 par laquelle la Section d'appel

2020 (the Decision) overturning a decision of the Refugee Protection Division's (RPD) decision dated April 11, 2019. The RAD found that the applicant's identity had not been established and thus determined the applicant is neither a Convention refugee nor a person in need of protection as defined in sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

[2] The applicant states that he is a citizen of Eritrea. The RPD found that the applicant's identity and citizenship were established on the basis of his testimony and a photocopy of an Eritrean identity card. The Minister appealed the RPD decision to the RAD. Both the RPD and the RAD considered that the central issues before them were the identity of the applicant as an Eritrean national and his credibility. The RAD allowed the appeal finding, on a balance of probabilities, there was insufficient evidence to establish the respondent's national identity.

[3] The applicant seeks judicial review of the Decision on the basis that (i) the RAD did not have jurisdiction to undertake an analysis of the applicant's identity under section 106 of the IRPA and substitute its findings for those of the RPD, and (ii) in any event, the RAD's decision on the question of identity was unreasonable.

[4] For the reasons that follow, this application for judicial review is allowed, and the applicant's appeal is remitted to the RAD for redetermination.

I. Background

[5] The applicant states that he is a citizen of Eritrea, born in 1985, and that he fled Eritrea out of fear of persecution resulting from military desertion. He states he left Eritrea in 2006, fled to Sudan where he spent seven months in a refugee camp, before finding his way to Israel in 2007. He left Israel for Mexico in 2016, and crossed over the border into the United States, where he was detained. His claim for asylum was denied and the United States authorities released him from detention on

des réfugiés (la SAR) a annulé la décision du 11 avril 2019 rendue par la Section de la protection des réfugiés (la SPR). La SAR a conclu que l'identité du demandeur n'avait pas été établie et a donc jugé que celui-ci n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

[2] Le demandeur affirme qu'il est un citoyen de l'Érythrée. La SPR a conclu que l'identité et la citoyenneté du demandeur avaient été établies à la lumière du témoignage de celui-ci et d'une photocopie de sa carte d'identité de l'Érythrée. Le ministre a interjeté appel de la décision de la SPR à la SAR. La SPR et la SAR ont toutes deux estimé que les questions centrales qu'elles devaient trancher étaient l'identité du demandeur en tant que ressortissant érythréen ainsi que sa crédibilité. La SAR a accueilli l'appel, ayant conclu, selon la prépondérance des probabilités, que les éléments de preuve étaient insuffisants pour établir l'identité nationale du demandeur.

[3] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de la décision au motif que (i) la SAR n'avait pas compétence pour entreprendre une analyse de l'identité du demandeur aux fins de l'article 106 de la LIPR et pour substituer ses conclusions à celles de la SPR, et que (ii) de toute manière, la décision de la SAR quant à la question de l'identité était déraisonnable.

[4] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'appel du demandeur est renvoyé à la SAR pour qu'elle rende une nouvelle décision.

I. Contexte

[5] Le demandeur affirme qu'il est un citoyen de l'Érythrée, qu'il est né en 1985 et qu'il a fui ce pays parce qu'il craignait d'être persécuté du fait de sa désertion. Il affirme qu'il a quitté l'Érythrée en 2006, qu'il a fui au Soudan, où il a passé sept mois dans un camp de réfugiés, avant de réussir à se rendre en Israël en 2007. Il a quitté Israël pour aller au Mexique en 2016 et a traversé la frontière aux États-Unis, où il a été détenu. Sa demande d'asile y a été refusée et les autorités

July 5, 2017. On August 15, 2017, the applicant entered Canada illegally at the Quebec border and claimed refugee status.

[6] The applicant claims he fears being imprisoned in Eritrea, and faces a risk to life, and a risk of torture or cruel and unusual punishment at the hands of the Eritrean state.

[7] In a decision dated April 5, 2019, the RPD found that the claimant had established his identity on the basis of his testimony and a photocopy of an Eritrean identity card. The RPD noted that it was uncertain whether the Eritrean identity card contained all the features described in the national documentation package, due to the fact that the photocopy was so poor. The RPD noted that there was easy access to fraudulent identity documents in Eritrea, and found that the Eritrean driver's licence that the applicant had submitted was a fraudulently obtained document.

[8] The RPD mentioned various additional documentation, notably documents obtained from Israel, copies of his mother's identity documents, an affidavit from the applicant, and witness letters. The RPD did not analyze the additional documentation in its reasons. The RPD did however state that it found "that [it] had insufficient credible evidence to find that the claimant has another identity than the identity he says he has as an Eritrean citizen". Finally, the RPD found that there were numerous issues with the applicant's credibility. It disbelieved a number of the applicant's allegations, but acknowledged that much of the applicant's evidence in terms of the living conditions in Israel were credible. The RPD concluded that the applicant had established his identity and had a well-founded fear of persecution as a failed asylum seeker returning to Eritrea.

[9] The Minister appealed the RPD decision to the RAD. Neither party requested an oral hearing nor submitted new evidence. The Minister submitted that the applicant had provided insufficient evidence to establish

américaines l'ont remis en liberté le 5 juillet 2017. Le 15 août 2017, le demandeur est entré illégalement au Canada en passant par la frontière du Québec et a demandé l'asile.

[6] Le demandeur affirme qu'il craint d'être emprisonné en Érythrée, qu'il est exposé à une menace à sa vie et qu'il risque la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités de la part de l'État érythréen.

[7] Dans une décision du 5 avril 2019, la SPR a conclu que l'identité du demandeur avait été établie à la lumière du témoignage de celui-ci et d'une photocopie de sa carte d'identité érythréenne. La SPR a dit ne pas être certaine que la carte d'identité érythréenne contenait toutes les caractéristiques décrites dans le cartable national de documentation, compte tenu de la mauvaise qualité des photocopies. La SPR a souligné qu'il était facile d'accéder à des documents d'identité frauduleux en Érythrée et a conclu que le permis de conduire érythréen présenté par le demandeur avait été obtenu de manière frauduleuse.

[8] La SPR a mentionné divers autres documents, notamment des documents provenant d'Israël, des copies des pièces d'identité de la mère du demandeur, un affidavit du demandeur et des lettres de témoins. La SPR n'a pas analysé les autres documents dans ses motifs. Elle a toutefois indiqué [TRADUCTION] « qu'elle n'avait pas suffisamment d'éléments de preuve crédibles pour conclure que le demandeur avait une identité différente de celle qu'il prétend avoir en tant que citoyen de l'Érythrée ». Finalement, la SPR a conclu qu'il y avait de nombreux problèmes liés à la crédibilité du demandeur. Elle n'a pas cru certaines des allégations du demandeur, mais a reconnu que la majeure partie des éléments de preuve présentés par celui-ci en ce qui a trait aux conditions de vie en Israël étaient crédibles. La SPR a conclu que le demandeur avait établi son identité et avait une crainte fondée de persécution en tant que demandeur d'asile débouté rapatrié en Érythrée.

[9] Le ministre a interjeté appel de la décision de la SPR à la SAR. Aucune partie n'a réclamé la tenue d'une audience ou n'a déposé de nouvel élément de preuve. Le ministre a fait valoir que le demandeur n'avait pas fourni

his identity, while the applicant argued that the RPD came to the right conclusion.

[10] The RAD allowed the appeal, finding that the applicant is not a Convention refugee nor a person in need of protection because he had not established his identity on a balance of probabilities. The RAD attributed little weight to the photocopy of the Eritrean identity card, and found that the copy of the card, together with the applicant's testimony was insufficient to establish his identity. The RAD also found that the applicant did not make reasonable efforts to obtain the original of the card that was held by authorities in the United States or take any steps to obtain a new one. The RAD agreed with the RPD that the Eritrean driver's licence was fraudulent.

[11] The RAD determined that the fact that the applicant had submitted a fraudulent document for the purposes of identity (i) impacted on his overall credibility and (ii) supported the RAD's conclusion that he had not established his identity. The RAD gave little weight to the additional documents submitted, notably documents from Israel, his mother's identity documents, a report card from Eritrea, and witness letters, finding that (i) they do not establish that the applicant is a citizen of Eritrea, and (ii) in any event they did not outweigh the concerns the RAD had with the official government documents submitted by the applicant.

[12] Finally, the RAD highlighted the RDP's statement that there was insufficient evidence to find that the applicant had another identity that was not Eritrean. In commenting on the statement, the RAD underscored that it was the applicant's burden to establish his identity, and even if the applicant does not have evidence pointing to an identity other than Eritrean, it was still possible to conclude that the applicant's Eritrean identity had not been established.

suffisamment d'éléments de preuve pour établir son identité, alors que le demandeur a soutenu que la SPR en était arrivée à la bonne conclusion.

[10] La SAR a accueilli l'appel, ayant conclu que le demandeur n'avait ni qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger, car il n'avait pas établi son identité selon la prépondérance des probabilités. La SAR a accordé peu de poids à la photocopie de la carte d'identité érythréenne et a conclu que la copie de la carte et le témoignage du demandeur ne suffisaient pas pour établir son identité. Elle a également conclu que le demandeur n'avait pas déployé des efforts raisonnables pour obtenir l'original de la carte détenu par les autorités américaines ou pour s'en procurer une nouvelle. La SAR a convenu avec la SPR que le permis de conduire érythréen était frauduleux.

[11] La SAR a expliqué que le fait que le demandeur ait présenté un document frauduleux pour établir son identité i) s'est répercuté sur sa crédibilité générale et ii) a étayé la conclusion de la SAR selon laquelle il n'avait pas établi son identité. La SAR a accordé peu de poids aux autres documents présentés, notamment les documents provenant d'Israël, les documents d'identité de la mère du demandeur, un bulletin scolaire de l'Érythrée et des lettres de témoins, ayant conclu que (i) ces documents n'établissaient pas la citoyenneté érythréenne du demandeur et que, (ii) de toute manière, ils ne l'emportaient pas sur les préoccupations qu'elle avait soulevées à propos des documents gouvernementaux officiels présentés par le demandeur.

[12] Finalement, la SAR a mis l'accent sur la déclaration de la SPR selon laquelle il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour conclure que le demandeur avait une identité autre que celle d'érythréen. Dans ses commentaires sur la déclaration, la SAR a souligné le fait qu'il incombait au demandeur d'établir son identité, et même s'il n'y avait pas de preuve établissant une identité autre que celle d'Érythréen, il était toujours possible de conclure que l'identité érythréenne du demandeur n'avait pas été établie.

II. Issues and Standard of Review

[13] The issues on this judicial review application are as follows:

- A. Does section 106 of the IRPA preclude the RAD from overturning the RPD on the question of the applicant’s identity?
- B. Was it reasonable for the RAD to conclude that the applicant had not established his identity?

[14] The first issue, one of jurisdiction, is reviewable on the standard of correctness (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), at paragraph 17).

[15] The second issue is reviewable according to the framework for reasonableness as set out in *Vavilov*. For the reviewing court to intervene, the challenging party must satisfy the court that “there are sufficiently serious shortcomings in the decision such that it cannot be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency”, and that such alleged shortcomings or flaws “must be more than merely superficial or peripheral to the merits of the decision” (*Vavilov*, at paragraph 100). *Vavilov* further instructs that the reviewing court should not approach the underlying decision with the intention of conducting a “line-by-line treasure hunt for error” (*Vavilov*, at paragraph 102), but rather concern itself with whether “the decision as a whole is transparent, intelligible and justified” (at paragraph 15). A reasonable decision “is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85).

[16] The reviewing court must refrain from supplementing its own reasons to justify the outcome of a decision when the reasons contain a “fundamental gap or reveal that the decision is based on an unreasonable chain of analysis” (*Vavilov*, at paragraph 96). This Court may therefore not “disregard the flawed basis for a decision

II. Questions en litige et norme de contrôle

[13] Les questions que soulève la demande de contrôle judiciaire sont les suivantes :

- A. L’article 106 de la LIPR interdit-il à la SAR d’annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l’identité du demandeur?
- B. Était-il raisonnable pour la SAR de conclure que le demandeur n’avait pas établi son identité?

[14] La première question, qui porte sur la compétence, est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), au paragraphe 17).

[15] La deuxième question est susceptible de contrôle selon le cadre d’analyse de la décision raisonnable tel qu’il est énoncé dans l’arrêt *Vavilov*. Pour pouvoir intervenir, la cour de révision doit être convaincue par la partie contestant la décision que celle-ci « souffre de lacunes graves à un point tel qu’on ne peut pas dire qu’elle satisfait aux exigences de justification, d’intelligibilité et de transparence », et que ces lacunes ou insuffisances « ne [sont] pas [...] simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision » (*Vavilov*, au paragraphe 100). L’arrêt *Vavilov* dicte en outre que la cour de révision ne doit pas aborder la décision sous-jacente dans le but de mener « une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d’une erreur » (*Vavilov*, au paragraphe 102), mais qu’elle doit plutôt s’assurer que « la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée » (*Vavilov*, au paragraphe 15). Une décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au paragraphe 85).

[16] La cour de révision doit s’abstenir d’ajouter ses propres motifs pour justifier la décision lorsque les motifs « comportent une lacune fondamentale ou révèlent une analyse déraisonnable » (*Vavilov*, au paragraphe 96). Il n’est donc pas loisible à notre Cour de « faire abstraction du fondement erroné de la décision et d’y substituer

and substitute its own justification for the outcome” (*Vavilov*, at paragraph 96). The Supreme Court states that a decision maker “must take the evidentiary record and the general factual matrix that bears on its decision into account, and its decision must be reasonable in light of them” (*Vavilov*, at paragraph 126).

III. Analysis

A. *Does section 106 of the IRPA preclude the RAD from overturning the RPD on the question of the applicant’s identity?*

[17] The applicant proposes an interpretation of section 106 of the IRPA that, to my knowledge, has yet to be considered by this Court. The applicant invites this Court to interpret section 106 of the IRPA as precluding the RAD from overturning the RPD on the question of identity on the basis that the language of section 106 requires this determination to be made by the RPD, not the RAD.

[18] Section 106 of the IRPA states:

Credibility

106 The Refugee Protection Division must take into account, with respect to the credibility of a claimant, whether the claimant possesses acceptable documentation establishing identity, and if not, whether they have provided a reasonable explanation for the lack of documentation or have taken reasonable steps to obtain the documentation.

[19] The applicant focuses on the fact that the language of section 106 of the IRPA expressly refers to the RPD. The applicant contrasts this with other sections of the IRPA, notably sections 104 and 105, which refer to the RPD and the RAD. The applicant submits that the intent of the legislature was therefore to render the question of identity within the exclusive purview of the RPD. At the hearing, the applicant conceded that this argument had not been raised before the RAD.

[20] The respondent submits that questions of identity fall within the RAD’s jurisdiction, which the RAD properly exercised in this case. The respondent relies on the Federal Court of Appeal’s decisions in *Canada*

sa propre justification du résultat » (*Vavilov*, au paragraphe 96). Selon la Cour suprême, le décideur « doit prendre en considération la preuve versée au dossier et la trame factuelle générale qui [ont] une incidence sur sa décision et celle-ci doit être raisonnable au regard de ces éléments » (*Vavilov*, au paragraphe 126).

III. Analyse

A. *L’article 106 de la LIPR interdit-il à la SAR d’annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l’identité du demandeur?*

[17] Le demandeur propose une interprétation de l’article 106 de la LIPR qui, à ma connaissance, n’a pas encore été examinée par notre Cour. Le demandeur invite la Cour à interpréter l’article 106 de la LIPR comme interdisant à la SAR d’annuler la décision de la SPR sur la question de l’identité au motif que le libellé de l’article 106 prévoit qu’une telle décision doit être tranchée par la SPR et non par la SAR.

[18] L’article 106 de la LIPR dispose :

Crédibilité

106 La Section de la protection des réfugiés prend en compte, s’agissant de crédibilité, le fait que, n’étant pas muni de papiers d’identité acceptables, le demandeur ne peut raisonnablement en justifier la raison et n’a pas pris les mesures voulues pour s’en procurer.

[19] Le demandeur insiste sur le fait que le libellé de l’article 106 de la LIPR renvoie expressément à la SPR. Il oppose cette disposition à d’autres articles de la LIPR, notamment les articles 104 et 105, qui renvoient à la SPR et à la SAR. Le demandeur fait valoir que l’intention du législateur était donc de s’assurer que la question de l’identité est exclusivement du ressort de la SPR. Lors de l’audience, le demandeur a reconnu que cet argument n’avait pas été soulevé devant la SAR.

[20] Le défendeur soutient que les questions d’identité sont du ressort de la SAR et que celle-ci a correctement exercé sa compétence en l’espèce. Le défendeur s’appuie sur les décisions *Canada (Citoyenneté et Immigration)*

(*Citizenship and Immigration*) v. *Huruglica*, 2016 FCA 93, [2016] 4 F.C.R. 157 (*Huruglica*) and *Canada (Citizenship and Immigration)* v. *Singh*, 2016 FCA 96, [2016] 4 F.C.R. 230 (*Singh*).

[21] I find the applicant’s interpretation of section 106 of the IRPA as restricting the RAD’s jurisdiction difficult to reconcile with the following four factors. First, the legislative history of the RAD:

The whole purpose [of the RAD] is to ensure that the correct decision is made Our expectation is that ... the ability of the RAD to fix mistakes will give greater assurance to the Federal Court in the decision making at the IRB. In that way, we will see fewer cases actually given review at the Federal Court.

Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 37th Parl., 1st Sess., Issue No. 29 (October 4, 2001) in JBA [joint book of authorities], Part II, Vol. 1, Tab 11; emphasis added [by Gauthier J.A.] (*Huruglica*, at paragraph 87).

[22] Second, the Federal Court of Appeal’s reasoning in *Huruglica* [at paragraph 78]:

At this stage of my analysis, I find that the role of the RAD is to intervene when the RPD is wrong in law, in fact or in fact and law. This translates into an application of the correctness standard of review. If there is an error, the RAD can still confirm the decision of the RPD on another basis. It can also set it aside, substituting its own determination of the claim, unless it is satisfied that it cannot do either without hearing the evidence presented to the RPD: paragraph 111(2)(b) of the IRPA.

[23] This is echoed in *Singh* where the Federal Court of Appeal states that the “role of the RAD is not to provide the opportunity to complete a deficient record submitted before the RPD, but to allow for errors of fact, errors in law or mixed errors of fact and law to be corrected” (*Singh*, at paragraph 54).

c. Huruglica, 2016 CAF 93, [2016] 4 R.C.F. 157 (*Huruglica*) et *Canada (Citoyenneté et Immigration)* c. *Singh*, 2016 CAF 96, [2016] 4 R.C.F. 230 (*Singh*) de la Cour d’appel fédérale.

[21] Selon moi, l’interprétation que donne le demandeur à l’article 106 de la LIPR, à savoir qu’il limite la compétence de la SAR, est difficilement conciliable avec les quatre facteurs suivants. Le premier facteur est l’historique législatif de la SAR :

Le but [de la SAR] est d’assurer que la bonne décision est prise [...] Nous voudrions que [...] le fait que la SAR est en mesure de réparer les erreurs éventuelles rassurera la Cour fédérale quant au processus de prise de décisions de la SSR. De cette manière, nous devrions voir moins de dossiers soumis à la Cour fédérale.

(*Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, 37^e lég., 1^{re} sess., fascicule n° 29, 4 octobre 2001, cahier conjoint de jurisprudence et de doctrine, partie II, vol. 1, onglet 11; [soulignement ajouté par la juge Gauthier] (*Huruglica*, au paragraphe 87).

[22] Le deuxième facteur est le raisonnement de la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Huruglica* [au paragraphe 78] :

À cette étape-ci de mon analyse, je conclus que la SAR doit intervenir quand la SPR a commis une erreur de droit, de fait, ou une erreur mixte de fait et de droit. Dans la pratique, cela signifie qu’elle doit appliquer la norme de contrôle de la décision correcte. Si une erreur a été commise, la SAR peut confirmer la décision de la SPR sur un autre fondement. La SAR peut aussi casser une décision et y substituer la sienne eu égard à une demande, sauf si elle conclut qu’elle ne peut y arriver sans examiner les éléments de preuve présentés à la SPR (alinéa 111(2)(b) de la LIPR).

[23] Un constat semblable est évoqué dans l’arrêt *Singh*, dans lequel la Cour d’appel fédérale explique que « [le] rôle de la SAR ne consiste pas à fournir la possibilité de compléter une preuve déficiente devant la SPR, mais plutôt à permettre que soient corrigées des erreurs de fait, de droit ou mixtes de fait et de droit » (*Singh*, au paragraphe 54).

[24] The third factor is the language of section 106 of the IRPA itself. The section provides that the RPD must take certain factors into account with respect to the credibility of a claimant without identification. Requiring that these factors be taken into account is a far cry from precluding the RAD from determining whether a claimant has established his or her identity.

[25] Finally, I am guided by the comments of my colleague Justice Lafrenière on questions of identity generally and the RAD's expertise: "Questions of identity of a claimant are within the RAD's expertise and the Court should give it significant deference. The Court will only interfere if the decision under review lacks justification, transparency or intelligibility, and falls outside the range of possible, acceptable outcomes which are defensible on the particular facts of the case and in law" (*Kagere v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 910, at paragraph 11).

[26] I therefore find that section 106 of the IRPA does not preclude the RAD from overturning the RPD's finding on the question of the applicant's identity. The RAD has jurisdiction to consider the question of a claimant's identity, and to intervene when the RPD is wrong in law, in fact or in fact and law.

B. *Was it reasonable for the RAD to conclude that the applicant had not established his identity?*

(1) Eritrean and Israeli documentation

[27] As stated by my colleagues Justices Fothergill, Ahmed and McHaffie, credibility determinations are part of the fact-finding process, and are afforded significant deference upon review (*Fageir v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 966, at paragraph 29; *Tran v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 721, [2021] 4 F.C.R. 315, at paragraph 35; *Azenabor v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 1160, at paragraph 6). Credibility determinations lie within "the heartland of the discretion of triers of fact ... and cannot be overturned unless they are perverse, capricious or made without regard to the evidence" (*Fageir v. Canada*

[24] Le troisième facteur est le libellé de l'article 106 de la LIPR en tant que tel. Cet article prévoit que la SPR doit prendre en compte certains facteurs s'agissant de la crédibilité d'un demandeur démuné de papiers d'identité. L'obligation de prendre en compte ces facteurs est loin de constituer une interdiction pour la SAR de trancher la question touchant à l'identité d'un demandeur.

[25] Enfin, je m'inspire des commentaires de mon collègue le juge Lafrenière sur les questions d'identité en général et sur le domaine d'expertise de la SAR : « Les questions touchant à l'identité d'un demandeur relèvent du domaine d'expertise de la SAR et la Cour devrait faire preuve d'une grande retenue à l'égard de celle-ci. La Cour n'interviendra que si la décision faisant l'objet du contrôle est dénuée de justification, de transparence et d'intelligibilité et qu'elle n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Kagere c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 910, au paragraphe 11).

[26] Je conclus donc que l'article 106 de la LIPR n'interdit pas à la SAR d'annuler la décision de la SPR sur la question touchant à l'identité du demandeur. La SAR a compétence pour trancher la question touchant à l'identité d'un demandeur et pour intervenir lorsque la SPR a commis une erreur de fait, de droit ou mixte de fait et de droit.

B. *Était-il raisonnable pour la SAR de conclure que le demandeur n'avait pas établi son identité?*

1) Documents de l'Érythrée et d'Israël

[27] Comme l'ont indiqué mes collègues les juges Fothergill, Ahmed et McHaffie, l'appréciation de la crédibilité fait partie du processus de recherche des faits, et les décisions quant à la crédibilité appellent la déférence dans le cadre du contrôle (*Fageir c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 966, au paragraphe 29; *Tran c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 721, [2021] 4 R.C.F. 315, au paragraphe 35; *Azenabor c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 1160, au paragraphe 6). Les décisions quant à la crédibilité constituent « l'essentiel du pouvoir discrétionnaire des juges des faits, [...] et elles ne sauraient être infirmées à moins

(*Citizenship and Immigration*), at paragraph 29; *Tran v. Canada (Citizenship and Immigration)*, at paragraph 35; *Edmond v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 644, at paragraph 22, citing *Gong v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2017 FC 165, at paragraph 9).

[28] Moreover, as stated by my colleague Justice Lafrenière, establishing one’s identity “is a core preliminary and fundamental issue, and failure to establish identity is fatal to a claim for refugee protection. Section 106 of the [IRPA] and s. 11 of the *Refugee Protection Division Rules* expressly require that a refugee claimant must first establish his/her identity on a balance of probabilities” (*Weldeab v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2021 FC 161, at paragraph 23). Consequently, it is the applicant that bears the burden of establishing his identity on a balance of probabilities.

[29] I find that the RAD, based on the evidentiary record before it, had sufficient reason to conclude that the applicant had not established his national identity based on the Eritrean and Israeli documentation.

[30] I find the RAD did not err in its determination that the fraudulent Eritrean driver’s licence and the photocopy of the national identity card did not establish the applicant’s identity. Its decision was justified in relation to the facts and the applicable law. The RAD raised concerns that quality of the photocopy provided by the applicant made it impossible to deduce the color of the card or the embedded security features. In addition to the concerns raised before the RAD, counsel for the respondent drew the Court’s attention to the photocopy in the record of the translation and certification by the Tigrinya to English translator of the applicant’s identity card. The certification states that the translator saw the original card of the identified person, but in fact the certification refers to a name other than that of the applicant.

[31] The applicant submits that the RAD ought to have had the identity documents analyzed by an expert. This Court has concluded that it is clear that the RAD does not have an obligation to have documents reviewed

qu’elles ne soient abusives, arbitraires ou rendues sans tenir compte des éléments de preuve » (*Fageir c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, au paragraphe 29; *Tran c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, au paragraphe 35; *Edmond c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 644, au paragraphe 22, citant *Gong c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 165, au paragraphe 9).

[28] De plus, comme l’a souligné mon collègue le juge Lafrenière, l’établissement de l’identité « est une question préliminaire essentielle et fondamentale, et l’omission d’établir l’identité est fatale pour une demande d’asile. L’article 106 de la [LIPR] et l’article 11 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés* exigent expressément qu’un demandeur d’asile établisse d’abord son identité selon la prépondérance des probabilités » (*Weldeab c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 161, au paragraphe 23). Par conséquent, il incombe au demandeur d’établir son identité selon la prépondérance des probabilités.

[29] Je conclus que la SAR, au vu de la preuve dont elle disposait, avait un motif suffisant pour conclure que le demandeur n’avait pas établi son identité nationale sur le fondement des documents érythréens et israéliens.

[30] Je juge que la SAR n’a pas conclu à tort que le permis de conduire érythréen frauduleux et la photocopie de la carte d’identité nationale n’ont pas établi l’identité du demandeur. Sa décision était justifiée au regard des faits et du droit applicable. La SAR a indiqué qu’en raison de la mauvaise qualité de la photocopie fournie par le demandeur, il était impossible de déterminer la couleur de la carte ou d’en discerner les caractéristiques de sécurité intégrées. De plus, l’avocate du défendeur a attiré l’attention de la Cour sur la photocopie au dossier de la traduction et de la certification de la carte d’identité du demandeur effectuée par le traducteur du tigrinya à l’anglais. La certification indique que le traducteur a vu la carte originale de la personne identifiée, mais en fait, elle mentionne un autre nom que celui du demandeur.

[31] Le demandeur fait valoir que la SAR aurait dû faire analyser les documents d’identité par un expert. Notre Cour a conclu qu’il est clair que la SAR n’a pas l’obligation de faire examiner les documents qui lui sont

by experts before concluding that they are fraudulent (*Jacques v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 423, at paragraph 14; *Olanrewaju v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 569, at paragraph 20). There must be, however, some evidence before the RAD upon which to base a finding that the document is not genuine, unless the problem is apparent on the document's face (*Jacques v. Canada (Citizenship and Immigration)*, at paragraph 14; *Olanrewaju v. Canada (Citizenship and Immigration)*, at paragraphs 20 and 22). Based on the record, there are issues that were apparent on the faces of the documents. I do not find that the RAD erred by not sending the abovementioned documents to an expert.

[32] The RAD's conclusion that the Israeli documentation and the international driver's licence do not establish the applicant's national identity is not unreasonable. Moreover, the applicant has not established that the RAD erred in attributing little weight to the baptismal certificate and the school report card given the issues with the applicant's credibility. The RAD states that the report card from Eritrea is not an official government document. Upon a review of the record, I note that the school report card is exclusively in English and contains no Tigrinya, unlike the other Eritrean documentation.

[33] As to the baptismal certificate, the RAD gave it no weight. The applicant objects to the fact that the RAD took issue with the use of a baptismal name on the certificate, namely "Tesfamichael", and the fact that this name was not used elsewhere. While I do not consider the existence of a baptismal name on the certificate to be inherently problematic, I find that, based on the record before it, it was not unreasonable for the RAD to give the baptismal certificate no weight. The applicant testified that a friend arranged for the baptismal certificate in 2017, because the applicant required documentation for his application in the United States. At one point in his testimony, the applicant stated that he contacted his friend in Eritrea who sent the document while at another point in his testimony he stated that he asked his friend in the United States who obtained the document for him. The certificate is dated 2017, and refers to a baptism

soumis par des experts avant de conclure qu'ils sont frauduleux (*Jacques c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 423, au paragraphe 14; *Olanrewaju c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 569, au paragraphe 20). Cependant, la SAR doit disposer d'éléments de preuve sur lesquels fonder sa conclusion qu'un document n'est pas authentique, à moins que le problème n'apparaisse à la face même du document (*Jacques c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, au paragraphe 14; *Olanrewaju c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, aux paragraphes 20 et 22). Selon le dossier, des problèmes apparaissaient à la face même des documents. Je ne suis pas d'avis que la SAR a commis une erreur en ne soumettant pas les documents susmentionnés à un expert.

[32] La conclusion de la SAR selon laquelle les documents israéliens et le permis de conduire international n'établissent pas l'identité nationale du demandeur n'est pas déraisonnable. De plus, le demandeur n'a pas démontré que la SAR avait commis une erreur en accordant peu de poids au certificat de baptême et au bulletin scolaire compte tenu des problèmes de crédibilité le concernant. Selon la SAR, le bulletin de l'Érythrée n'est pas un document gouvernemental officiel. Après avoir examiné le dossier, je constate que le bulletin scolaire est exclusivement en anglais et ne contient pas de tigrinya, contrairement aux autres documents érythréens.

[33] Quant au certificat de baptême, la SAR n'y a accordé aucun poids. Le demandeur s'oppose au fait que la SAR a mis en doute l'utilisation d'un nom de baptême sur le certificat, soit « Tesfamichael », et au fait que ce nom ne figure nulle part ailleurs. Bien que je ne considère pas que la présence d'un nom de baptême sur le certificat soit problématique en soi, compte tenu du dossier dont la SAR disposait, je conclus qu'il n'était pas déraisonnable de sa part de ne pas accorder de poids au certificat de baptême. Le demandeur a déclaré qu'un ami lui avait obtenu le certificat de baptême en 2017, car il en avait besoin pour sa demande d'asile aux États-Unis. À un moment donné dans son témoignage, le demandeur a déclaré qu'il avait communiqué avec son ami en Érythrée, qui lui aurait envoyé le document, alors qu'à un autre moment dans son témoignage, il a affirmé avoir demandé le document à son ami aux États-Unis, qui

date in 1985. The applicant testified as follows: “The church, since you belong to the church where you are, it’s in your locality, they know who we are and when you ask them, they just issue the certificate”. While the applicant’s name and baptismal name are clearly legible in the photocopy, the signature church administrator and the seal of the church are not.

[34] After finding that the overall credibility of the applicant had been impacted, the RAD listed a number of documents that it found did not assist in establishing the applicant’s identity as a citizen of Eritrea. Included in those documents were the identity cards for the applicant’s mother. The baptismal certificate lists the applicant’s mother as “Brha”, as does one of the translations of an older identity card exclusively in Tigrinya. The applicant identified his mother as “Braha” in his basis of claim. Copies of a more modern identity card and passport identify her as “Birha”. The applicant and his mother do not have any names in common.

[35] The applicant objected to the fact that the RAD referred to “the identity card” for his mother, when in fact copies of three identity cards were submitted. I find this misstatement does not render the Decision unreasonable. The applicant submits that any person born to a father or mother of Eritrean origin is an Eritrean national by birth. From a review of the record, I note that this issue was not raised before either the RPD or the RAD, and therefore I will not consider it.

[36] The applicant submits that the RAD erred by not evaluating the authenticity or the probative value of the three identity cards. While the wording of the RAD’s finding is not as clear as it could be, I find that the applicant has not demonstrated that the RAD’s conclusion on the mother’s documentation was unreasonable in light of the evidentiary record before it.

l’aurait obtenu pour lui. Le certificat est daté de 2017 et mentionne une date de baptême en 1985. Le demandeur a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] « Comme vous appartenez à l’église de votre quartier, l’église sait donc qui vous êtes, et lorsque vous lui en faites la demande, elle délivre simplement le certificat ». Bien que le nom et le nom de baptême du demandeur soient clairement lisibles dans la photocopie, la signature de l’administrateur de l’église et le sceau de l’église ne le sont pas.

[34] Après avoir conclu que la crédibilité générale du demandeur était minée, la SAR a énuméré une série de documents qui, selon elle, n’ont pas aidé à établir l’identité du demandeur en tant que citoyen de l’Érythrée, notamment les cartes d’identité de la mère du demandeur. Le certificat de baptême indique que le nom de la mère du demandeur est « Brha », à l’instar de l’une des traductions d’une ancienne carte d’identité écrite exclusivement en tigrinya. Dans le formulaire Fondement de la demande d’asile, le demandeur a désigné sa mère sous le nom de « Braha ». Dans des copies d’une carte d’identité plus récente et d’un passeport, le nom de la mère inscrit est « Birha ». Le demandeur et sa mère n’ont aucun nom en commun.

[35] Le demandeur s’est opposé au fait que la SAR a parlé de « la carte d’identité » de sa mère, alors qu’en réalité, des copies de trois cartes d’identité avaient été présentées. Je juge que cet énoncé erroné ne rend pas la décision déraisonnable. Le demandeur soutient que toute personne née d’un père ou d’une mère d’origine érythréenne est citoyen érythréen de naissance. D’après mon examen du dossier, je constate que cette question n’a pas été soulevée devant la SPR ou la SAR, de sorte que je n’en tiendrai pas compte.

[36] Le demandeur affirme que la SAR a commis une erreur en n’évaluant pas l’authenticité ou la valeur probante des trois cartes d’identité. Bien que la conclusion de la SAR ne soit pas formulée de la façon la plus claire possible, je conclus que le demandeur n’a pas démontré que la conclusion de la SAR quant aux documents de la mère était déraisonnable à la lumière de la preuve dont elle disposait.

(2) Support letters

[37] Four letters of support were submitted by the applicant, two of which were notarized and all of which were accompanied by photos of Provincial (Canada) or State (United States) government-issued identification cards. Two of the support letters, each of which were set out in the form of affidavits, detailed how the individuals had grown up with the applicant in the same small village. A third support letter, from an Alberta resident, attests to being the cousin of the applicant and a willingness to act as a guarantor for the applicant's application and provide financial support. While the fourth support letter only attests to knowing the applicant since his time in Israel. The RAD addressed the letters of support as follows:

... the support letters do not outweigh the concerns I have with the official government documents that the Appellant has submitted. I give little weight to these documents in establishing his identity given the concerns identified above.

[38] The applicant submits that the RAD erred in the manner in which it dealt with the support letters. The applicant objects to the RAD attributing little weight to the support letters when there was no question or discussion as to the authenticity of these letters. The applicant further submits that sworn testimony about identity is not affected by irregular identity documents. The respondent submits that there is a presumption that all documentary evidence was considered by the RAD, and the failure to mention the support letters, which were of secondary importance, does not render the RAD's decision unreasonable.

[39] I find the RAD's decision unreasonably dealt with the support letters. These letters, which in two cases were notarized, were provided by four individuals along with colour copies of their North American identity cards. The four letters contain both facts and opinions by third parties. While the RAD did not unreasonably deal with the Eritrean and Israeli documentation given the record before it and its findings on the overall credibility of the applicant, it is unclear how the adverse credibility

2) Lettres d'appui

[37] Le demandeur a présenté quatre lettres d'appui (deux étant notariées) accompagnées de photos de cartes d'identité délivrées par un gouvernement provincial (Canada) ou étatique (États-Unis). Les auteurs de deux des lettres d'appui, présentées sous forme d'affidavits, décrivaient qu'ils avaient grandi avec le demandeur dans le même petit village. Dans la troisième lettre d'appui, un résident de l'Alberta déclarait être le cousin du demandeur et faisait part de sa volonté d'agir à titre de garant pour la demande du demandeur et de lui fournir une aide financière. Dans la quatrième lettre, l'auteur déclarait quant à lui ne connaître le demandeur que depuis la période où celui-ci avait vécu en Israël. La SAR a examiné les lettres d'appui et a affirmé ce qui suit :

[...] les lettres d'appui ne l'emportent pas sur les préoccupations que j'ai soulevées à propos des documents gouvernementaux officiels présentés par l'appelant. J'accorde peu de poids à ces documents pour établir son identité compte tenu des préoccupations susmentionnées.

[38] Le demandeur fait valoir que la SAR a commis une erreur dans la manière dont elle a traité les lettres d'appui. Le demandeur s'oppose au fait que la SAR a accordé peu de poids aux lettres d'appui alors qu'il n'y a eu aucune question ou discussion au sujet de l'authenticité de celles-ci. Il soutient également qu'un témoignage sous serment portant sur l'identité n'est pas miné par des documents d'identité comportant des irrégularités. Le défendeur affirme que la SAR est présumée avoir examiné l'ensemble de la preuve documentaire, et le fait qu'elle n'a pas mentionné les lettres d'appui, qui revêtaient une importance secondaire, ne rend pas sa décision déraisonnable.

[39] Je conclus que la SAR a traité les lettres d'appui de façon déraisonnable dans sa décision. Ces lettres, dont deux sont notariées, ont été fournies par quatre personnes et étaient accompagnées de copies en couleur de leurs cartes d'identité nord-américaines. Les quatre lettres contiennent des faits et des opinions de tiers. Même si la SAR n'a pas traité les documents érythréens et israéliens de façon déraisonnable compte tenu du dossier dont elle disposait et de ses conclusions quant à la crédibilité

findings impact the support letters. There must be an element of transparency.

IV. Conclusion

[40] I find the RAD's treatment of the support letters was unreasonable. The application for judicial review is therefore allowed and the applicants' appeal is remitted to a differently constituted panel of the RAD for redetermination.

[41] Neither party proposes a question to certify, and in my view, no such question arises in this case.

JUGDMENT in IMM-6236-20

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application for judicial review is granted;
2. The RAD's decision shall be set aside and this matter shall be referred back to a differently constituted panel of the RAD for redetermination;
3. There is no question for certification arising.

générale du demandeur, il est difficile de dire de quelle manière les conclusions défavorables quant à la crédibilité du demandeur se répercutent sur les lettres d'appui. Il doit y avoir un élément de transparence.

IV. Conclusion

[40] Je conclus que la façon dont la SAR a traité les lettres d'appui était déraisonnable. La demande de contrôle judiciaire est donc accueillie et l'appel du demandeur est renvoyé à un tribunal différemment constitué de la SAR pour qu'il rende une nouvelle décision.

[41] Aucune partie ne propose de question à certifier, et à mon avis, l'affaire n'en soulève aucune.

JUGEMENT dans le dossier IMM-6236-20

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision de la SAR est annulée et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la SAR pour qu'il rende une nouvelle décision.
3. Il n'y a pas de question à certifier.