

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150129

Dossier : IMM-6344-13

Référence : 2015 CF 258

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 29 janvier 2015

En présence de monsieur le juge Brown

ENTRE :

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

demandeur

et

**ATTILA BALOGH
ATTILANE BALOGH
HAJNALKA BALOGH
BETTINA BALOGH
VIKTORIA BALOGH
(ALIAS VICTORIA BALOGH)**

défendeurs

JUGEMENT

VU LA DEMANDE de contrôle judiciaire présentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration [le demandeur] en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [LIPR] à l'encontre de la décision en date du 9 septembre 2013 par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de

l'immigration et du statut de réfugié du Canada [la SPR] a conclu qu'Attila Balogh, Attilane Balogh, Hajnalka Balogh, Bettina Balogh et Viktoria Balogh [les défendeurs] avaient qualité de réfugié au sens de la Convention;

VU les observations écrites et les plaidoiries des avocats des parties;

ET AYANT conclu que la présente demande doit être accueillie pour les raisons suivantes :

Les défendeurs sont des époux et leurs trois enfants, tous des citoyens de la Hongrie d'origine ethnique rom. Ils affirment être victimes de discrimination et de harcèlement en raison de leur origine ethnique rom. Ils allèguent les faits suivants à l'appui de leur demande d'asile :

1. L'époux a été victime de discrimination et de harcèlement dès l'école primaire et il lui a été difficile de trouver un emploi parce qu'il est un Rom à la peau foncée.
2. L'épouse a également été victime de racisme à l'école lorsqu'elle était plus jeune. Elle s'est inscrite à un cours, mais n'y a pas été admise en raison de son origine ethnique, même si elle avait obtenu une note de 94 % à l'examen. Lorsqu'elle a accouché de son deuxième enfant, elle a été malmenée par le médecin, qui a aussi passé des commentaires racistes.
3. Le 23 juillet 2001, l'époux a été agressé et blessé à coups de couteau par un groupe de cinq skinheads alors qu'il marchait dans un parc en revenant d'un magasin. L'ambulance et la police ont été appelées.

4. Le 15 mars 2005, l'époux et son ami ont été agressés par des skinheads sur la place Városház. Des agents de police ont mené l'époux à l'urgence en raison de blessures qu'il avait subies, mais ils n'ont jamais arrêté les agresseurs.
5. Le 7 mai 2007, alors qu'il revenait du travail, l'époux s'est heurté à des skinheads et à des membres de la Garde. Ils ont craché sur lui et l'ont giflé, mais ils ont fui après avoir entendu quelqu'un approcher. La police n'est jamais venue même si elle a été appelée au sujet de l'incident.
6. Le 22 janvier 2009, l'épouse est rentrée à la maison avec des ecchymoses. Deux skinheads l'avaient suivie alors qu'elle rentrait chez elle après être allée au magasin, l'avaient poussée au sol, lui avaient donné des coups de pied à la tête et avaient piétiné les aliments qu'elle venait d'acheter. L'époux a appelé la police et l'épouse a été emmenée à l'urgence. Le dossier a été fermé sans avoir été résolu.
7. En mai 2011, la mère de l'époux s'est fait agresser par des membres de la Garde alors qu'elle lui rendait visite. Il a appelé la police, mais celle-ci n'a rien fait puisque les agresseurs ne pouvaient pas être identifiés. La mère a eu d'autres problèmes avec des personnes racistes, qui ont inscrit des graffitis à caractère raciste sur les murs de son appartement.
8. Étant donné que des skinheads traînaient à proximité d'un terrain de jeux local, les enfants devaient éviter d'aller y jouer. Exception faite de la fille cadette, qui n'a pas les traits distinctifs d'une Rom, les enfants étaient victimes de harcèlement et de préjugés à l'école.

L'époux a quitté la Hongrie pour se rendre au Canada le 27 août 2011. Son épouse et ses enfants l'ont suivi un mois plus tard. La SPR a accueilli la demande d'asile des défendeurs le 9 septembre 2013. Le demandeur a obtenu une autorisation le 29 octobre 2014.

La SPR n'avait pas de doute quant à l'identité des défendeurs. La SPR a conclu que le témoignage des défendeurs était crédible, même si d'autres termes ont été utilisés. La SPR a souligné que les documents sur la situation en Hongrie montraient que le pays était aux prises avec des problèmes d'extrémisme racial et de persécution contre les Roms. Elle a également ajouté que des documents de preuve corroborants d'une importance cruciale avaient été présentés en preuve. Sans plus d'explication, la SPR a conclu comme suit :

[12] Par conséquent, le tribunal est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, de la véracité des allégations du demandeur d'asile, selon lesquelles lui et des membres de sa famille étaient victimes de harcèlement et d'agressions qui, en raison de leur récurrence sous diverses formes, constituent de la persécution.

[13] À la lumière des motifs susmentionnés, et compte tenu de l'ensemble de la preuve présentée, le tribunal conclut a) que les demandeurs d'asile ont une crainte de persécution, et non une simple crainte de discrimination ou de harcèlement, b) qu'il y a une possibilité sérieuse qu'ils soient persécutés advenant leur retour en Hongrie, et c) que l'État est manifestement incapable d'assurer la protection des demandeurs d'asile et qu'aucune possibilité de refuge intérieur ne s'offre à eux dans leur pays d'origine.

La SPR a donc conclu que les défendeurs avaient qualité de réfugié et accueilli leur demande d'asile. La question en l'espèce est celle de savoir si la SPR a commis une erreur dans ses motifs en concluant a) que l'État était incapable d'assurer la protection des demandeurs d'asile, b) qu'il n'y avait aucune possibilité de refuge intérieur [PRI] et c) qu'ils risquaient d'être

persécutés. J'estime que la SPR a commis une erreur au moins en ce qui concerne la protection de l'État, de sorte que la décision doit être annulée et l'affaire doit être renvoyée pour nouvelle décision. Pour cette raison, je n'examinerai pas les questions de la PRI et de la persécution.

En ce qui concerne la norme de contrôle, dans l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, aux paragraphes 57 et 62 [*Dunsmuir*], la Cour suprême du Canada a affirmé qu'il n'est pas nécessaire de se livrer à une analyse relative à la norme de contrôle lorsque « la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». Fait important pour les besoins de la présente affaire, dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, aux paragraphes 14 et 22 [*Newfoundland Nurses*], la Cour suprême du Canada a affirmé que l'insuffisance des motifs ne permet pas à elle seule de casser une décision et que le raisonnement qui sous-tend la décision/le résultat ne peut donc être remis en question que dans le cadre de l'analyse du caractère raisonnable de celle-ci. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47, la Cour suprême du Canada a expliqué ce qui était attendu d'une cour de révision qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable :

La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

Dans l'arrêt *Newfoundland Nurses*, au paragraphe 16, la Cour suprême du Canada a décrit ce qui est attendu des motifs d'un tribunal pour qu'ils répondent aux critères établis dans l'arrêt *Dunsmuir* :

Il se peut que les motifs ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire, mais cela ne met pas en doute leur validité ni celle du résultat au terme de l'analyse du caractère raisonnable de la décision. Le décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale (*Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Assn.*, [1975] 1 R.C.S. 382, p. 391). En d'autres termes, les motifs répondent aux critères établis dans *Dunsmuir* s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables.

La présente affaire est semblable à un autre contrôle judiciaire d'une décision de la SPR mettant en cause des parties différentes effectué par la Cour : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Balogh*, 2014 CF 932 [*Balogh*]. Dans cette affaire, j'ai conclu que les motifs de la SPR ne satisfaisaient pas aux exigences établies dans les arrêts *Dunsmuir* et *Newfoundland Nurses* et j'ai annulé la décision. Je tiens à préciser que la décision *Balogh* a été rendue après que la SPR a tiré sa conclusion en l'espèce. L'affaire *Balogh* et la présente affaire comportent peu de différences importantes, sinon aucune. Les faits étaient différents, et il a été avancé que la nature et la qualité des questions de fait diffèrent, ce qui est exact jusqu'à un certain point.

La décision *Balogh* fait état de la loi et de la jurisprudence selon lesquelles la SPR est tenue de donner des motifs adéquats. Dans cette décision-là, après avoir mentionné l'obligation législative de fournir les motifs, énoncée à l'article 169 de la LIPR, la Cour résume l'état du droit qui n'a pas changé :

[20] Par conséquent, la Cour a décidé que le demandeur d'asile, le ministre et le public en général ont tous un droit égal de connaître les motifs pour lesquels une demande a été rejetée ou accueillie (voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et Immigration) c Shwaba*, 2007 CF 81, au paragraphe 23; *Canada*

(*Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration*) c *Mokono*, 2005 CF 1331, au paragraphe 14).

[21] Aux paragraphes 17 à 20 de l'arrêt *VIA Rail Canada Inc c Canada (Office national des transports)* (2001), 193 DLR (4th) 357, la Cour d'appel fédérale a énuméré certaines des fins utiles que visent les motifs :

[17] [...] Les motifs visent plusieurs fins utiles, dont celle de concentrer l'attention du décideur sur les facteurs et les éléments de preuve pertinents. Pour reprendre les termes de la Cour suprême du Canada :

On a soutenu que la rédaction de motifs favorise une meilleure prise de décision en ce qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse. Le processus de rédaction des motifs d'une décision peut en lui-même garantir une meilleure décision.

[18] Les motifs garantissent aussi aux parties que leurs observations ont été prises en considération.

[19] De plus, les motifs permettent aux parties de faire valoir tout droit d'appel ou de contrôle judiciaire à leur disposition. Ils servent de point de départ à une évaluation des moyens d'appel ou de contrôle possibles. Ils permettent à l'organisme d'appel ou de révision d'établir si le décideur a commis une erreur et si cette erreur le rend justiciable devant cet organisme. Cet aspect est particulièrement important lorsque la décision est assujettie à une norme d'examen fondée sur la retenue.

[20] Finalement, dans le cas d'une industrie réglementée, les motifs de la décision de l'organisme de réglementation donnent des précisions à tous les autres qui sont soumis à la compétence de cet organisme. Ils fournissent une norme par rapport à laquelle il est possible d'apprécier les futures activités de ceux qui sont touchés par cette décision.

Dans la décision *Balogh*, il est aussi fait mention du paragraphe 28 de la décision que la Cour a rendue dans l'affaire *Navarrete Andrade c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 436 :

[28] La Commission doit effectivement analyser la preuve qu'elle mentionne et se demander en quoi cette preuve concerne la question de la protection de l'État. Il ne suffit pas de résumer une preuve abondante et de conclure ensuite que la protection de l'État est adéquate. La preuve et la conclusion doivent être rattachées à un raisonnement transparent et intelligible.

Par ailleurs, comme la Cour le souligne dans la décision *Balogh* :

[34] Le demandeur renvoie à bon droit au paragraphe 36 de la décision *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c Ramirez*, 2013 CF 387, et aux paragraphes 17 à 19 de l'arrêt *Ralph c Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 256, selon lequel :

[36] [...] les motifs de la décision doivent comporter suffisamment de renseignements pour permettre, d'une part, à une partie de comprendre son fondement et de décider s'il convient ou non d'en demander la révision judiciaire, et d'autre part, à la cour de révision d'évaluer si le tribunal a satisfait aux normes minimales de légalité. Une décision est donc justifiée et intelligible lorsque son fondement est précisé et qu'il est compréhensible, rationnel et logique.

[35] Au paragraphe 11 de la décision *Komolafe c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 431, la Cour a décidé que :

[11] L'arrêt *Newfoundland Nurses* ne donne pas à la Cour toute la latitude voulue pour fournir des motifs qui n'ont pas été donnés, ni ne l'autorise à deviner quelles conclusions auraient pu être tirées ou à émettre des hypothèses sur ce que le tribunal a pu penser. C'est particulièrement le cas quand les motifs passent sous silence une question essentielle. [...] L'arrêt *Newfoundland Nurses* permet aux cours de contrôle de relier les points sur la page quand les lignes, et la direction qu'elles prennent peuvent être

facilement discernées. Ici, il n'y a même pas de points sur la page.

En l'espèce, pour ce qui concerne la question de la protection de l'État uniquement, la SPR ne précise nulle part le cadre juridique dans lequel s'est inscrite son analyse de la protection de l'État. Elle ne traite pas de la présomption de protection de l'État dans un contexte démocratique. Elle ne parle pas du fait que cette présomption varie selon la vigueur de la démocratie. La SPR ne reconnaît nulle part que c'est au demandeur d'asile qu'incombe le fardeau juridique de réfuter la présomption de la protection de l'État, ni qu'elle en est consciente. Elle ne reconnaît pas davantage qu'un demandeur ne peut réfuter cette présomption qu'au moyen « d'éléments de preuve clairs et convaincants ». La SPR ne précise aucunement la nature de la protection de l'État ni ce en quoi elle consiste exactement, autrement dit son efficacité opérationnelle. Son seul commentaire sur la protection de l'État se résume à la simple conclusion que « l'État est manifestement incapable d'assurer la protection ». La SPR n'a fourni aucun motif ou analyse appuyant le processus d'analyse qu'elle avait suivi ou sa conclusion selon laquelle la protection de l'État était inadéquate, encore moins pour expliquer pourquoi elle a conclu que l'État était « manifestement » incapable d'assurer la protection. Elle avait de toute évidence un point de vue sur le sujet, mais là n'est pas la question. Elle a échoué à traiter convenablement la demande des demandeurs d'asile en ne fournissant aucun détail sur ce qui l'avait amenée à tirer sa conclusion.

La Cour est une cour de révision. À la lumière de ce qui précède, je ne peux expliquer comment la SPR a défini la protection de l'État, ni savoir si elle s'est fondée sur la définition et sur les principes juridiques applicables. Je ne suis pas en mesure de dire si les dispositions législatives pertinentes ont été appliquées aux faits constatés par la SPR. Je ne suis pas non plus

en mesure de déterminer ce qu'étaient ces faits. Lorsque rien n'est mentionné sur le droit ou sur les faits, comme c'est le cas ici, la décision doit être annulée.

Compte tenu des lacunes sur le plan des motifs, du processus et de l'analyse, il m'a été demandé de revoir les éléments de preuve portant sur la protection de l'État. Plusieurs rapports et documents ont été portés à mon attention. Il a été soutenu que je devrais examiner ces éléments de preuve conjointement avec le témoignage des défendeurs (lequel a été jugé crédible), à la lumière de l'issue et confirmer que la décision est raisonnable au sens donné dans l'arrêt *Dunsmuir*. Sans aucun doute, l'arrêt *Newfoundland Nurses* autorise les tribunaux à examiner le dossier en vue de compléter des motifs faibles ou insuffisants. En l'espèce, cependant, plusieurs obstacles empêchent la Cour de le faire. Premièrement, la preuve documentaire sur la protection de l'État est contradictoire, car elle fait état de progrès observés sur certains plans, alors que le traitement infligé aux Roms en Hongrie demeure manifestement problématique. Deuxièmement, la demande telle que je la vois requiert en effet de la Cour qu'elle « complète » les motifs avec les parties du dossier qui sont favorables aux demandeurs. Quand bien même des éléments de preuve, s'ils étaient admis, permettraient à la SPR de conclure que la présomption de la protection de l'État avait été réfutée avec succès, leur admission par la Cour exigerait implicitement la mise en balance et le rejet des autres éléments de preuve contradictoires. S'ajoute ensuite le témoignage des défendeurs que le tribunal, et non la Cour, doit apprécier à la lumière du dossier documentaire. Pour évaluer la preuve lui ayant été présentée, la SPR a de nombreux avantages dont ne dispose pas une cour de révision. Enfin, il y a une différence entre des motifs susceptibles d'être complétés par le dossier et l'absence de motifs. Dans l'affaire en l'espèce, nous n'avons aucun motif dans les faits. L'absence de motifs non seulement contrevient à la LIPR et aux arrêts *Dunsmuir* et *Newfoundland Nurses*, mais aussi, rappelons-le, elle enfreint

l'obligation d'équité procédurale, appelle l'application de la norme de la décision correcte et ne commande que peu de déférence, voire aucune.

Les cours n'ont pas pour rôle de fournir des motifs qui n'ont pas été donnés par la SPR, ni ne sont autorisées à deviner quelles conclusions auraient pu être tirées ou à émettre des hypothèses sur ce que le tribunal a pu penser. Je tiens à souligner encore une fois que la tâche de déterminer si la protection de l'État est adéquate ou non revient à la SPR et non à la Cour. Il y a une limite. Les dispositions de l'arrêt *Newfoundland Nurses* ne permettent pas de remédier à ces motifs.

En résumé, à la lumière des motifs de la SPR, je ne peux pas comprendre comment ou pourquoi celle-ci est parvenue à sa décision sur la question de la protection de l'État, ni déterminer si sa conclusion appartient aux issues acceptables sans avoir à deviner quelles conclusions auraient pu être tirées ou à émettre des hypothèses sur ce que la SPR aurait pu penser des éléments de preuve contradictoires qui lui ont été présentés. De toute évidence, la décision de la SPR comporte des lacunes relativement à la « justification [...], à la transparence et à l'intelligibilité », ce qui la rend déraisonnable au sens du droit exposé dans les arrêts *Dunsmuir* et *Newfoundland Nurses*. Elle doit donc être annulée.

Compte tenu du résultat, je n'examinerai pas les conclusions de la SPR au sujet de la PRI et de la persécution.

Aucune des parties n'a proposé de question à certifier, et l'affaire n'en soulève aucune.

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie, que la décision est annulée, que l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la SPR pour nouvelle décision, qu'aucune question n'est certifiée et qu'aucuns dépens ne sont adjugés.

« Henry S. Brown »

Juge

Traduction certifiée conforme
Myra-Belle Béala De Guise