

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150721

Dossier : IMM-5457-14

Référence : 2015 CF 886

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 21 juillet 2015

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

TSERING LHAZOM

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction et contexte

[1] La demanderesse est d'origine tibétaine; elle est née le 15 août 1961 en Inde, où elle a vécu la majeure partie de sa vie. Ses parents sont tous les deux nés au Tibet, mais ils se sont enfuis en Inde après que les troupes chinoises eurent envahi le Tibet en 1951. Elle se présente comme une partisane du Dalai-lama et de la libération du Tibet. Son époux travaille pour

l'Administration centrale tibétaine (ACT), qui représente le gouvernement tibétain en exil. Elle allègue que sa religion et ses opinions politiques l'exposeraient à des persécutions en Chine, et elle craint que l'Inde ne l'expulse vers ce pays.

[2] La demanderesse s'est rendue aux États-Unis le 16 juin 2003, mais la demande d'asile qu'elle a présentée dans ce pays a été rejetée en 2014. Elle est entrée au Canada le 13 mars 2014 où elle a présenté une autre demande d'asile. Comme sa fille est citoyenne canadienne, la demanderesse tombait sous le coup d'une exception à l'Entente sur les tiers pays sûrs, et sa demande d'asile a donc été renvoyée devant la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (alinéa 101(1)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi); article 159.3 et alinéa 159.5a) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227). Cependant, la SPR a rejeté sa demande d'asile, estimant que malgré son statut d'apatride, elle serait en sécurité en Inde, son ancien pays de résidence habituelle dont elle pouvait obtenir la citoyenneté. La demanderesse sollicite à présent le contrôle judiciaire de la décision de la SPR aux termes du paragraphe 72(1) de la Loi, et demande à la Cour d'infirmier la décision de la SPR et d'ordonner que sa demande soit réexaminée par un tribunal différemment constitué de la SPR.

[3] La SPR a conclu que la demanderesse n'avait pas qualité de réfugiée au sens de la Convention aux termes de l'article 96 de la Loi, ni celle de personne à protéger aux termes du paragraphe 97(1). La principale question dont la SPR était saisie se rapportait aux pays concernés par la demande d'asile de la demanderesse. Cette dernière a déclaré qu'elle n'était citoyenne ni de l'Inde ni de la Chine, quoique son avocat ait fait valoir qu'elle était en fait

légalement une citoyenne chinoise. La SPR a décidé en fin de compte que, même si elle était actuellement apatride, la demanderesse avait un droit légal à la citoyenneté indienne, en rappelant que la « Cour suprême de l'Inde » avait déclaré que les réfugiés tibétains avaient droit à la citoyenneté par la naissance s'ils étaient nés en Inde entre le 26 janvier 1950 et le 1^{er} juillet 1987 (l'arrêt *Dolkar*). Même si l'obtention de la citoyenneté indienne n'était pas automatique et que ce processus comportait des obstacles, la SPR a estimé qu'il serait plus facile pour la demanderesse que pour la plupart des autres Tibétains d'acquérir la citoyenneté puisqu'elle pouvait prouver sa naissance et que son mari avait des relations dans l'ACT qui l'aideraient à se procurer les autres documents nécessaires.

[4] La SPR a en outre estimé que le droit de la demanderesse à la citoyenneté indienne l'empêcherait de recevoir la citoyenneté chinoise en vertu de l'article 5 de la loi de la République populaire de Chine sur la nationalité – loi de la Chine n° 71 (*Nationality Law of the People's Republic of China - China Law No. 71*) (10 septembre 1980) (loi chinoise sur la nationalité), qui prévoit :

[TRADUCTION]

Toute personne née à l'étranger dont les deux parents sont des ressortissants de la Chine ou dont l'un des parents est un ressortissant de la Chine obtiendra la nationalité chinoise. Toutefois, quiconque dont les deux parents sont des ressortissants de la Chine et se sont établis à l'étranger ou dont l'un des parents est un ressortissant de la Chine et s'est établi à l'étranger, et qui a acquis une nationalité étrangère à la naissance, ne pourra pas obtenir la nationalité chinoise.

[5] Selon la SPR, le fait que la demanderesse ait droit à la citoyenneté indienne signifiait qu'elle avait « acquis une nationalité étrangère à la naissance », et qu'elle échappait donc à la

portée de l'article 5. La SPR a également écarté un document de 1999 indiquant que « le gouvernement chinois estime que les réfugiés tibétains qui vivent en Inde sont des Chinois », parce que ce document ne mentionnait que les Tibétains qui avaient illégalement fui le Tibet, et non ceux qui étaient nés en Inde comme la demanderesse. La SPR a conclu par ailleurs que la demanderesse ne pourrait pas présenter une demande de naturalisation au titre de l'article 7 de la loi chinoise sur la nationalité puisqu'elle niait la légitimité des revendications de la Chine sur le Tibet.

[6] Comme la demanderesse était toujours techniquement apatride en attendant qu'elle demande que sa citoyenneté soit reconnue en Inde, la SPR a conclu que les pays de référence étaient ceux de sa résidence habituelle antérieure : l'Inde et les États-Unis. La SPR a décidé que la demanderesse ne s'exposait en Inde à aucun risque justifiant une protection aux termes de l'article 96 ou du paragraphe 97(1) de la Loi. Bien qu'elle ait déclaré avoir entendu parler de Tibétains en Inde qui avaient été déportés en Chine, la demanderesse ne connaissait personne dans cette situation et son témoignage à cet égard a été contredit par la preuve documentaire. La SPR a également rejeté l'argument de la demanderesse selon lequel elle ne pouvait retourner en Inde, et fait observer qu'elle pouvait probablement obtenir un visa et que, de toute façon, il n'était pas nécessaire qu'elle ait un droit de retour dans ce pays pour qu'il s'agisse du lieu de sa résidence habituelle antérieure (citant *Maarouf c Canada (Ministre de de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), [1994] 1 RCF 723, 23 Imm LR (2d) 163 (1^{re} inst.)). La SPR a donc rejeté la demande d'asile de la demanderesse.

II. Question en litige et norme de contrôle

[7] Je conviens avec la demanderesse que la Cour n'est appelée à statuer que sur une seule question : la SPR a-t-elle commis une erreur en concluant que la demanderesse n'était pas une citoyenne chinoise? Cette question repose sur l'interprétation du droit étranger, ce qui est une question de fait soumise à la norme de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Williams*, 2005 CAF 126, au paragraphe 17, [2005] 3 RCF 429 [*Williams*]; *Asad c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CAF 141, aux paragraphes 16 et 24 [*Asad*]; *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 53, [2008] 1 RCS 190). Lorsqu'aucune preuve concernant le droit étranger n'a été produite, il y a souvent un large éventail d'issues acceptables (*Asad*, au paragraphe 30).

III. Arguments des parties

[8] La demanderesse soutient que la SPR a commis une erreur en concluant qu'elle n'avait pas la citoyenneté chinoise. Premièrement, elle fait remarquer que ce n'est pas la Cour suprême de l'Inde qui a rendu l'arrêt *Dolkar*, mais la Haute Cour de Delhi. Deuxièmement, et surtout, elle soutient que le raisonnement de la SPR était incohérent. Bien qu'elle ait reconnu plus tôt que l'obtention de la citoyenneté indienne n'était pas automatique, la SPR a fait abstraction du fait que l'obstacle fondamental était que le gouvernement indien ne reconnaissait pas les Tibétains comme des citoyens indiens, en dépit de l'arrêt *Dolkar*. Si le gouvernement indien lui-même n'interprète pas ses lois de façon à reconnaître la demanderesse comme citoyenne, il lui semble illogique que la SPR suppose que le gouvernement chinois le fasse. Elle affirme qu'il était

déraisonnable de la part de la SPR de conclure qu'elle est à la fois apatride et citoyenne indienne par la naissance.

[9] La demanderesse invoque les décisions récentes *Wanchuk c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 885 [*Wanchuk*] et *Dolma c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 703 [*Dolma*]. Dans la décision *Wanchuk*, le juge James O'Reilly a conclu qu'il était déraisonnable que la SPR considère l'Inde comme un pays de référence pour un demandeur tibétain dont la situation était analogue à celle de la demanderesse, étant donné que l'obtention de la citoyenneté indienne échappait au contrôle de M. Wanchuk. La demanderesse fait valoir que la décision *Wanchuk* montre clairement qu'elle n'est pas citoyenne indienne par la naissance, ce qui signifie donc qu'elle a la citoyenneté chinoise.

[10] Le défendeur reconnaît que l'arrêt *Dolkar* émane en fait de la Haute Cour de Delhi, mais prétend que cela n'a pas d'importance. La SPR a bien compris les conséquences de cette décision, et la demanderesse a tout simplement tort d'affirmer que le gouvernement indien n'en tient aucun compte. Le défendeur soutient que la SPR a apprécié toutes les difficultés liées à l'obtention de la citoyenneté indienne et que sa conclusion appartient aux issues raisonnables.

[11] Le défendeur fait valoir qu'il était également raisonnable de la part de la SPR de conclure que la demanderesse ne pouvait acquérir la citoyenneté chinoise. D'après le droit indien, cette dernière est citoyenne de ce pays par la naissance, et le droit chinois ne lui accorderait pas la citoyenneté pour cette raison. D'après le défendeur, il revenait à la SPR de déterminer comment la loi s'appliquerait à la demanderesse, et elle a choisi une interprétation qui lui était

raisonnablement loisible de retenir. Le défendeur estime que la preuve établit que le gouvernement chinois ne reconnaît la citoyenneté chinoise qu'à ceux qui ont fui le Tibet, et la demanderesse elle-même a nié avec véhémence avoir la citoyenneté chinoise ou qu'elle chercherait un jour à l'obtenir.

[12] Quant au statut d'apatride de la demanderesse, le défendeur avance que la conclusion de la SPR à ce chapitre était raisonnable. Le fait que la demanderesse n'ait pris aucune mesure pour que le gouvernement indien reconnaisse sa citoyenneté fait d'elle une apatride, mais cela ne signifie pas que le gouvernement chinois la considérerait comme une citoyenne chinoise.

[13] Le défendeur soutient que la décision *Wanchuk* n'a pas d'effet déterminant en l'espèce. La question de savoir si quelqu'un peut obtenir la citoyenneté d'un autre pays suppose une conclusion de fait qui appelle une grande déférence (citant p. ex. *Tindungan c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 115, au paragraphe 56, [2014] 3 RCF 275). Le défendeur affirme que le caractère raisonnable d'une décision doit être apprécié selon le dossier sur lequel elle repose. D'autres affaires se rapportant à des dossiers et des motifs différents ne permettent pas de contourner ce fait. Qui plus est, le défendeur avance que l'approche adoptée dans la décision *Wanchuk* était erronée. Il s'agit seulement de savoir si la citoyenneté d'un autre pays peut être acquise, et cette question peut recevoir une réponse affirmative même si elle dépend de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire officiel (citant p. ex. l'arrêt *Williams*, aux paragraphes 22 et 27). Le défendeur note d'ailleurs que la décision *Wanchuk* a été mise en doute dans *Dolker c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 124, aux paragraphes 28 à 30, et expressément critiquée dans *Tretsetsang c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 455, aux

paragraphe 30 et 31 [*Tretsetsang*]. Les faits dans ces affaires étaient très analogues à ceux dont il est ici question, et le défendeur soutient que ces décisions appuient la conclusion de la SPR selon laquelle la demanderesse est citoyenne indienne par la naissance.

[14] Le défendeur ajoute qu'il était raisonnable de la part de la SPR de conclure que l'Inde était un pays de résidence habituelle antérieure, et note que la demanderesse devait prouver qu'elle serait persécutée dans l'un de ses anciens pays de résidence habituelle, et qu'elle ne pouvait pas retourner dans l'autre (citant *Popov c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 898, aux paragraphes 43 à 45, 351 FTR 302). Le défendeur affirme que la demanderesse n'a contesté aucune des conclusions de la SPR sur ce point.

IV. Analyse

[15] La décision *Tretsetsang* a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale (N° de dossier de la Cour A-260-15), la question suivante ayant été certifiée :

[TRADUCTION]

Les expressions « tout pays dont elle a la nationalité » et la « nationalité » à l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* visent-elles le pays dont le demandeur d'asile a la citoyenneté, mais où il pourrait avoir des difficultés à exercer les droits et privilèges qui s'y rattachent, tels que le droit d'obtenir un passeport?

[16] Cette question particulière n'est toutefois pas en cause dans la présente demande. Dans les décisions *Wanchuk*, *Dolma* et *Tretsetsang*, la SPR (ou la Section d'appel des réfugiés, dans *Tretsetsang*) a conclu, en appliquant chaque fois l'arrêt *Williams*, que l'Inde était un « pays de nationalité » pour les demandeurs puisque l'obtention de la citoyenneté relevait de leur contrôle.

Même si la SPR a estimé en l'espèce que la demanderesse était légalement une citoyenne indienne, bien que ce statut ne lui ait pas été formellement reconnu, elle n'a pas conclu que l'obtention des avantages liés à la citoyenneté indienne relevait de son contrôle. Au contraire, la SPR est implicitement arrivée à la conclusion tout à fait inverse en estimant que la demanderesse était apatride, puisqu'autrement elle aurait pu se réclamer de la « nationalité » d'un pays aux fins de l'article 96 et du paragraphe 97(1). La portée de l'arrêt *Williams* n'est donc pas directement en cause en l'espèce.

[17] Néanmoins, la décision de la SPR dans la présente affaire ne peut se justifier et est déraisonnable pour deux raisons.

[18] Premièrement, il n'était pas raisonnable que la SPR conclue que la demanderesse est une citoyenne indienne par la naissance et, en même temps, qu'elle n'avait pas la nationalité de ce pays parce que celui-ci ne la lui avait pas reconnue. Soit on est citoyen d'un pays, soit on ne l'est pas; on ne peut pas être à la fois citoyen et non-citoyen du même pays.

[19] Deuxièmement, la décision de la SPR est contradictoire puisqu'elle conclut d'une part que la demanderesse n'a pas la citoyenneté indienne et d'autre part que la citoyenneté chinoise lui serait refusée parce qu'elle a acquis la citoyenneté indienne à la naissance.

[20] Bien entendu, la possibilité d'un conflit de compétence entre deux pays, entraînant des interprétations incompatibles des lois et des responsabilités de chacun, n'est pas en soi inconcevable. Sans doute, un tel conflit oppose-t-il actuellement l'Inde et le Canada, en ce sens

que le défendeur soutient que les Tibétains nés en Inde ont droit à la citoyenneté indienne, alors que le gouvernement indien ne semble pas reconnaître ce droit (voir p. ex. la RDI IND104530.E, « India : Citizenship recognition for Indian-born children of Tibetan refugees in the context of the 22 December 2010 Delhi High Court Ruling; whether it has become procedural or if it requires legal action (2011-August 2013) » (Inde : Reconnaissance de la citoyenneté aux enfants de réfugiés tibétains nés en Inde dans le contexte de la décision de la Haut Cour de Delhi du 22 décembre 2010; cette reconnaissance est-elle devenue un enjeu procédural ou requiert-elle des mesures légales (2011-août 2013) (15 août 2013)). Si l'interprétation du droit indien adoptée par le Canada est contraire à celle du gouvernement indien, il est alors possible que celle de la Chine le soit également.

[21] Cependant, une telle inférence exige des preuves, et comme l'a fait remarquer justement la demanderesse, absolument rien n'indique que les autorités chinoises interpréteraient le droit indien de la manière suggérée par la SPR. La conclusion de cette dernière ne reposait sur rien de plus qu'une interprétation littérale et douteuse d'une loi traduite, ce qui est insuffisant pour tirer des conclusions assurées quant au contenu des lois étrangères (*Xiao c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 195, aux paragraphes 24 à 26, [2009] 4 RCF 510). Compte tenu de la conclusion selon laquelle la demanderesse n'a pas actuellement la citoyenneté indienne, je conviens avec elle qu'il était déraisonnable de la part de la SPR de conclure que les autorités chinoises estimerait probablement qu'elle a acquis cette citoyenneté à la naissance.

V. Conclusion

[22] En fin de compte et par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est par la présente accueillie et l'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la SPR pour nouvel examen. Aucune partie n'a soumis de question à certifier; aucune question ne sera donc certifiée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que : la demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un autre commissaire de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour nouvel examen; aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

« Keith M. Boswell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Line Niquet, trad. a.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-5457-14

INTITULÉ : TSERING LHAZOM c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 15 JUIN 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BOSWELL

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 21 JUILLET 2015

COMPARUTIONS :

D. Clifford Luyt POUR LA DEMANDERESSE

Stephen Jarvis POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

D. Clifford Luyt POUR LA DEMANDERESSE
Avocat
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)