

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121220

Dossier : IMM-2900-12

Référence : 2012 CF 1519

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 20 décembre 2012

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

HARINARAIN, KUMATI

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie, sous le régime du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la Loi), d'une demande de contrôle judiciaire de la décision en date du 28 février 2012 par laquelle la Section de la protection des réfugiés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a refusé de reconnaître à la

demanderesse la qualité de réfugiée au sens de la Convention au titre de l'article 96 de la Loi, ainsi que celle de personne à protéger au titre de son paragraphe 97(1).

[2] La demanderesse sollicite l'annulation de la décision de la Commission et le renvoi de sa demande d'asile devant cette dernière pour nouvel examen par un tribunal différemment constitué.

Le contexte

[3] La demanderesse est née au Guyana en 1958 et s'est mariée en 1980. Au début, elle s'entendait bien avec son mari, avec qui elle a eu deux enfants. Mais il est plus tard entré dans un gang et a commencé à consommer une grande quantité d'alcool.

[4] Le mari de la demanderesse a fini par devenir violent, lui donnant coups de poing et coups de pied et l'agressant avec des armes. Il la battait devant leurs enfants. Elle est ainsi devenue une esclave dans sa propre maison. Une fois que ses enfants eurent quitté le foyer, elle est restée seule avec son mari alcoolique et violent.

[5] La demanderesse s'est plainte à de multiples reprises des violences dont elle faisait l'objet à la police guyanienne, qui s'est contentée de donner des avertissements au mari, refusant de se mêler de querelles conjugales. La violence a continué, y compris sous forme de strangulation et de menaces de mort. L'alcoolisme et l'agressivité du mari n'ont fait que croître après que son gang l'eut exclu.

[6] Devant l'aggravation des mauvais traitements qu'elle subissait, la demanderesse a décidé de demander le divorce. Quand son mari eut appris son projet, il l'a menacée de plus belle, l'informant qu'il gardait une arme à feu chargée pour la tuer.

[7] La demanderesse est alors partie se cacher. En juin 2007, elle a obtenu un visa de visiteur pour le Canada afin d'y assister au mariage d'une nièce.

[8] Elle est arrivée au Canada le 28 juin 2007 et y a demandé l'asile le 9 septembre 2011. Elle craint que son ex-mari ne la tue si elle retourne au Guyana.

La décision de la Commission

[9] La Commission a rendu sa décision le 28 février 2012. Après avoir récapitulé les motifs de crainte de la demanderesse et avoir reconnu son identité, la Commission a examiné la question de la protection de l'État.

[10] La Commission a d'abord rappelé que le Guyana était présumé capable de protéger ses citoyens et qu'il incombait à la demanderesse de réfuter cette présomption au moyen d'éléments prouvant de manière claire et convaincante que les autorités guyaniennes ne feraient pas d'efforts sérieux pour la protéger.

[11] La Commission a conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté cette présomption. Elle a estimé que les documents sur la situation au Guyana brossaient un tableau contradictoire et peu

concluant, certains passages déclarant insuffisants les mécanismes de protection contre la violence familiale, tandis que selon d'autres, les Guyaniennes en butte à ce type de violence jouissaient d'une protection raisonnablement efficace.

[12] La Commission a cité le texte intégral d'une réponse à une demande d'information, datée de 2008, sur la violence familiale au Guyana (la RDI), ainsi que le passage applicable du rapport de 2008 du Département d'État américain sur les droits de la personne (le rapport du DOS).

[13] La Commission a aussi fait observer que l'État guyanien avait tenté à cinq occasions de protéger la demanderesse, mais les mesures prises étaient insuffisantes. Elle a déclaré accepter la totalité de la preuve documentaire, qui donnait une image contradictoire de la situation. Elle a aussi fait remarquer que la demanderesse n'avait fait aucun effort pour obtenir la protection de l'État au cours des dernières années et que les manquements de la police locale ne constituaient pas en soi une insuffisance générale de protection étatique.

[14] La Commission a posé en principe qu'il n'est pas demandé à l'État d'origine de fournir une protection efficace ou garantie, mais seulement de faire de sérieux efforts de protection. Par conséquent, a-t-elle conclu, la demanderesse n'avait pas prouvé de manière claire et convaincante que l'État ne déploierait pas de tels efforts dans une mesure raisonnable, de sorte qu'il fallait rejeter sa demande d'asile.

Les questions en litige

[15] La demanderesse met en litige les questions suivantes :

1. La décision contrôlée a-t-elle été rendue sous le régime de dispositions légales incompatibles avec l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. La Commission a-t-elle appliqué un critère erroné à la détermination de la qualité de réfugié au sens de la Convention?
3. La Commission a-t-elle enfreint les principes de justice naturelle?
4. La Commission a-t-elle omis de prendre en considération la totalité de la preuve?

[16] Je reformulerais comme suit les questions en litige :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. La Commission s'est-elle trompée en rejetant la demande d'asile de la demanderesse?

Les conclusions écrites de la demanderesse

[17] La demanderesse fait valoir que les témoignages sous serment sont présumés véridiques et que le sien n'a été aucunement contesté. De plus, la preuve documentaire montre qu'elle craint avec raison d'être persécutée, étant donné les conditions qui règnent au Guyana. La demanderesse soutient que la police ne l'a pas protégée.

[18] Selon la demanderesse, la Commission a passé sous silence les éléments tendant à établir l'absence de protection policière. Tout élément donnant à penser qu'une femme ne court aucun danger au Guyana lorsqu'un membre de gang l'a menacée de mort doit être mis au compte d'un parti pris des médias. La Commission a manqué d'équité en se concentrant sur les documents d'après lesquels le Guyana est un pays sûr au détriment de ceux qu'a produits la demanderesse. Toujours suivant cette dernière, la Commission a en outre omis de prendre en considération des lettres de sa fille montrant qu'elle n'était pas en sécurité au Guyana.

Les conclusions écrites du défendeur

[19] Le défendeur soutient que la norme de contrôle applicable est celle du caractère raisonnable.

[20] Il est de droit constant, fait valoir le défendeur, que le critère n'est pas l'existence d'une protection absolue de l'État, et l'on s'accorde à reconnaître que même les forces policières les plus efficaces, les plus riches en ressources et les plus motivées auront du mal à offrir une protection effective. Le critère consiste à se demander si la protection de l'État est adéquate. Il appartenait à la Commission d'apprécier la preuve et d'établir si elle contenait suffisamment d'éléments démontrant de manière claire et convaincante que la demanderesse ne disposait pas de la protection de l'État.

[21] Le défendeur fait valoir que la Commission a pris en considération les éléments de preuve aussi bien favorables que défavorables à la demanderesse. Selon lui, les arguments de cette dernière ne se rapportent qu'à l'appréciation de la preuve.

Analyse et décision

[22] **Première question en litige**

Quelle est la norme de contrôle applicable?

Lorsque la jurisprudence a déterminé la norme de contrôle applicable à une question particulière portée devant la cour de révision, celle-ci peut l'adopter sans autre examen (voir *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190, paragraphe 57).

[23] L'examen de la question de savoir si la protection de l'État est adéquate soulève des questions mixtes de fait et de droit et relève aussi de la norme de contrôle fondée sur le caractère raisonnable (voir *Hinzman c Canada*, 2007 CAF 171, [2007] ACF n° 584, paragraphe 38).

[24] La Cour, lorsqu'elle contrôle une décision de la Commission selon la norme du caractère raisonnable, ne doit intervenir que si celle-ci a prononcé, à la suite d'un processus manquant de transparence et d'intelligibilité, une conclusion injustifiée qui n'appartient pas aux issues possibles acceptables au regard de la preuve dont elle disposait (voir *Dunsmuir*, précité, paragraphe 47; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339, paragraphe 59). Comme la Cour suprême du Canada l'a affirmé dans *Khosa*, précité, la cour de révision ne peut substituer à la solution retenue celle qui serait à son avis préférable, pas plus qu'il ne lui appartient d'apprécier à nouveau la preuve (paragraphe 59).

[25] **Deuxième question en litige**

La Commission s'est-elle trompée en rejetant la demande d'asile de la demanderesse?

Le défendeur fait valoir dans la présente instance que le critère applicable à la protection de l'État consiste à se demander si cette protection est adéquate.

[26] Cependant, la Commission parle souvent dans sa décision des « sérieux efforts » fournis ou à fournir par les États pour protéger leurs citoyens. Elle y invoque cette notion au moins dix fois, y compris dans sa formulation du critère applicable à la détermination de la qualité de réfugié :

Selon le droit en matière d'octroi de l'asile, l'État d'origine doit seulement offrir une protection adéquate; il n'a pas à assurer une protection parfaite. En d'autres termes, il doit seulement faire de sérieux efforts pour protéger ses citoyens et n'a pas à assurer une protection effective ou garantie dans les faits.

[27] La Commission a tort de dire « [e]n d'autres termes » dans ce passage : la « protection adéquate » et les « sérieux efforts pour protéger [les] citoyens » sont deux choses différentes. L'une concerne la question de savoir si la protection est effectivement assurée dans un pays donné, tandis que les autres ne nous renseignent que sur celle de savoir si l'État a pris des mesures afin de garantir cette protection.

[28] C'est une maigre consolation pour la personne qui craint d'être persécutée que son État ait fait des efforts pour la protéger si ceux-ci ne sont pas ou guère suivis d'effet. C'est pourquoi la Commission doit évaluer dans sa réalité empirique le caractère adéquat de la protection de l'État.

[29] Notre Cour a avalisé à maintes reprises cette interprétation du critère de la protection de l'État. Monsieur le juge Roger Hughes, par exemple, s'est exprimé sans ambiguïté à ce propos au paragraphe 8 de *Lopez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1176,

[2010] ACF n° 1589 :

Une autre erreur de droit a trait à la nature de la protection de l'État qui doit être prise en compte. En l'espèce, le commissaire a conclu que le Mexique « fait de sérieux efforts » pour résoudre le problème. Ce n'est pas là le critère. Ce qui doit être pris en compte est l'efficacité réelle de la protection.

[30] Monsieur le juge Michel Beaudry a formulé le même principe au paragraphe 10 de *Garcia Bautista c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 126, [2010] ACF n° 153 :

D'abord, [la Commission] a apprécié la preuve concernant les critiques de l'efficacité de la loi au regard de la preuve concernant les mesures prises pour traiter les problèmes de violence conjugale. Cela ne suffit pas à justifier une conclusion d'existence de la protection de l'État; on doit tenir compte de la situation réelle et non de ce que l'État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place (*A.T.V. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 1229, 75 Imm. L.R. (3d) 215, au paragraphe 14).

[31] Enfin, Madame la juge Catherine Kane a réitéré ce principe au paragraphe 44 de la toute récente décision *Ferko c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1284 :

Le critère n'est pas une protection de l'État « parfaite », mais adéquate. Là encore, la simple volonté de protéger ne suffit pas; la protection de l'État doit présenter un certain niveau d'efficacité : *Bledy c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 210, 97 Imm LR (3d) 243, au paragraphe 47.

[32] Donc, la Commission a de toute évidence mal défini le critère juridique applicable.

J'examinerai néanmoins si son examen de la preuve l'aurait raisonnablement amenée à conclure

au caractère adéquat de la protection de l'État dans l'hypothèse où elle aurait donné une définition juste du critère y afférent.

[33] La Commission qualifie à plusieurs reprises de « contradictoires » les conclusions sur la protection de l'État formulées dans les documents relatifs à la situation guyanienne, puisque « [d]ans certaines parties des documents les plus récents, il est indiqué que les mécanismes de protection en matière de violence conjugale au Guyana sont inadéquats », alors que « d'autres parties des mêmes documents montrent une situation différente, où le pays est doté de mécanismes de protection raisonnablement fonctionnels ».

[34] Même en exerçant toute la retenue que commandent les résultats de l'examen de la preuve par la Commission, j'estime que son erreur dans l'énonciation du critère juridique applicable à la protection de l'État se retrouve dans sa conclusion selon laquelle la preuve est « contradictoire ». En fait, la preuve concernant la situation au Guyana se compose de deux catégories d'éléments : 1) des passages déclarant sans ambiguïté que la protection de l'État est inadéquate, et 2) la description de divers efforts déployés par l'État guyanien.

[35] Par exemple, la RDI comprend les affirmations suivantes :

- la violence familiale est très répandue au Guyana;
- au moins une femme sur trois y en aurait été victime;
- certaines victimes sont encore ignorantes de leurs droits et pourraient avoir trop peur pour porter plainte; et la police n'offre parfois que peu de secours à celles qui portent plainte malgré tout.

[36] La RDI énumère également les « sérieux efforts » suivants :

- il y a des ONG qui offrent des services aux victimes de violence familiale;
- il existe des dispositions légales interdisant ce type de violence;
- les policiers reçoivent une formation concernant la protection des victimes;
- le gouvernement a institué une politique nationale de lutte contre la violence familiale.

[37] Le rapport du DOS comprend quant à lui les affirmations qui suivent :

- le viol est un mal très répandu dans la société guyanienne;
- l'inefficacité de la police et du ministère public se traduit par la rareté des inculpations et celle, plus grande encore, des déclarations de culpabilité;
- la violence familiale et la violence contre les femmes, notamment la violence conjugale, sont générales et ne font pas acception des races ni des catégories socioéconomiques;
- la législation contre le viol reste souvent lettre morte en raison du peu d'empressement des victimes à engager des poursuites.

[38] Ce rapport fait aussi état de « sérieux efforts » :

- une nouvelle loi criminalise le viol conjugal;
- la violence familiale est illégale, et ses auteurs encourent des sanctions pénales et civiles;
- la police nationale a créé des unités d'intervention contre la violence familiale;
- il existe un refuge pour les victimes de ce genre de violence;
- le harcèlement sexuel est aussi illégal.

[39] Il est évident, si on analyse la protection de l'État suivant le critère voulu, que les « sérieux efforts » énumérés plus haut ne suffisent pas à établir le caractère adéquat de la protection de l'État. Une loi inscrite au code ou un cours de formation pour les policiers n'ont pas nécessairement pour effet la garantie d'une protection adéquate. Les éléments de preuve qui concernent vraiment le caractère adéquat de la protection de l'État sont ceux qui permettent de répondre aux questions de savoir si une loi donnée est effectivement appliquée de manière à protéger les citoyens ou si la formation reçue par les policiers a entraîné un changement réel de leur comportement.

[40] La Commission justifie sa décision en invoquant la nature contradictoire de la preuve relative à la protection de l'État, mais elle ne cite dans ses motifs aucun document ou passage de document qui révélerait des contradictions dans la preuve concernant le caractère adéquat de cette protection. La Commission attribue plutôt la nature contradictoire de la preuve au fait que les éléments de celle-ci tendant à établir la mise en œuvre d'efforts sérieux lui paraissent contrebalancer ceux qui tendent à établir le caractère inadéquat de la protection de l'État. Or, comme je l'expliquais plus haut, la première catégorie de ces éléments est dénuée de pertinence selon le critère qui doit être appliqué à l'évaluation de la protection offerte par l'État. Par conséquent, même en faisant de mon mieux pour suppléer les motifs de la Commission, je ne puis les déclarer raisonnables.

[41] En outre, il paraît étrange que la Commission invoque à maintes reprises le fait que la demanderesse se soit abstenue de demander la protection de l'État « au cours des dernières années », alors qu'elle habite au Canada depuis juillet 2007.

[42] Il n'appartient pas à notre Cour d'apprécier de nouveau la preuve, et le lecteur ne devrait interpréter aucune de mes observations comme portant sur le poids à attribuer à un élément de preuve déterminé, quel qu'il soit. J'essaie plutôt de montrer ici que la Commission a mal compris le critère applicable à l'évaluation de la protection de l'État et que ses conclusions relatives à la preuve sont viciées par cette erreur au point qu'il ne m'est pas possible de les considérer indépendamment d'elle.

[43] La décision contrôlée est déraisonnable au motif qu'elle ne remplit pas l'exigence de justification formulée dans *Dunsmuir*, précité; en effet, la conclusion de la Commission touchant la protection de l'État ne se justifie raisonnablement ni par l'application du critère juridique voulu ni par l'examen de la preuve sous l'angle nécessaire.

[44] Étant donné les faits de l'espèce, la demanderesse me paraît avoir réfuté la présomption de protection de l'État.

[45] En conséquence, je suis d'avis d'accueillir la présente demande de contrôle judiciaire et de renvoyer l'affaire devant la Commission pour nouvel examen par un tribunal différemment constitué.

[46] Aucune des parties n'a proposé de question grave de portée générale à la certification.

JUGEMENT

LA COUR STATUE COMME SUIV : La demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de la Commission est annulée, et l'affaire est renvoyée devant la Commission pour nouvel examen par un tribunal différemment constitué.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme
Linda Brisebois, LL.B.

ANNEXE

Les dispositions légales applicables***Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, LC 2001, c 27***

72. (1) Le contrôle judiciaire par la Cour fédérale de toute mesure — décision, ordonnance, question ou affaire — prise dans le cadre de la présente loi est subordonné au dépôt d'une demande d'autorisation.

72. (1) Judicial review by the Federal Court with respect to any matter — a decision, determination or order made, a measure taken or a question raised — under this Act is commenced by making an application for leave to the Court.

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2900-12

INTITULÉ : HARINARAIN, KUMATI

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 3 décembre 2012

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE O'KEEFE

DATE DES MOTIFS : Le 20 décembre 2012

COMPARUTIONS :

Loftus Cuddy POUR LA DEMANDERESSE

Catherine Vasilaros POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Loftus Cuddy POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

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