

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20150225

Dossier : IMM-7429-13

Référence : 2015 CF 244

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Toronto (Ontario), le 25 février 2015

En présence de monsieur le juge Brown

ENTRE :

SIVASHANKAR NAVARATNAM

demandeur

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire qu'a présentée Sivashankar Navaratnam [le demandeur] en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27, relativement à une décision datée du 28 août 2013 par laquelle un agent d'immigration [l'agent] de Citoyenneté et Immigration Canada a rejeté sa demande d'examen des risques avant renvoi [ERAR] et conclu qu'il n'avait ni la qualité de réfugié au sens de la Convention ni celle de personne à protéger.

[2] La demande est accueillie, pour les motifs qui suivent.

[3] Le demandeur est né le 23 juin 1979 au Sri Lanka (Jaffna) et a grandi à Mannar, une ville située dans le nord du pays. Il est un citoyen du Sri Lanka d'origine tamoule et de religion hindoue. Il est arrivé au Canada le 6 septembre 2010 et a demandé l'asile le 8 septembre 2010. Sa demande d'asile a été refusée par la Section de la protection des réfugiés [SPR] le 4 août 2011. Il a présenté une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de la SPR, mais l'autorisation lui a été refusée le 30 novembre 2011 (IMM-6071-11). Il a présenté une demande de résidence permanente pour motifs d'ordre humanitaire [CH]. Sa demande CH a été refusée par Citoyenneté et Immigration Canada [CIC] le 23 mars 2013. Il a présenté une demande d'ERAR qui a été refusée (par le même agent de CIC) le 23 août 2013. Il a présenté une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire concernant l'ERAR le 20 novembre 2013, après quoi la Cour a ordonné que l'on sursoie à son renvoi le 10 décembre 2013, en attendant l'issue de la présente demande. Le 21 novembre 2014, la Cour a accordé l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire.

[4] Si je mentionne ces faits c'est pour souligner que la décision de l'agent d'ERAR datée d'août 2013 a été rendue il y a dix-mois environ et que la décision relative à la demande d'asile sous-jacente d'août 2011 à laquelle l'agent d'ERAR a fait référence a été rendue il y a quarante-quatre mois de cela.

[5] Pour ce qui est de la norme de contrôle applicable, dans l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, aux paragraphes 57 et 62 [*Dunsmuir*], la Cour suprême du

Canada a conclu qu'il est inutile de procéder à une analyse de la norme de contrôle applicable si « la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». La question de savoir si l'agent d'ERAR a appliqué le bon critère juridique est une question de droit qu'il convient de contrôler selon la norme de la décision correcte : *Williams c Canada (PG)*, 2010 CF 701, au paragraphe 10;

Mcdonald c Canada (Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences), 2009 CF 1074, au paragraphe 6. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 50, la Cour suprême du Canada a expliqué ce que l'on attend d'un tribunal qui procède à un contrôle en se fondant sur la norme de la décision correcte :

La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision doit se demander dès le départ si la décision du tribunal administratif était la bonne.

[6] La question de savoir si la décision rendue à la suite de l'ERAR est raisonnable ou non est une question mixte de fait et de droit qu'il convient de contrôler selon la norme de la raisonnabilité : *Micolta c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2015 CF 183, au paragraphe 13. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47, la Cour suprême du Canada a expliqué ce que l'on attend d'un tribunal qui procède à un contrôle en se fondant sur la norme de la raisonnabilité :

Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. 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.

[7] Dans sa demande d'ERAR, le demandeur a fait valoir qu'il risquait d'être victime de persécution ou de mauvais traitements au Sri Lanka de la part de l'armée nationale, du gouvernement et de groupes paramilitaires associés au gouvernement, et ce, pour les raisons suivantes : 1) il est un Tamoul originaire du nord du Sri Lanka, 2) il sera considéré comme un partisan ou un membre des Tigres de libération de l'Eelam tamoul [TLET], 3) son profil d'âge en tant que jeune Tamoul de sexe masculin originaire de Jaffna, 4) les allégations et la persécution dont il a été victime dans le passé, 5) il sera renvoyé en tant que demandeur d'asile débouté. Je souligne que le demandeur a mentionné - et l'agent a reconnu ce fait en tant que motif de son ERAR - qu'il serait renvoyé en tant que demandeur d'asile débouté en cas de rejet de sa demande d'ERAR.

[8] Après avoir passé en revue les principales conclusions énoncées dans la décision de la SPR de 2011, l'agent d'ERAR a déclaré que le demandeur n'avait fait que réitérer ses arguments sans traiter des réserves évoquées par la SPR quant à sa crédibilité. En substance, a dit l'agent, les risques dont le demandeur a fait état dans sa demande d'ERAR étaient les mêmes que ceux que la SPR avait entendus. Il a expliqué qu'une demande d'ERAR n'est pas un appel de la décision de la SPR, laquelle est définitive [TRADUCTION] « sous réserve uniquement d'éléments de risque nouveaux, différents ou supplémentaires que la SPR n'aurait pas pu envisager ». Il a également conclu que le traitement que le demandeur avait subi dans le passé ne justifiait pas en soi l'octroi d'une protection; il s'agit là d'une conclusion non controversée.

[9] L'agent a toutefois conclu que les nouveaux éléments de preuve que le demandeur a produits pour l'ERAR, soit un rapport de police et une lettre de son père au sujet de menaces proférées à la suite de son départ pour le Canada, ne menaient pas à une conclusion différente de celle de la SPR. Il a rejeté à la fois la lettre du père et le rapport de police du Sri Lanka et en a ensuite fait abstraction. Il a donné trois raisons pour rejeter ces deux documents. Les commentaires de la Cour suivent chacune de ces raisons :

- 1) La lettre a été rejetée à cause de plusieurs questions à propos desquelles l'agent voulait obtenir des informations, dont les progrès de la police dans l'affaire, l'absence de visites menaçantes depuis la date de la lettre, la raison pour laquelle, hormis le fait de ne pas avoir payé une rançon, les responsables des visites menaçantes s'intéressent au demandeur, l'absence de corroboration des visites en question, le fait que la lettre n'identifie pas expressément les responsables, de même qu'une explication de ce que les auteurs des menaces auraient pu faire pour tuer le demandeur s'ils ignoraient où il se trouvait.

Commentaires de la Cour : Plusieurs erreurs ont été commises dans l'évaluation de la lettre et du rapport de police. Il est bien établi qu'une demande de corroboration documentaire n'est pas justifiée s'il n'y a pas de motifs valables pour le faire, lesquels sont absents en l'espèce : *Ahortor c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] ACF n° 705; *Zheng c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] ACF n° 1267. Il est erroné de mettre exclusivement l'accent sur ce qui n'est pas présenté dans des documents et de ne pas analyser de manière sérieuse un témoignage écrit, comme cela s'est passé ici : *Botros c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2013] ACF n° 1124 [*Botros*], ainsi que les décisions qui y sont citées. Il

est également erroné d'écarter une preuve (comme l'agent semble l'avoir fait) en s'appuyant sur le fait que d'autres éléments auraient été plus souhaitables : *Botros; Mui c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1020. En demandant que le père [TRADUCTION] « identifie » les extorqueurs, l'agent en a trop exigé; rares sont les criminels, sinon aucun, qui s'identifient auprès de leurs victimes. Demander comment ils pourraient faire pour tuer le demandeur, c'est montrer à quel point ce type de reproche est déraisonnable – les extorqueurs exploitent la peur qu'ils suscitent, et il est évident qu'ils ne pouvaient mettre à exécution leur menace que s'ils savaient où le demandeur se trouvait. De plus, on ne voit pas clairement quels autres raisons les extorqueurs auraient dû avoir, selon le tribunal, pour être à la recherche du demandeur et, également, pourquoi l'absence d'autres raisons est pertinente. Il est clair que les extorqueurs voulaient qu'on les paie.

- 2) Les lettres étaient des copies et il manquait les enveloppes originales.

Commentaires de la Cour : Cette conclusion est raisonnable. L'avocate du demandeur a affirmé que les avocats envoient systématiquement des copies et conservent les originaux dans le dossier, ce qui donne à penser qu'une sorte de procédure en matière d'équité était de mise avant que l'agent rejette ce nouvel élément de preuve pour ce motif. Je ne suis pas disposé à me prononcer contre cette conclusion ou sur la prétendue pratique consistant à produire des copies et non des originaux. Je signale que les avocats sont tenus de présenter leur cause sous son meilleur jour et de se conformer aux règles qui régissent la production de documents. Je suis conscient que les avocats ont tendance à conserver les originaux dans les dossiers, et il faudrait peut-être qu'ils le disent à l'agent

d'ERAR pour éviter que l'on puisse considérer que des originaux d'une importance cruciale sont manquants. Il serait peut-être bon que les parties changent de méthode et remettent les originaux à la SPR s'il s'agit effectivement de la façon de faire de la SPR, mais je ne me prononcerai pas sur ce point.

- 3) Les deux documents dataient d'avant la demande CH mais ils n'avaient pas été produits au moment où l'agent a effectué l'analyse CH antérieure.

Commentaires de la Cour : L'avocate a invoqué la décision *S.M.S. c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] ACF n° 1647, à l'appui de la thèse selon laquelle les agents qui examinent à la fois une demande CH et une demande d'ERAR doivent prendre en compte la totalité des éléments de preuve pour se prononcer sur chacune; il s'agit là d'une thèse à laquelle je souscrirais, mais il ne semble pas que ces décisions aient été rendues en même temps, même si elles l'ont été par le même agent. Cela dit, je ne connais aucune règle qui rend irrecevables de nouveaux éléments de preuve ou qui permet à un agent d'en faire abstraction parce qu'ils auraient pu être produits mais ne l'ont pas été antérieurement, et je ne suis pas disposé à adopter une telle règle en l'espèce.

[10] Dans l'ensemble et en examinant la situation globalement, l'agent a agi de manière déraisonnable en rejetant la lettre du père et le rapport de police car on ne peut distinguer laquelle des trois raisons mentionnées était déterminante, même si, vraisemblablement, le premier motif a réglé le cas des deux documents. À mon avis, l'agent d'ERAR a exclu à tort de nouveaux éléments de preuve pertinents et, de ce fait, il y a lieu d'infirmer la décision.

[11] Le demandeur a exprimé d'autres préoccupations qui renforcent la décision d'ordonner une nouvelle décision, la principale étant que l'agent n'a pas traité du profil du demandeur en tant que demandeur d'asile débouté. Il a affirmé qu'il s'agissait là d'un motif de contrôle. Cependant, à part le fait de mentionner ce motif au début, l'agent d'ERAR n'a pas évalué, ni même mentionné, ailleurs dans la décision le fait que le demandeur est un demandeur d'asile débouté. La présente espèce ressemble donc à l'affaire *Suntharalingam c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 987 [*Suntharalingam*], dans laquelle la SPR n'avait pas évalué les répercussions auxquelles s'exposent à leur retour les Tamouls du Nord qui sont des demandeurs d'asile déboutés, et ce, même s'il y avait une preuve dans le dossier, comme c'est le cas en l'espèce, que le demandeur d'asile débouté s'exposait à un risque important. Dans la décision *Suntharalingam*, aux paragraphes 50 et 51, j'ai décrété ce qui suit :

[50] L'examen du dossier présenté à la SPR a démontré que des demandeurs d'asile déboutés et rapatriés au Sri Lanka avaient été détenus et torturés (*Freedom from Torture Report* au par. 7; principes directeurs du HCR au par. 8; *risque auquel sont exposés les demandeurs d'asile d'origine ethnique tamoule déboutés qui sont rapatriés au Sri Lanka*). La SPR n'a fait référence à aucun document particulier à cet égard. De plus, elle n'a pas répondu à la préoccupation particulière d'un demandeur d'asile débouté qui est ensuite rapatrié. En toute déférence, la SPR était tenue de déterminer s'il y avait un risque grave de persécution du demandeur en qualité de demandeur d'asile débouté et rapatrié.

[51] Par conséquent, j'arrive à la conclusion que la décision de la SPR ne satisfait pas au critère établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, selon lequel : « le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel » (au par. 47). Compte tenu de la gravité des conséquences éventuelles et de l'absence d'examen et de raisonnement sur cette question, je suis d'avis que la décision de la SPR est déraisonnable et doit être annulée.

[12] Il y a une autre raison pour infirmer la décision faisant l'objet du présent contrôle. Au moment d'évaluer la persécution, l'agent a jugé que [TRADUCTION] « la preuve qui m'est soumise ne confirme pas que le demandeur s'expose de ce fait à un risque personnel de préjudice ». Il s'agissait du mauvais critère. La Cour d'appel fédérale a rejeté le « risque personnel de préjudice » en tant que critère juridique il y a quelque temps de cela, en disant : « le requérant n'[avait] pas à prouver qu'il avait été persécuté lui-même dans le passé ou qu'il serait lui-même persécuté à l'avenir [...] ». Cela est suffisant et, comme la Cour d'appel fédérale l'a déclaré, les actes de persécution sont établis s'ils sont « commis ou susceptibles d'être commis à l'égard des membres d'un groupe auquel [le demandeur] appartenait » : *Salibian c Canada (Ministre de de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] ACF n° 454 (CAF). Le fait d'avoir appliqué le mauvais critère juridique oblige à infirmer la décision.

[13] À l'audience, j'ai fait part aux deux parties du souci de la Cour quant au fait de se fonder sur des décisions désuètes dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Je suis conscient de la règle générale selon laquelle un contrôle judiciaire est fondé sur le dossier, sous réserve du dépôt de nouveaux éléments de preuve recevables. Et même si la SPR procède à une évaluation exhaustive en vertu des articles 96 et 97, lors de son examen ultérieur l'agent d'ERAR doit évaluer lui aussi les risques. Mais il est bien connu qu'au Sri Lanka la situation est en train de changer. La décision initiale de la SPR a été rendue dans ce que l'on pourrait appeler les dernières lueurs de la paix. Le 17 décembre 2010, la SPR a mentionné une décision convaincante qui lui a permis d'assouplir sa position au sujet du retour au Sri Lanka de Tamouls de sexe masculin originaires du Nord. Cependant, ce premier élan d'optimisme n'était pas fondé, comme l'ont démontré des instances canadiennes et d'autres instances en matière de réfugiés. En

décembre 2012, le HCR a remplacé ses Lignes directrices de 2010 concernant les Tamouls retournant au Sri Lanka parce que la situation de ces derniers s'était détériorée. En l'espèce, la décision que la SPR a rendue en 2011 reposait sur les Lignes directrices du HCR de 2010 qui, si elles étaient en vigueur à l'époque, ne le sont plus aujourd'hui.

[14] L'agent d'ERAR s'est également fondé sur les Lignes directrices du HCR de 2010 dans la mesure où il s'est appuyé sur les conclusions antérieures de la SPR à propos de la situation dans le pays, même si, à ce moment-là, elles ne s'appliquaient plus. Il me faut ajouter que l'agent d'ERAR était tenu de consulter des documents à jour sur la situation dans le pays. Le fait d'avoir omis d'évaluer, voire de mentionner les Lignes directrices du HCR de 2012 exige que cette décision, rendue en août 2013, soit infirmée.

[15] Depuis le changement apporté aux Lignes directrices du HCR, la situation des Tamouls retournant au Sri Lanka semble s'être détériorée encore plus. En avril 2013, l'envoyé spécial du premier ministre du Canada au Sri Lanka a signalé, après son enquête, que ce que les Tamouls du Sri Lanka vivaient était une « épuration ethnique douce ». En octobre 2013, le premier ministre du Canada a boycotté la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth organisée par le Sri Lanka à cause des problèmes de ce pays sur le plan des droits de la personne, et le traitement des Tamouls en faisait partie. Les Suisses ont cessé de renvoyer des Sri-Lankais dans leur pays à la fin de 2013. Pour ce qui est de la position adoptée par les autorités canadiennes en matière de réfugiés, il vaut vraiment la peine de signaler, selon moi, que le 7 novembre 2014 la SPR a révoqué sa décision à caractère persuasif de 2010

concernant les Tamouls : voir l'*Avis de révocation d'une décision à caractère persuasif VA9-02166*. Il s'agit toutes là de questions de notoriété publique.

[16] Je suis conscient que tous ces faits nouveaux n'ont pas été soumis à l'agent d'ERAR. Cependant, un ERAR a pour objet important de veiller à ce que le Canada évalue bien les risques avant que l'on expulse un demandeur. L'agent d'ERAR représente la dernière ligne de l'examen des risques, sous réserve de la décision d'une portée limitée de l'agent chargé du renvoi. Rien ne sert d'effectuer un ERAR s'il est fondé sur des informations que l'on sait inexactes. Compte tenu de ce fait et de l'instabilité de la situation au Sri Lanka pour ce qui est des Tamouls en général et, plus précisément, des demandeurs d'asile déboutés qui sont de retour, je suis d'avis qu'en renvoyant l'affaire à un agent d'ERAR différent en vue d'une nouvelle décision, il serait utile que l'on dépose de nouveaux éléments de preuve.

[17] Ni l'une ni l'autre des parties n'ont proposé une question à certifier, et je n'en vois aucune à certifier.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie et que la décision de l'agent d'ERAR soit infirmée et renvoyée à un agent différent en vue d'une nouvelle décision; il est loisible au demandeur de déposer de nouveaux éléments de preuve dans la cadre de la nouvelle décision que rendra le nouvel agent d'ERAR; il n'y a aucune question à certifier, et aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

« Henry S. Brown »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-7429-13

INTITULÉ : SIVASHANKAR NAVARATNAM c LE MINISTRE DE
LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 19 FÉVRIER 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE BROWN

DATE DES MOTIFS : LE 25 FÉVRIER 2015

COMPARUTIONS :

Barbara Jackman POUR LE DEMANDEUR

Nina Chandy POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jackman and Associates POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada