

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20191218

Dossier : IMM-2654-19

Référence : 2019 CF 1618

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 18 décembre 2019

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

ROSA MULUGETA

demanderesse

et

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

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La demanderesse, M^{me} Rosa Mulugeta, est une citoyenne de l'Érythrée qui a le statut de réfugiée au sens de la Convention en Italie. En septembre 2015, elle a présenté une demande de visa de résident permanent au titre de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de la catégorie de personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières. La demande a été parrainée par la tante de M^{me} Mulugeta et quatre autres personnes.

[2] Dans une lettre du 17 avril 2019, un agent de migration à l'ambassade du Canada à Rome, en Italie, a refusé la demande. M^{me} Mulugeta présente maintenant une demande d'autorisation au titre du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la LIPR], aux fins de contrôle judiciaire de la décision de l'agent. Elle demande à la Cour d'annuler la décision et de renvoyer l'affaire à un autre agent pour nouvel examen. La question est donc de savoir si cette mesure devrait être accordée.

[3] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire est accueillie.

I. La décision de l'agent

[4] L'agent a refusé la demande de M^{me} Mulugeta au motif que, grâce à son intégration locale, elle disposait d'une solution durable en Italie. L'agent a souligné que, au titre de l'alinéa 139(1)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 [le RIPR], un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection s'il n'y a aucune possibilité raisonnable de solution durable dans un pays autre que le Canada — soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle, soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays. L'agent a conclu que M^{me} Mulugeta ne satisfaisait pas à ces exigences parce qu'elle avait été acceptée à titre de réfugiée au sens de la Convention en Italie.

[5] L'agent a fait référence à divers rapports portant sur les conditions dans le pays, qui indiquaient que le peu de tentatives du gouvernement italien visant à intégrer les réfugiés dans le contexte social du pays s'étaient soldées par des résultats discutables. L'agent a tenu compte du

fait que l'Italie, tout comme le Canada, est membre du G7 et que son économie est l'une des plus solides au monde. L'agent a souligné que l'Italie est dotée d'un système juridique complexe pour la protection des réfugiés et que les réfugiés, comme M^{me} Mulugeta, bénéficient d'une protection juridique dans ce pays.

[6] L'agent a également souligné que l'Italie est un pays où il est possible de s'intégrer localement en tant que réfugié. L'agent a fait remarquer que, en dépit des observations de M^{me} Muguleta concernant des conditions de travail difficiles, elle a légalement le droit de travailler en Italie. L'agent a conclu que, même si M^{me} Mulugeta ne pouvait pas contribuer à l'économie au même titre que les ressortissants italiens étant donné qu'elle est victime de discrimination en tant que femme appartenant à une minorité visible, elle pouvait au besoin avoir recours aux services sociaux et à la police.

[7] L'agent a fait remarquer que, même s'il faut souvent plusieurs années pour que les réfugiés deviennent stables sur le plan économique et maîtrisent la langue locale, cela ne les empêche pas de trouver une solution durable. L'agent n'était pas convaincu que M^{me} Mulugeta était une étrangère qui satisfaisait aux exigences de l'alinéa 139(1)d) du RIPR.

[8] L'agent a ensuite évalué si les motifs d'ordre humanitaire fondés sur la réunification des familles l'emportaient sur l'inadmissibilité découlant de l'application de l'alinéa 139(1)d). Bien que l'agent ait souligné que des membres de la famille élargie de M^{me} Mulugeta vivant au Canada sont en mesure de subvenir à ses besoins, cela n'était pas suffisant pour contourner la solution durable en Italie. Selon l'agent, le but premier du programme de réinstallation est

d'offrir une protection aux réfugiés qui n'ont pas d'autre solution durable; il ne s'agit pas principalement d'un programme de regroupement des familles.

[9] L'agent a fait remarquer que, même s'il était plus facile pour M^{me} Mulugeta d'être réunie avec ses trois enfants au Canada (ils vivent actuellement avec leur grand-mère maternelle en Éthiopie), il ne s'agissait pas en soi d'une raison impérieuse de contourner les exigences normales du programme pour lequel M^{me} Mulugeta avait présenté une demande. Selon l'agent, la qualité de vie et l'éducation en Italie sont comparables à celles du Canada, et il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour laisser entendre que la discrimination à l'égard des enfants en Italie était considérablement plus importante qu'au Canada.

[10] L'agent a donc conclu que la dispense des exigences de l'alinéa 139(1)d) du RIPR n'était pas justifiée par les motifs d'ordre humanitaire présentés par M^{me} Mulugeta et, par conséquent, a refusé la demande.

II. Les observations des parties

A. *Les observations de la demanderesse*

[11] M^{me} Mulugeta affirme que l'agent a de façon déraisonnable comparé sa situation aux défis qui attendent tout nouvel arrivant, alors que, en tant que réfugiée célibataire, elle est victime de discrimination, de mauvais traitements et d'exploitation. Selon M^{me} Mulugeta, l'agent n'a pas évalué ses expériences concrètes afin d'établir si elle pouvait vivre en permanence dans la sécurité et la dignité en Italie et profiter de ses avantages juridiques, économiques et sociaux.

M^{me} Mulugeta affirme que l'agent a également omis d'évaluer s'il existe une discrimination généralisée qui l'empêche de réellement profiter de ces avantages et qui exclut une solution durable.

[12] M^{me} Mulugeta soutient que l'analyse de l'agent était incomplète en ce qui concerne l'intégration locale, car sa situation personnelle n'a nullement été mise en contraste par rapport aux lignes directrices établies par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Selon M^{me} Mulugeta, une analyse fondée sur des généralisations au sujet de la situation dans le pays sans prise en compte de sa situation personnelle est déraisonnable.

[13] M^{me} Mulugeta fait remarquer que, bien que l'agent ait souligné que l'Union européenne [UE] gérait un programme de réinstallation des demandeurs d'asile dans d'autres États membres de l'UE pour qu'ils y obtiennent l'asile, l'agent n'a pas tenu compte de la pertinence de ce programme pour elle, en particulier des raisons pour lesquelles la réinstallation serait même nécessaire si l'Italie pouvait offrir une solution durable à tous les réfugiés à l'intérieur du pays. Selon M^{me} Mulugeta, l'Italie croule sous les responsabilités en tant qu'État hôte, de sorte qu'elle a besoin de l'aide d'autres pays.

[14] M^{me} Mulugeta affirme que l'agent n'a pas été en mesure de fournir une analyse complète pour établir si une intégration locale efficace avait eu lieu. Selon M^{me} Mulugeta, la seule analyse fournie par l'agent a contribué à minimiser sa situation et à ne pas en tenir compte. Selon M^{me} Mulugeta, l'agent a omis de reconnaître qu'elle est victime de discrimination dans sa recherche d'emploi en raison de sa situation de réfugiée de l'Érythrée et du fait qu'elle est une

femme célibataire. M^{me} Mulugeta soutient qu'elle est victime de conditions de travail abusives, de violence verbale et physique, d'attouchements et de contacts physiques inappropriés ainsi que de menaces, et elle affirme qu'il ne s'agit pas de situations difficiles habituelles pouvant se résorber au fil du temps, mais d'une tendance à l'exploitation et à la discrimination d'une personne isolée et vulnérable.

[15] M^{me} Mulugeta soutient que l'agent n'a pas tenu compte des circonstances difficiles auxquelles elle est confrontée en Italie, y compris les difficultés de ses enfants et les répercussions sur leur intérêt supérieur, pour évaluer si la prise de mesures spéciales pour motifs d'ordre humanitaire était justifiée. À son avis, l'agent a exagérément insisté sur le fait que le but du programme de réinstallation n'était pas la réunification des familles. M^{me} Mulugeta souligne que l'agent a mentionné que la qualité de vie et l'éducation sont comparables en Italie et au Canada, et qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour laisser entendre que la discrimination à l'égard des enfants est plus fréquente en Italie qu'au Canada.

[16] D'après M^{me} Mulugeta, l'agent a mis l'accent sur l'hypothèse selon laquelle le but du programme de réinstallation est d'offrir une protection aux réfugiés qui ne disposent pas d'une solution durable, et non la réunification des familles, ce qui a amené l'agent à perdre de vue l'objet de l'article 25 de la LIPR. M^{me} Mulugeta affirme que l'analyse de l'agent a imposé des seuils élevés, ce qui a limité la capacité de l'agent de tenir compte de toutes les considérations d'ordre humanitaire pertinentes et d'y accorder du poids.

[17] M^{me} Mulugeta ajoute que l'agent n'a pas tenu compte de l'incidence de sa situation en Italie sur sa capacité de s'occuper de ses enfants, d'autant plus que son horaire de travail est exigeant et que ses ressources financières ne lui permettent pas de prendre soin de ses enfants et de subvenir à leurs besoins. Comparativement à une situation semblable au Canada, où un plan d'établissement et un réseau de soutien seraient en place, cette situation a des répercussions importantes sur l'intérêt supérieur de ses enfants. Selon M^{me} Mulugeta, l'agent a limité l'évaluation de l'intérêt supérieur de ses enfants à une conclusion d'absence générale de discrimination à leur égard, un facteur qu'elle n'a pas soulevé.

[18] M^{me} Mulugeta soutient que l'agent n'a pas bien identifié et défini l'intérêt supérieur de ses enfants et ne l'a pas examiné avec beaucoup d'attention. Selon M^{me} Mulugeta, l'agent n'a pas été réceptif, attentif et sensible à l'intérêt supérieur des enfants. M^{me} Mulugeta affirme qu'il faut procéder à une évaluation approfondie de l'intérêt des enfants, y compris de l'éducation, des mesures d'adaptation et de la sécurité personnelle.

B. *Les observations du défendeur*

[19] Le défendeur affirme que la solution offerte par le pays étranger n'a pas besoin d'être parfaite; elle doit seulement être durable. Le défendeur fait remarquer qu'il incombait à M^{me} Mulugeta de convaincre l'agent qu'elle n'avait aucune possibilité raisonnable de trouver une solution durable dans un délai raisonnable.

[20] Le défendeur soutient que M^{me} Mulugeta a été acceptée comme réfugiée au sens de la Convention en Italie en 2015, qu'elle vit et travaille en Italie, et qu'il n'y a aucune preuve

indiquant qu'elle sera renvoyée en Érythrée. Le défendeur reconnaît que, bien que M^{me} Mulugeta soit aux prises avec une situation d'emploi difficile dans un contexte d'exploitation, l'agent a de façon raisonnable conclu qu'elle a accès aux services sociaux et à la police au besoin.

[21] Selon le défendeur, l'agent a déclaré à juste titre que l'objectif premier du programme de réinstallation est d'offrir une protection aux réfugiés qui ne disposent pas d'une solution durable; il ne s'agit pas d'un programme de réunification des familles. Selon le défendeur, il était raisonnable pour l'agent de conclure que la réunification des familles et de meilleures occasions d'éduquer et d'élever les enfants de M^{me} Mulugeta n'étaient pas en soi une raison impérieuse de contourner les exigences normales du programme de réinstallation. De l'avis du défendeur, l'agent en est venu à cette décision de façon indépendante et il n'y a eu aucune entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire lors du refus de la demande de mesures spéciales pour motifs d'ordre humanitaire de M^{me} Mulugeta.

[22] Le défendeur mentionne que l'agent a fait remarquer que les enfants de M^{me} Mulugeta vivent avec leur grand-mère en Éthiopie, que M^{me} Mulugeta n'a pas les moyens de faire venir ses enfants en Italie et que, même si elle le pouvait, elle aurait de la difficulté à subvenir à leurs besoins. Selon le défendeur, l'agent a de façon raisonnable souligné que les répondants de M^{me} Mulugeta pouvaient lui fournir, à elle et à sa famille, un soutien financier ainsi que d'autres types de soutien pendant qu'elle se trouvait en toute sécurité en Italie. Le défendeur ajoute que l'agent a de façon raisonnable estimé que la qualité de vie et l'éducation sont comparables en Italie et au Canada et que la discrimination à l'égard des enfants en Italie n'était pas beaucoup plus fréquente qu'au Canada.

III. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[23] La jurisprudence de la Cour établit que la décision d'un agent quant à l'appartenance d'un demandeur à la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ou de la catégorie de personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières est une question mixte de fait et de droit pouvant faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Hongoro c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1002, au par. 6; *Helal c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 37, au par. 14; *Sar c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1147, au par. 19; *Gebrewldi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2017 CF 621, au par. 14; *Abdi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 1050, au par. 18; *Bakhtiari c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1229, au par. 22; *Saifee c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 589, au par. 25; et *Qarizada c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1310, au par. 15).

[24] L'évaluation par un agent des motifs d'ordre humanitaire présentés lors d'une demande comporte des questions mixtes de fait et de droit et peut faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Kanhasamy c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, au par. 44 [*Kanhasamy*]).

[25] Selon la norme de la décision raisonnable, la Cour doit contrôler la décision administrative afin d'établir si elle respecte les critères de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité du processus décisionnel, et si elle appartient aux issues possibles acceptables

pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au par. 47). Ces critères sont satisfaits si les motifs 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 (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au par. 16).

B. *La décision de l'agent n'est pas raisonnable.*

[26] La décision de l'agent n'est pas raisonnable, car l'intérêt supérieur des trois enfants de M^{me} Mulugeta n'a pas été suffisamment évalué.

[27] Dans l'arrêt *Kanthasamy*, la Cour suprême du Canada a formulé les remarques suivantes :

[35] L'application du principe de l'« intérêt supérieur de l'enfant [...] dépen[d] fortement du contexte » en raison de « la multitude de facteurs qui risquent de faire obstacle à l'intérêt de l'enfant » [renvois omis]. Elle doit donc tenir compte de l'âge de l'enfant, de ses capacités, de ses besoins et de son degré de maturité [renvoi omis]. Le degré de développement de l'enfant déterminera l'application précise du principe dans les circonstances particulières du cas sous étude.

[...]

[39] Par conséquent, la décision rendue en application du par. 5(1) sera jugée déraisonnable lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant qu'elle touche n'est pas suffisamment pris en compte [renvoi omis]. L'agent ne peut donc pas se contenter de *mentionner* qu'il prend cet intérêt en compte [renvoi omis]. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être « bien identifié et défini », puis examiné « avec beaucoup d'attention » eu égard à l'ensemble de la preuve [renvois omis].

[28] Dans ses observations, M^{me} Mulugeta a déclaré que ses enfants ont besoin des soins, de la supervision et du soutien affectif de leur mère. M^{me} Mulugeta a également déclaré qu'elle n'avait pas les moyens financiers de payer le transport de ses enfants vers l'Italie à partir de l'Éthiopie et, même si elle les avait, elle n'a pas un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins ni suffisamment de temps libre pour s'occuper d'eux, les élever, et les épauler tout au long de leurs études.

[29] M^{me} Mulugeta a ajouté que son admission au Canada faciliterait la réunification de la famille et permettrait à ses enfants de bénéficier du soutien, de l'aide et de la présence physique de leurs parents et répondants canadiens. Selon M^{me} Mulugeta, la situation serait différente si elle se trouvait au Canada, car, grâce à l'aide de ses répondants, elle pourrait réduire ses heures de travail, passer du temps avec ses enfants et disposer d'un réseau sur lequel compter.

[30] L'agent n'a pas raisonnablement tenu compte des observations concernant l'intérêt supérieur des enfants de M^{me} Mulugeta ou n'a pas suffisamment évalué ces observations. L'agent a limité son analyse au fait que les répondants de M^{me} Mulugeta sont en mesure de subvenir à ses besoins financiers et à ceux de ses enfants en Italie, ainsi qu'à l'absence d'un risque plus élevé de discrimination envers les enfants en Italie.

[31] L'agent n'a pas tenu compte du fait que l'horaire de travail de M^{me} Mulugeta l'empêcherait d'être effectivement présente et disponible pour s'occuper des besoins de ses enfants s'ils la rejoignaient en Italie. L'agent a également omis de tenir compte de ce que

l'admission de M^{me} Mulugeta et de ses enfants au Canada comporterait, notamment la présence physique des répondants et leur aide pour conduire les enfants à l'école et à d'autres activités.

[32] La décision de l'agent est déraisonnable parce que l'intérêt des enfants de M^{me} Mulugeta n'a pas été suffisamment pris en compte. Leur intérêt n'a pas été « bien identifié et défini » et n'a pas été examiné « avec beaucoup d'attention » compte tenu de tous les éléments de preuve.

[33] L'agent aurait dû tenir compte de l'objet du paragraphe 25(1) de la LIPR dans son analyse des motifs d'ordre humanitaire. Il est question d'offrir une mesure à vocation équitable lorsque les faits sont de nature à inciter une personne raisonnable d'une société civilisée à soulager les malheurs d'une autre personne (*Kanthisamy*, au par. 21).

IV. Conclusion

[34] L'agent a évalué de façon déraisonnable l'intérêt supérieur des enfants de M^{me} Mulugeta. La décision de l'agent doit être annulée, et l'affaire doit être renvoyée à un autre agent pour nouvel examen.

[35] Aucune des parties n'a proposé qu'une question grave de portée générale soit certifiée au titre de l'alinéa 74d) de la LIPR; par conséquent, aucune question de ce genre n'est certifiée.

[36] Dans l'avis de demande, la désignation du défendeur comme étant le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté est erronée. Selon le Registre des titres d'usage

du gouvernement fédéral, le titre d'usage du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

[37] Le bon défendeur qui est partie à la présente demande de contrôle judiciaire est le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (*Règles des cours fédérales en matière de citoyenneté, d'immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22, paragraphe 5(2), et paragraphe 4(1) de la LIPR). L'intitulé sera donc modifié, avec effet immédiat, pour désigner que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration comme défendeur au lieu du ministre d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

JUGEMENT dans le dossier IMM-2654-19

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée et l'intitulé de la cause est modifié, avec effet immédiat, pour désigner le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration comme défendeur au lieu du ministre d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

« Keith M. Boswell »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 7^e jour de janvier 2020.

Claude Leclerc, traducteur

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2654-19

INTITULÉ : ROSA MULUGETA c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 7 NOVEMBRE 2019

**MOTIFS DU JUGEMENT ET
JUGEMENT :** LE JUGE BOSWELL

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 18 DÉCEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

Erica Olmstead POUR LA DEMANDERESSE

Hilla Aharon POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Erica Olmstead POUR LA DEMANDERESSE
Edelmann & Co.
Vancouver (C.-B.)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)