

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20080512

Dossier : IMM-3574-07

Référence : 2008 CF 597

Ottawa (Ontario), le 12 mai 2008

En présence de Monsieur le juge Mandamin

ENTRE :

RAVINDRA KUMARASAMY

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), visant une décision rendue le 23 juillet 2007 par un agent d'examen des risques avant renvoi (l'agent). L'agent a conclu que le demandeur, Ravindra Kumarasamy, ne risquait pas d'être persécuté ou torturé, de voir sa vie menacée ou de subir des traitements ou peines cruels et inusités s'il retournait au Sri Lanka, le pays dont il est citoyen.

[2] Dans une décision rendue le 23 mars 2005, la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu que le demandeur était un Tamoul du nord du Sri Lanka, mais a rejeté sa demande d'asile pour des raisons de crédibilité.

[3] Le demandeur a sollicité un examen des risques avant renvoi le 6 septembre 2006. L'agent a fait connaître le résultat défavorable de son examen le 23 juillet 2007. Dans le cadre de son examen, l'agent a pris en compte et a analysé en détail, à l'insu du demandeur, deux documents publiés après que le demandeur eut soumis ses observations le 22 septembre 2006. Voici les documents examinés par l'agent :

- *Position on the International Protection Needs of Asylum-seekers from Sri Lanka* (décembre 2006) du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (le rapport de l'UNHCR).
- *Operational Guide Note on Sri Lanka* (5^e version, 9 mars 2007) du Home Office du Royaume-Uni (les lignes directrices du Home Office).

[4] Le rapport de l'UNHCR présentait une mise à jour sur le conflit au Sri Lanka et établissait des lignes directrices pour l'évaluation de différentes catégories de demandes d'asile présentées par des individus de ce pays. Selon ce rapport, depuis janvier 2006, la situation sur le plan de la sécurité s'est détériorée dans le nord et l'est du pays, comme l'indique l'accroissement marqué des hostilités. Le document traite des événements qui se sont déroulés pendant l'année, y compris des événements s'étant produits en décembre 2006. Le rapport de l'UNHCR recommande que [TRADUCTION] « toutes les demandes d'asile présentées par des Tamouls du Nord ou de l'Est soient considérées favorablement » et précise qu'il n'existe aucune possibilité de refuge intérieur pour ceux qui fuient la violence ciblée ou les violations des droits de la personne commises par le TLET, les autorités ou les groupes paramilitaires (dossier du tribunal, page 75).

[5] Quant à elles, les lignes directrices du Home Office évaluent la situation générale des droits de la personne au Sri Lanka et fournissent aux agents chargés d'examiner les demandes d'asile au Royaume-Uni des indications sur la façon de traiter les demandes présentées par des citoyens ou des résidents du Sri Lanka. Les lignes directrices du Home Office, publiées deux mois après le rapport de l'UNHCR, tiennent compte d'événements s'étant produits aussi tard qu'en février 2007. Les lignes directrices du Home Office font expressément référence au rapport de l'UNHCR et tirent des conclusions différentes. Par exemple :

[TRADUCTION]

3.6.22 Dans son rapport daté du 22 décembre 2006 sur les besoins en matière de protection internationale des demandeurs d'asile du Sri Lanka, l'UNHCR a affirmé que, après la réintroduction des mesures de sécurité suivant le cessez-le-feu, de nombreux points de contrôle ont été réinstallés sur les routes principales et dans les villes du Nord et de l'Est ainsi qu'à Colombo, ce qui compliquait beaucoup les déplacements des Tamouls à l'intérieur des zones sous autorité gouvernementale ou vers ces zones. En outre, le rapport soutient qu'il est difficile pour les individus nés dans des zones sous l'autorité des TLET (renseignement indiqué sur la carte d'identité nationale) de passer les points de contrôle et que les TLET ont également restreint les déplacements des civils qui veulent quitter les zones sous leur autorité, ce qui empêche les civils de se rendre dans des zones sous autorité gouvernementale. En outre, selon le rapport, il n'existe aucune possibilité de refuge intérieur pour les groupes tamouls et, même si une personne parvenait à entrer dans une zone sous autorité gouvernementale, elle ne serait pas nécessairement en mesure d'obtenir la protection des autorités, particulièrement si elle était visée par les TLET, étant donné la capacité des TLET de retracer et d'atteindre leurs opposants dans tout le pays.

[...]

3.6.24 **Conclusion.** Nous n'acceptons pas la position de l'UNHCR selon laquelle il n'existe aucune possibilité de refuge intérieur pour les individus fuyant la violence ciblée et les violations des droits de la personne commises par les TLET en raison de difficultés de déplacement causées par la réinstallation de points de contrôle et par l'incapacité des autorités de fournir une « protection garantie » étant donnée la portée du champ d'action des TLET. Le concept de « protection garantie » sur lequel s'appuie l'UNHCR n'est pas une exigence fondamentale de la Convention relative au statut des réfugiés. En invoquant la « protection garantie », le HCR utilise une norme plus élevée que la norme de la protection suffisante qu'exige la Convention (voir le paragraphe 3.3.23 sur la jurisprudence). En outre, les demandes d'asile et les demandes relatives aux droits de la personne ne sont pas tranchées en fonction d'une approche générale, elles reposent sur les circonstances propres à l'individu et sur les risques précis auquel cet individu est exposé. Il est important que les agents

examen au cas par cas si le demandeur éprouve une crainte bien fondée d'être persécuté pour un des motifs de la Convention ou s'il est sinon vulnérable d'une manière qui engage nos obligations issues de la CEDH. Le demandeur qui craint d'être persécuté par le TLET dans les zones dominées par les TLET est en mesure de déménager à Colombo ou dans d'autres zones sous autorité gouvernementale et l'obligation pour le demandeur de déménager ainsi n'est normalement pas considérée comme une difficulté. De même, le gouvernement a la volonté d'assurer la protection des personnes qui arrivent de zones sous l'autorité des TLET et qui craignent encore des représailles de leur part.

[6] Le demandeur soutient que, parce qu'il n'a pas eu la chance de commenter le rapport de l'UNHCR et les lignes directrices du Home Office, il n'a pas eu droit à l'équité procédurale. Le défendeur soutient que les deux documents pouvaient facilement être consultés et ne révélaient rien d'inédit ou d'important faisant état de changements à la situation générale au Sri Lanka qui auraient pu avoir une incidence sur la décision d'ERAR.

LA QUESTION EN LITIGE

[7] La question à trancher dans le présent contrôle judiciaire est de savoir si l'agent a commis une erreur en ne disant pas qu'il allait prendre en considération le rapport de l'UNHCR et les lignes directrices du Home Office, deux documents qui ont été publiés après que le demandeur eut présenté ses observations pour l'ERAR.

LA NORME DE CONTRÔLE

[8] Cette question a précisément été analysée dans l'arrêt *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461, au paragraphe 22 (C.A.F.). En confirmant la décision du juge ayant entendu la demande, la Cour d'appel fédérale a affirmé que « l'équité exige que le demandeur soit informé de toute information inédite et importante faisant état d'un

changement survenu dans la situation générale d'un pays si ce changement risque d'avoir une incidence sur l'issue du dossier ».

[9] Comme le fait valoir la Cour d'appel, il s'agit d'une question d'équité procédurale. En conséquence, la Cour a la tâche de juger si le processus suivi par l'agent satisfait aux exigences de l'équité procédurale. Si ce n'est pas le cas, la décision de l'agent sera renvoyée pour être tranchée à nouveau (*Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404).

ANALYSE

[10] Dans l'arrêt *Mancia*, précité, au paragraphe 22, la Cour d'appel fédérale énonce les paramètres encadrant l'obligation d'équité à laquelle est tenu l'agent d'ERAR quand il prend en considération des documents publiés sur la situation générale dans le pays qui n'ont pas été communiqués au demandeur. Le juge Décary a affirmé :

Ces décisions me semblent fondées sur les deux propositions suivantes. Premièrement, un demandeur est réputé savoir, grâce à son expérience du processus applicable aux réfugiés, sur quel type de preuve concernant la situation générale dans un pays l'agent d'immigration s'appuiera et où trouver cette preuve; en conséquence, l'équité n'exige pas qu'il soit informé des documents auxquels il peut avoir accès dans les centres de documentation. Deuxièmement, lorsque l'agent d'immigration entend se fonder sur une preuve qui ne se trouve normalement pas dans les centres de documentation, ou qui ne pouvait pas y être consultée au moment du dépôt des observations du demandeur, l'équité exige que le demandeur soit informé de toute information inédite et importante faisant état d'un changement survenu dans la situation générale d'un pays si ce changement risque d'avoir une incidence sur l'issue du dossier. (Non souligné dans l'original.)

Plus loin dans le même arrêt, au paragraphe 26, le juge Décary a conclu :

Les documents sont du domaine public. Ils sont de nature générale et neutres, en ce qu'ils ne renvoient pas expressément à un demandeur et que le Ministère ne les rédige pas ni ne cherche à les obtenir aux fins de la procédure en cause. Ils ne font pas partie des « prétentions » auxquelles un demandeur doit répondre. Ils sont accessibles et peuvent être consultés, sauf preuve du contraire, dans les dossiers, répertoires et registres des Centres de documentation. Ils sont généralement préparés par des sources dignes de confiance. Ils peuvent être répétitifs, en ce sens que,

souvent, ils se limitent à répéter, confirmer ou exposer en d'autres termes la situation générale dans un pays décrite dans des documents déjà accessibles. Le fait qu'un document ne devienne accessible qu'après le dépôt des observations d'un demandeur ne signifie absolument pas qu'il contient des renseignements nouveaux ni que ces renseignements sont pertinents et qu'ils auront une incidence sur la décision. À mon avis, l'obligation de communiquer un document au demandeur se limite aux cas où un agent d'immigration s'appuie sur un document important postérieur aux observations et où ce document fait état de changements survenus dans la situation générale du pays qui risquent d'avoir une incidence sur sa décision. (Non souligné dans l'original.)

[11] L'utilisation des documents en cause, le rapport de l'UNHCR et les lignes directrices du Home Office, ont récemment fait l'objet d'un contrôle judiciaire dans la décision *Sinnasamy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 67. Bien qu'il ait accueilli la demande de contrôle judiciaire dans cette affaire, le juge de Montigny a conclu que l'agent d'ERAR pouvait consulter de son propre chef le rapport de l'UNHCR et les lignes directrices du Home Office sans le faire savoir au demandeur. Dans cette affaire, le demandeur avait demandé un examen des risques avant renvoi le 22 décembre 2006, le mois même où a été publié le rapport de l'UNHCR. Les lignes directrices du Home Office ont été publiées deux mois plus tard. Dans la décision *Sinnasamy*, précitée, aux paragraphes 39 et 40, le juge de Montigny avait ceci à dire au sujet des lignes directrices du Home Office :

En l'espèce, je crois que l'agente d'ERAR pouvait à juste titre se fonder sur la *Operational Guidance Note* du ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni concernant le Sri Lanka, étant donné qu'il s'agit d'un document accessible au public provenant d'un site Web digne de confiance et bien connu. Le fait que le rapport ne figure pas dans les documents de référence de la CISR ne veut pas dire qu'il n'est pas accessible au public. Je ne suis pas prêt à reconnaître que tous les documents qui peuvent être consultés sur Internet sont « accessibles au public » lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'exige l'équité dans le contexte d'un ERAR; en effet, cela imposerait un fardeau insurmontable pour le demandeur étant donné que, de nos jours, presque tout est accessible en direct, mais je suis d'avis que l'agente d'ERAR pouvait consulter le document particulier ici en cause sans en informer le demandeur. À maints égards, ce document confirme simplement la preuve disponible d'autres sources et rassemble cette preuve. Il ne révèle pas de changements nouveaux et importants dans la situation générale ayant cours dans le pays, même s'il ne correspond pas tout à fait aux constatations dont fait état le document du HCNUR. De fait, il me semble que l'erreur de l'agente d'ERAR ne consistait pas tant à tenir compte du document du

ministère de l'Intérieur qu'à ne pas parler des constatations contradictoires dont fait état le HCNUR. (Non souligné dans l'original.)

[12] Puisque l'agent s'est appuyé sur les mêmes documents sur lesquels s'était penché le juge de Montigny dans la décision *Sinnasamy*, précitée, la courtoisie judiciaire entre en ligne de compte. En termes précis, je dois examiner si l'agent a commis une erreur quand il n'a pas communiqué le rapport de l'UNHCR et les lignes directrices du Home Office, tout en gardant à l'esprit que le juge de Montigny a conclu, au sujet de ces mêmes documents, que l'agent d'ERAR n'était pas tenu de les communiquer.

[13] Le juge Mosley a exposé les principes suivants relativement à la courtoisie judiciaire dans la décision *Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 107, aux paragraphes 33 à 35, conf. par 2007 CAF 199; autorisation d'appel refusée

[2007] C.S.C.R. n° 391 :

La courtoisie judiciaire n'est pas l'application de la règle du *stare decisis*, mais bien la reconnaissance du fait que les décisions de la Cour doivent être uniformes dans toute la mesure possible de façon que les parties puissent plus ou moins savoir à quoi s'attendre. Je suis conscient de la portée des propos tenus dans l'arrêt *Re Hansard Spruce Mills Ltd.*, [1954] 4 D.L.R. 590 (C.S. C.-B.) [à la page 592] :

[TRADUCTION] [. . .] je n'ai nullement le pouvoir d'infirmer le jugement d'un collègue, je ne peux que tirer des conclusions différentes, ce qui aurait pour effet non pas d'assurer la certitude, mais de créer l'incertitude dans les règles de droit, parce que, à la suite d'une telle divergence d'opinions, le malheureux justiciable se trouve aux prises avec des conclusions contradictoires émanant de la même juridiction et ayant donc la même force.

Tout en gardant à l'esprit la notion de courtoisie judiciaire, j'ai conclu que je pourrai m'écarter des décisions rendues antérieurement par mes collègues uniquement si je suis convaincu que la preuve dont je suis saisi l'exige ou que les décisions rendues sont erronées parce qu'elles ne tiennent pas compte d'un précédent obligatoire ou d'une loi pertinente. À cet égard, j'aimerais signaler que, bien que le dossier présenté devant moi inclue la preuve dont était saisie la Cour dans l'affaire *Thamotharem*,

elle comprend également de nouveaux éléments de preuve qui ne faisaient pas partie du dossier dans cette affaire.

[14] Bien que la présente espèce et l'affaire *Sinnasamy*, précitée, comportent des similitudes, je suis d'avis qu'il existe une différence de fait majeure faisant en sorte que la présente affaire se soustrait à la sphère de la courtoisie judiciaire. En l'espèce, le demandeur a présenté ses observations relatives à l'ERAR deux mois avant la publication du rapport de l'UNHCR. La raison motivant la publication du rapport de l'UNHCR en 2006, lequel est une mise à jour de la version de 2004, était la situation en constante évolution au Sri Lanka. Celle-ci avait changé au point où les auteurs du rapport ont déclaré dans l'introduction de la version 2006 que, [TRADUCTION] « depuis la publication [du rapport de l'UNHCR] en avril 2004, il y a eu de nombreux nouveaux événements majeurs dans le pays, lesquels touchent de manière fondamentale les besoins en matière de protection internationale des individus de ce pays qui demandent, ou ont demandé, l'asile à l'étranger » (dossier du tribunal, à la page 65).

[15] Dans l'affaire *Sinnasamy*, précitée, le demandeur avait déposé ses observations relatives à l'ERAR en décembre 2006, peu avant la publication du rapport de l'UNHCR. Il fallait s'attendre à ce que le demandeur dans cette affaire fût au courant de la situation au Sri Lanka examinée dans le rapport de l'UNHCR et à ce que ses observations tînt compte de la détérioration de la situation. En l'espèce, le demandeur a déposé ses observations d'ERAR au moins deux mois avant la publication du rapport de l'UNHCR mis à jour et, par conséquent, aurait été incapable de commenter avec autant d'à-propos la situation en pleine détérioration au Sri Lanka.

[16] Le rapport de l'UNHCR, un document postérieur aux observations sur lequel s'est appuyé l'agent, à mon avis, satisfait à l'exigence voulant que l'information soit « inédite et importante » de

sorte qu'elle fait état d'un changement dans la situation générale du pays, comme l'énonce l'arrêt *Mancia*, précité. Le fait que le rapport de l'UNHCR jugeait la détérioration de la situation suffisante pour que l'UNHCR modifie ses recommandations constituerait un élément nouveau et important.

[17] En raison des différences factuelles entre l'affaire *Sinnasamy*, précitée, et la présente espèce, soit l'impossibilité pour le demandeur en l'espèce de présenter des observations tenant compte des renseignements les plus récents contenus dans le rapport de l'UNHCR, il ne s'agit pas d'un cas où doit s'appliquer la courtoisie judiciaire.

[18] Dans la décision *Sinnasamy*, précitée, le juge de Montigny a pris note de l'importance du rapport de l'UNHCR. Il a déclaré au paragraphe 40 que « l'erreur de l'agente d'ERAR ne consistait pas tant à tenir compte [des lignes directrices du Home Office] qu'à ne pas parler des constatations contradictoires dont fait état le [rapport de l'UNHCR]. » J'ajouterais que l'agent d'ERAR a le droit, et même a l'obligation, de tenir compte du rapport de l'UNHCR, à titre de rapport récent sur la situation changeante dans le pays, et il peut également faire référence aux lignes directrices du Home Office en réponse au rapport, lesquelles examinent la même situation. Cependant, étant donné que ces documents ont été publiés après la présentation des observations, l'agent aurait dû informer le demandeur de leur existence pour pouvoir profiter de ses observations.

[19] Il y a eu manquement au droit à l'équité procédurale du demandeur dans la mesure où l'agent n'a pas communiqué le rapport de l'UNHCR.

CONCLUSION

[20] Je conclus que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie et l'affaire, renvoyée pour nouvel examen.

.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision est annulée et l'affaire est renvoyée pour nouvel examen.
2. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Leonard S. Mandamin »

Juge

Traduction certifiée conforme
Elisabeth Ross, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3574-07

INTITULÉ : RAVINDRA KUMARASAMY
c.
MCI

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 AVRIL 2008

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

DATE DES MOTIFS : LE 12 MAI 2008

COMPARUTIONS :

Micheal Crane POUR LE DEMANDEUR

Ladan Shahrooz POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Micheal Crane POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada