

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101110

Dossier : IMM-4225-09

Référence : 2010 CF 1124

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 10 novembre 2010

En présence de monsieur le juge O'Keefe

ENTRE :

BEATRICE MUSHIMIYIMANA

demanderesse

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, présentée en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), visant la décision du 5 juin 2009 par laquelle un agent d'immigration (l'agent) de la section de l'immigration du haut-commissariat du Canada en Afrique du Sud à Pretoria (le haut-commissariat) a rejeté la

demande de résidence permanente au Canada présentée par la demanderesse en tant que membre de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières.

[2] La demanderesse demande à la Cour :

1. d'annuler la décision du haut-commissariat;
2. de déclarer que la demanderesse est une réfugiée au sens de la Convention;
3. de déclarer, subsidiairement, qu'il existe des motifs pour lesquels un agent devait statuer que la demanderesse est une réfugiée au sens de la Convention;
4. de renvoyer l'affaire au haut-commissariat pour qu'on procède à un nouvel examen conforme aux ordonnances estimées indiquées par la Cour.

Le contexte

[3] Le 8 décembre 1999, la demanderesse s'est enfuie de son Burundi natal pour se rendre en Afrique du Sud, accompagnée de ses parents et de ses frères et sœurs. La famille, d'origine mixte hutue et tutsie, était la cible des deux groupes ethniques. L'Afrique du Sud a accordé le statut de réfugiés au sens de la Convention aux membres de la famille en 2001; ceux-ci continuaient toutefois d'y être persécutés par la communauté d'origine burundaise. Le père de la demanderesse s'est adressé au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), où on l'a renvoyé à l'ambassade du Canada pour qu'il y présente une demande de réinstallation. Il a inclus tous ses enfants dans sa demande, mais la demanderesse et son frère aîné, Richard Ndagijimana, ont été écartés parce que tous deux avaient plus de 22 ans et étaient mariés.

[4] En octobre 2005, la demanderesse, son père et sa mère ainsi que cinq frères et sœurs plus jeunes qu'elle sont venus au Canada. La demanderesse et son frère aîné ont ensuite chacun présenté leur propre demande de réinstallation au Canada, où ils faisaient le récit des violents incidents mettant en cause depuis mars 2000 la communauté d'origine burundaise. La demanderesse a complété sa demande le 18 mars 2008. Elle soutient que de nouveaux actes de persécution sont survenus peu après et qu'il avait cette fois été commis par des membres de la communauté sud-africaine qui étaient en colère parce que, selon eux, les étrangers prenaient leurs emplois. La demanderesse a décrit ces derniers incidents dans une lettre de mai 2008 transmise au haut-commissariat.

[5] Le 27 janvier 2009, l'agent a fait passer une entrevue à la demanderesse et à son époux, également réfugié burundais, au consulat du Canada à Cape Town. La demanderesse soutient que l'agent ne leur a pas permis, à elle-même et à son époux, de décrire en détail les actes de persécution qu'ils ont subis. L'agent leur aurait dit, en outre, que les renseignements fournis au sujet des atteintes à leur sécurité ne posaient aucunement problème, de sorte que, lorsqu'il leur avait demandé à la fin de l'entrevue s'ils avaient quoi que ce soit à ajouter, la demanderesse s'était uniquement enquis du temps de traitement de la demande. À la fin de l'entrevue, l'agent a dit qu'il allait comparer les renseignements donnés par la demanderesse avec ceux figurant dans le dossier de la famille à Pretoria.

[6] Le 5 juin 2009, l'agent a rejeté la demande. Il a conclu que le dernier incident visant la demanderesse était survenu en décembre 2006 et que la police sud-africaine pourrait fournir sa protection en cas de nouveaux problèmes. Selon l'agent, la demanderesse disposait d'une solution durable en Afrique du Sud et pouvait y présenter à l'avenir une demande de résidence permanente et, à long terme, une demande de citoyenneté. L'agent a également mentionné le fait que l'époux de la demanderesse avait un emploi rémunérateur en Afrique du Sud depuis 2001 et que la demanderesse et les personnes à sa charge avaient le droit d'y travailler et d'y étudier.

[7] La demanderesse s'est dite particulièrement surprise du rejet de sa demande du fait de l'acceptation de celle de son frère aîné.

Les questions en litige

[8] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale du fait que l'agent s'est fondé sur une preuve extrinsèque?
3. L'agent a-t-il conclu de manière contradictoire que la demanderesse disposait, à la fois, d'une demande bien fondée et d'une solution durable?
4. Était-il raisonnable pour l'agent de conclure qu'une solution durable s'offrait à la demanderesse en Afrique du Sud?

Les observations écrites de la demanderesse

[9] Selon la demanderesse, il était inéquitable que l'agent se fonde sur la preuve extrinsèque que constituaient les dossiers des membres de sa famille. La demanderesse ne connaissait pas la teneur de ces dossiers et elle n'a pas eu l'occasion de dissiper les réserves qu'aurait pu avoir l'agent quant à ces dossiers.

[10] L'agent a semblé reconnaître la nécessité pour la demanderesse de se réinstaller lorsqu'il a déclaré que sa demande semblait bien fondée. Comme le statut de réfugiée de la demanderesse pour motif de persécution au Burundi avait déjà été confirmé, l'on peut inférer que l'agent faisait allusion à la demande fondée sur les incidents en Afrique du Sud. Il était incongru que l'agent déclare par la suite que la demanderesse disposait dans ce même pays d'une solution durable. La demanderesse soutient que le manque de clarté des motifs l'a empêchée de savoir pourquoi sa demande avait été rejetée et que cela constituait une nouvelle atteinte à l'obligation d'agir équitablement.

[11] Sur le fond, la demanderesse soutient que la conclusion définitive de l'agent était déraisonnable parce qu'il l'a tirée sur le fondement de la croyance erronée qu'elle obtiendrait en Afrique du Sud le statut de résidente permanente et parce qu'il a fait abstraction d'un élément de preuve clé. La demanderesse soutient que le critère applicable à la solution durable dans le pays d'asile (soit l'intégration locale) comprend, d'après des documents du UNHCR, des facteurs d'intégration aux plans juridique, économique et socioculturel. Quant à son statut juridique, la demanderesse soutient que l'agent s'est livré à des conjectures, et que l'obtention par elle de la

résidence permanente est loin d'être un fait assuré. L'agent aurait commis une erreur semblable lorsqu'il a pris en compte l'intégration socioculturelle de la famille de la demanderesse et parce qu'il aurait fait totalement abstraction de la preuve selon laquelle la famille aurait subi de la persécution par la communauté sud-africaine en général et ne se sentirait pas en sécurité.

[12] La demanderesse soutient dans un mémoire supplémentaire que l'agent a aussi commis une erreur en omettant de mentionner et de considérer de manière distincte le formulaire d'enregistrement aux fins de la réinstallation du UNHCR daté du 12 février 2007, qui décrit la persécution à laquelle la demanderesse est exposée en Afrique du Sud, ainsi que l'importance pour la demanderesse de la réunification avec les membres de sa famille au Canada.

Les observations écrites du défendeur

[13] S'il admet que se fonder sur une preuve extrinsèque non divulguée porte atteinte à l'équité procédurale, le défendeur soutient que rien ne démontre que l'agent s'est effectivement fondé sur des renseignements tirés d'autres dossiers. Aucune mention n'a été faite de quelque élément que ce soit de ces dossiers ni aucune conclusion défavorable quant à la crédibilité ou information préjudiciable qui justifierait d'offrir à la demanderesse l'occasion de corriger ou de dissiper toute réserve à leur égard.

[14] La demande de la demanderesse a fait l'objet d'une évaluation personnalisée. La situation de chacun des membres d'une même famille n'est pas identique, et les circonstances ayant conduit à

l'acceptation de la demande du frère aîné ou d'autres membres de la famille de la demanderesse n'importaient pas aux fins de la demande de cette dernière.

[15] Les motifs de l'agent n'étaient pas entachés de contradictions. L'agent a simplement fait remarquer qu'en lien avec le Burundi, la demande de la demanderesse semblait bien fondée. C'est l'Afrique du Sud qui a accordé l'asile à la demanderesse, et c'est dans ce pays que celle-ci dispose d'une solution durable.

[16] Sur le fond, il y avait amplement matière, tel qu'en a traité l'agent dans ses motifs, pour conclure qu'une solution durable s'offrait à la demanderesse en Afrique du Sud. L'agent n'a pas fait de conjectures quant à savoir si la demanderesse y obtiendrait ou devrait y obtenir la résidence permanente. Il a simplement évoqué la possibilité pour la demanderesse de demander la résidence permanente dans ce pays. Sur la foi du témoignage de la demanderesse, celle-ci aurait déjà pu présenter une telle demande en Afrique du Sud, mais elle a plutôt choisi de ne pas échapper à la précarité de sa situation et de faire renouveler, tous les deux ans, son statut de réfugiée.

[17] Quant à la preuve concernant des agressions xénophobes, rien ne démontre que l'agent en ait jamais été saisi; il ne pouvait donc la prendre en compte lorsqu'il a rendu sa décision. L'agent n'avait pas à mentionner que le UNHCR, par ailleurs, ne croyait pas que la demanderesse disposait d'une solution durable. Ce à quoi il était tenu, c'était d'en arriver à sa propre décision.

Analyse et décision

[18] Le paragraphe 139(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), précise les conditions générales de délivrance de visas de résident permanent aux demandeurs appartenant aux catégories des réfugiés outre-frontières.

[19] Pour satisfaire à l'exigence prévue à l'alinéa 139(1)e), un demandeur doit démontrer qu'il fait partie soit de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières, soit de la catégorie des personnes protégées à titre humanitaire dont il est question aux articles 144 à 148 du Règlement.

[20] Le demandeur du statut de réfugié au sens de la Convention est toujours également tenu de démontrer toutefois, en vertu du sous-alinéa 139(1)d)(ii), qu'aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un autre pays dans un délai raisonnable, sous forme notamment d'une offre de réinstallation dans un autre pays. L'agent a conclu, en l'espèce, que la demanderesse disposait en Afrique du Sud d'une solution durable qui l'empêchait d'accueillir la demande, et ce, même si la demanderesse semblait, en tant que réfugiée au sens de la Convention, satisfaire à l'exigence prévue à l'alinéa 139(1)e).

[21] **Question en litige n° 1**

Quelle est la norme de contrôle applicable?

La décision d'un agent d'immigration quant à l'admissibilité d'un étranger aux termes de l'article 139 du Règlement appelle généralement la norme déférente de la raisonnable. Pour décider si un demandeur dispose dans un pays tiers d'une solution durable de réinstallation, il est nécessaire d'examiner quelle est la situation de ce demandeur dans son pays de nationalité ou de résidence habituelle, ou dans un pays tiers. C'est manifestement là une question mixte de fait et de droit, à laquelle s'applique donc la norme de la raisonnable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190).

[22] Quant à la question d'équité procédurale concernant la preuve extrinsèque non divulguée sur laquelle, selon la demanderesse, l'agent se serait appuyé, je conviens que la norme de contrôle applicable est la décision correcte (*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3).

[23] **Question en litige n° 2**

Était-il inéquitable pour l'agent de s'appuyer sur une preuve extrinsèque non divulguée?

Les notes du STIDI confirment qu'à la fin de l'entrevue l'agent a expliqué à la demanderesse qu'il passerait en revue les renseignements figurant dans le dossier des membres de sa famille. Les deux parties conviennent que les documents en cause étaient une preuve extrinsèque et que le fait de s'appuyer sur eux sans fournir à la demanderesse l'occasion d'expliquer les contradictions apparentes relevées constitue un manquement à l'équité procédurale (*Toma c.*

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2006 CF 780, 55 Imm. L.R. (3d) 197, paragraphe 11). La seule question en litige, semble-t-il, est de savoir si l'agent s'est ou non appuyé de manière importante sur cette preuve extrinsèque.

[24] Le défendeur fait valoir que rien dans la lettre décision ou dans les notes du STIDI ne laisse croire que l'agent a fondé sa décision de rejeter la demande sur la teneur du dossier de la famille de la demanderesse.

[25] Je conviens, en partie, que les motifs ne donnent pas à penser que l'agent a utilisé les dossiers ou leur contenu pour remettre en cause la véracité ou la fiabilité de tout autre élément de preuve de la demanderesse. Toutefois, je rejette l'affirmation générale du défendeur selon laquelle l'agent ne se serait pas appuyé sur les dossiers. Tout comme la demanderesse, j'estime que cette affirmation relève de la pure hypothèse et n'est pas vraisemblable.

[26] L'agent a clairement fait savoir à la demanderesse qu'à l'égard de sa demande, un élément du dossier de sa famille s'était révélé important pour la prise de la décision. Comme il a été noté précédemment, l'agent n'a pas semblé utiliser le dossier pour contredire la preuve de la demanderesse, mais, plus troublant encore, il se peut que, pour déterminer le bien-fondé du dossier de la demanderesse, il l'ait comparé à celui des autres membres de sa famille. Toute demande doit être traitée de manière individuelle et, autant que faire se peut, ne doit être évaluée qu'en fonction de conditions abstraites.

[27] Quoi qu'il en soit, on a assurément laissé entendre à la demanderesse pendant l'entrevue que le dossier de sa famille s'était révélé important dans la prise de la décision et, en toute logique, la demanderesse en a inféré qu'un élément de ce dossier, mis en comparaison avec sa demande, avait entraîné le rejet de celle-ci.

[28] La demanderesse s'est donc vu dénier son droit à une procédure équitable.

[29] La demande de contrôle judiciaire doit par conséquent être accueillie, et l'affaire, renvoyée pour que soit rendue une nouvelle décision.

[30] Compte tenu de ma décision à l'égard de la première question en litige, il ne m'est pas nécessaire de traiter des autres questions.

[31] Ni l'une ni l'autre partie n'a souhaité porter à mon attention une grave question de portée générale en vue de sa certification.

JUGEMENT

[32] **LA COUR ORDONNE que** la demande de contrôle judiciaire soit accueillie et que l'affaire soit renvoyée à un autre agent pour qu'il statue à nouveau sur l'affaire.

« John A. O'Keefe »

Juge

Traduction certifiée conforme

Jean-François Martin, LL.B., M.A.Trad.jur.

ANNEXE

Dispositions législatives pertinentes

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27

<p>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 :</p> <p><i>a)</i> 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;</p> <p><i>b)</i> 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.</p>	<p>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,</p> <p>(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</p> <p>(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.</p>
---	---

Le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227

<p>139.(1) Un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection et aux membres de sa famille qui l'accompagnent si, à l'issue d'un contrôle, les éléments suivants sont établis :</p> <p><i>a)</i> l'étranger se trouve hors du Canada;</p>	<p>139.(1) A permanent resident visa shall be issued to a foreign national in need of refugee protection, and their accompanying family members, if following an examination it is established that</p> <p>(a) the foreign national is outside Canada;</p>
--	--

- | | |
|--|--|
| <p><i>b)</i> il a présenté une demande conformément à l'article 150;</p> | <p>(b) the foreign national has submitted an application in accordance with section 150;</p> |
| <p><i>c)</i> il cherche à entrer au Canada pour s'y établir en permanence;</p> | <p>(c) the foreign national is seeking to come to Canada to establish permanent residence;</p> |
| <p><i>d)</i> aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un délai raisonnable dans un pays autre que le Canada, à savoir :</p> | <p>(d) the foreign national is a person in respect of whom there is no reasonable prospect, within a reasonable period, of a durable solution in a country other than Canada, namely</p> |
| <p>(i) soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle,</p> | <p>(i) voluntary repatriation or resettlement in their country of nationality or habitual residence, or</p> |
| <p>(ii) soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays;</p> | <p>(ii) resettlement or an offer of resettlement in another country;</p> |
| <p><i>e)</i> il fait partie d'une catégorie établie dans la présente section;</p> | <p>(e) the foreign national is a member of one of the classes prescribed by this Division;</p> |
| <p><i>f)</i> selon le cas :</p> | <p>(f) one of the following is the case, namely</p> |
| <p>(i) la demande de parrainage du répondant à l'égard de l'étranger et des membres de sa famille visés par la demande de protection a été accueillie au titre du présent règlement,</p> | <p>(i) the sponsor's sponsorship application for the foreign national and their family members included in the application for protection has been approved under these Regulations,</p> |
| <p>(ii) s'agissant de l'étranger qui appartient à la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ou</p> | <p>(ii) in the case of a member of the Convention refugee abroad or source country class, financial assistance in the form</p> |

à la catégorie de personnes de pays source, une aide financière publique est disponible au Canada, au titre d'un programme d'aide, pour la réinstallation de l'étranger et des membres de sa famille visés par la demande de protection,

(iii) il possède les ressources financières nécessaires pour subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille visés par la demande de protection, y compris leur logement et leur réinstallation au Canada;

g) dans le cas où l'étranger cherche à s'établir dans une province autre que la province de Québec, lui et les membres de sa famille visés par la demande de protection pourront réussir leur établissement au Canada, compte tenu des facteurs suivants :

(i) leur ingéniosité et autres qualités semblables pouvant les aider à s'intégrer à une nouvelle société,

(ii) la présence, dans la collectivité de réinstallation prévue, de membres de leur parenté, y compris celle de l'époux ou du conjoint de fait de l'étranger, ou de leur répondant,

of funds from a governmental resettlement assistance program is available in Canada for the foreign national and their family members included in the application for protection, or

(iii) the foreign national has sufficient financial resources to provide for the lodging, care and maintenance, and for the resettlement in Canada, of themselves and their family members included in the application for protection;

(g) if the foreign national intends to reside in a province other than the Province of Quebec, the foreign national and their family members included in the application for protection will be able to become successfully established in Canada, taking into account the following factors:

(i) their resourcefulness and other similar qualities that assist in integration in a new society,

(ii) the presence of their relatives, including the relatives of a spouse or a common-law partner, or their sponsor in the expected community of resettlement,

(iii) leurs perspectives d'emploi au Canada vu leur niveau de scolarité, leurs antécédents professionnels et leurs compétences,	(iii) their potential for employment in Canada, given their education, work experience and skills, and
(iv) leur aptitude à apprendre à communiquer dans l'une des deux langues officielles du Canada;	(iv) their ability to learn to communicate in one of the official languages of Canada;
<i>h)</i> dans le cas où l'étranger cherche à s'établir dans la province de Québec, les autorités compétentes de cette province sont d'avis que celui-ci et les membres de sa famille visés par la demande de protection satisfont aux critères de sélection de cette province;	(h) if the foreign national intends to reside in the Province of Quebec, the competent authority of that Province is of the opinion that the foreign national and their family members included in the application for protection meet the selection criteria of the Province; and
<i>i)</i> sous réserve du paragraphe (3), ni lui ni les membres de sa famille visés par la demande de protection ne sont interdits de territoire.	(i) subject to subsection (3), the foreign national and their family members included in the application for protection are not inadmissible.
[...]	...
144. La catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières est une catégorie réglementaire de personnes qui peuvent obtenir un visa de résident permanent sur le fondement des exigences prévues à la présente section.	144. The Convention refugees abroad class is prescribed as a class of persons who may be issued a permanent resident visa on the basis of the requirements of this Division.
145. Est un réfugié au sens de la Convention outre-frontières et appartient à la catégorie des réfugiés au sens de cette convention l'étranger à qui un	145. A foreign national is a Convention refugee abroad and a member of the Convention refugees abroad class if the foreign national has been

agent a reconnu la qualité de réfugié alors qu'il se trouvait hors du Canada.

determined, outside Canada, by an officer to be a Convention refugee.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-4225-09

INTITULÉ : BEATRICE MUSHIMIYIMANA

c.

MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 JUIN 2010

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

DATE DES MOTIFS : LE 10 NOVEMBRE 2010

COMPARUTIONS :

Heather Neufeld POUR LA DEMANDERESSE

Helene Robertson POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Services juridiques communautaires
du sud d'Ottawa
Ottawa (Ontario) POUR LA DEMANDERESSE

Myles J. Kirvan
Sous-procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR