

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110408

Dossier : IMM-3940-10

Référence : 2011 CF 443

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 8 avril 2011

En présence de monsieur le juge Mosley

ENTRE :

ANNA FERENCOVA

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La demanderesse est une citoyenne de la République tchèque appartenant à la minorité romane. Elle a présenté, en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), une demande de contrôle judiciaire visant la décision en date du 7 juin 2010 par laquelle la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a déterminé qu'elle n'avait pas qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger sous le régime des articles 96 et 97 de la LIPR.

[2] La demanderesse est arrivée au Canada le 8 décembre 2008 avec son mari, à présent décédé. Le couple a demandé asile, se disant craindre d'être persécuté du fait de son origine ethnique.

[3] À l'audience, le conseil de la demanderesse a présenté une requête préliminaire pour suspension de l'instance jusqu'au prononcé d'une décision de notre Cour dans une autre affaire où l'on avait invoqué, comme en l'espèce, que des commentaires du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le Ministre) avaient fait naître une crainte raisonnable de partialité à l'endroit des Roms tchèques. Le commissaire a entendu l'affaire et a rendu décision sur la requête à l'issue de l'audience.

DÉCISION FAISANT L'OBJET DU CONTRÔLE

[4] Le commissaire a estimé que les commentaires du ministre ne pouvaient faire naître de crainte raisonnable de partialité parce que la Commission est un organisme quasi judiciaire indépendant. Il a souligné que les commentaires ne concernaient pas le fond de la demande d'asile en cause et ne comportaient aucune critique des décisions de la Commission intéressant des Roms tchèques. Il a cité la décision *Dunova c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 438, 367 F.T.R. 89, à l'appui de sa décision sur la requête.

[5] S'agissant du fond de la demande d'asile, le commissaire a convenu que les Roms tchèques étaient victimes de discrimination mais a estimé que les effets cumulatifs de cette discrimination n'allaient pas jusqu'à la persécution et qu'il y avait protection adéquate de la part

de l'État. La demanderesse n'avait pas demandé l'assistance de la police depuis de nombreuses années et, selon le commissaire, il n'était pas raisonnable qu'elle n'ait pas cherché à se prévaloir de la protection de l'État puisque de profonds changements s'étaient opérés en République tchèque pendant cette période. Il a aussi estimé que la preuve ne permettait pas de conclure que la demanderesse était une personne à protéger en raison du refus de fournir des soins médicaux dans ce pays.

QUESTIONS EN LITIGE

[6] Voici les questions soulevées par la présente demande :

- a. Les commentaires du ministre au sujet des Roms tchèques ont-ils fait naître une crainte raisonnable de partialité?
- b. La conclusion de la Commission que la discrimination ne constituait pas de la persécution est-elle raisonnable?
- c. La Commission a-t-elle omis de procéder à l'analyse relative à l'article 97?
- d. La Commission a-t-elle omis de tenir compte d'éléments de preuve étayant la revendication de la demanderesse?

ANALYSE

Norme de contrôle

[7] Aux termes de l'alinéa 18.1(4)b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour est autorisée à intervenir lorsqu'un office fédéral n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, paragraphe 43. S'agissant de l'équité procédurale, la question est de savoir non pas si la décision était « correcte », mais plutôt si la procédure utilisée était équitable. Voir : *Ontario (Commissioner Provincial Police) v. MacDonald*, 2009 ONCA 805, 3 Admin L.R. (5th) 278,

paragraphe 37, et *Bowater Mersey Paper Co. v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 141*, 2010 NSCA 19, 3 Admin L.R. (5th) 261, paragraphes 30 à 32.

[8] Les questions de droit comme la question de savoir si la Commission a omis l'analyse relative à l'article 97 s'examinent en fonction de la norme de la décision correcte : *Khosa*, paragraphe 44. Pour ce qui est de la question de savoir si la Commission a omis de tenir compte d'éléments de preuve au dossier, c'est une question factuelle, et la déférence s'impose : *Khosa*, paragraphe 46. Il faut pareillement faire preuve de déférence et appliquer la norme de la décision raisonnable à la conclusion de la Commission que la discrimination n'équivalait pas à de la persécution, car elle procède de l'application du droit à des conclusions factuelles : *Kaleja c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 252, paragraphe 19.

Les commentaires du ministre au sujet des Roms tchèques ont-ils fait naître une crainte raisonnable de partialité?

[9] L'analyse requise par une allégation de partialité part du principe que le décideur est présumé impartial. La norme de preuve applicable à l'établissement de la partialité est très exigeante : *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259; *R. c. Curragh Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 537.

[10] Le critère permettant de déterminer si un décideur est inhabile en raison de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité et la façon de l'appliquer ont été exposés dans la dissidence du juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, aux p. 394-395. La Cour suprême l'a ensuite repris à

l'unanimité dans *R. c. S(R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, 151 D.L.R. (4th) 193, au paragraphe 31. Il consiste à se demander si une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique croirait que, selon toute vraisemblance, le décideur, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste. Les motifs de crainte doivent être sérieux; une réelle probabilité de partialité doit être établie; le simple soupçon ne suffit pas.

[11] La demanderesse invoque l'arrêt *Geza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 124, [2006] 4 R.C.F. 377, dans lequel la Cour d'appel fédérale a statué que la stratégie adoptée à l'égard de causes types et la façon de l'appliquer avaient fait naître une crainte raisonnable de partialité à l'égard des demandes présentées par des Roms hongrois. Bien que la Commission n'ait pas suivi de telle procédure dans le cas des Roms tchèques, la demanderesse tente d'établir l'existence d'une crainte raisonnable de partialité en invoquant les commentaires publics formulés par le Ministre ainsi qu'un tableau statistique témoignant d'une baisse du nombre de demandes d'asile accueillies concernant des ressortissants tchèques.

[12] Dans *Dunova*, précité, le juge Paul Crampton a examiné ces arguments dans le contexte d'une décision d'examen des risques avant renvoi (ERAR). L'intéressée prétendait que les commentaires du Ministre avaient entravé l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agente d'ERAR. La preuve, dans cette affaire, n'indiquant pas que l'agente fût même au courant de ces commentaires, le juge a appliqué la présomption d'impartialité.

[13] Aux paragraphes 56 à 59 de cette décision, le juge Crampton a exposé sa conclusion que l'affaire dont il était saisi différait de *Geza* pour plusieurs raisons, la principale raison étant que,

dans cette affaire, la conclusion de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité reposait sur la stratégie appliquée par la Commission pour parvenir à une décision faisant jurisprudence et, qu'en outre, l'un des instigateurs de la stratégie siégeait dans la formation ayant statué sur les demandes en cause. En l'espèce, la preuve n'établit pas que la Commission ait eu recours à pareille démarche et il n'existe aucun motif permettant de douter de l'impartialité du commissaire.

[14] S'agissant de la baisse du taux de succès des demandes d'asile faites par des Tchèques, je fais mien le commentaire du juge Crampton que le « scepticisme à l'égard de la pertinence de statistiques est particulièrement justifié », formulé au paragraphe 54 de sa décision, pour les motifs qui y sont exposés.

[15] Le juge Russel Zinn a traité de questions et d'éléments de preuve analogues dans *Gabor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1162 et 2010 CF 1231 (motifs supplémentaires). Le dossier comportait également des critiques de tiers à l'égard des déclarations publiques du Ministre, annexées comme pièces à l'affidavit du demandeur. Le juge s'est exprimé ainsi au sujet de ces éléments de preuve au paragraphe 34 de ses motifs :

[TRADUCTION] Il est grave d'alléguer qu'il est possible ou qu'on craint qu'un décideur indépendant soit partial. Je conviens avec le défendeur que cette allégation, en l'espèce, « remet en question le professionnalisme du commissaire, le fonctionnement du tribunal administratif et l'impartialité du processus décisionnel. Une telle allégation ne saurait intervenir que dans des cas évidents présentant des motifs de crainte substantiels ». Je ne vois en l'espèce aucun motif substantiel. Les allégations du demandeur relèvent de la supposition, et la Cour ne dispose d'aucun élément de preuve établissant que la Commission a été influencée par les déclarations du Ministre ou aurait pu l'être.

[16] Le juge Crampton a eu l'occasion se pencher de nouveau sur ces questions dans *Cervenakova c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1281, dans le contexte d'une décision de la Commission relative à une demande d'asile. Au paragraphe 43 de sa décision, il a distingué ainsi cette affaire de l'affaire *Geza* :

Ce contexte factuel est très différent de celui en l'espèce. En résumé, rien ne démontre (i) l'existence d'une stratégie quelconque de la Commission pour réduire le nombre de décisions favorables qui auraient pu autrement être rendues à l'égard des demandeurs d'asile provenant de la République tchèque qui sont d'origine ethnique rom ou (ii) quelque participation que ce soit du commissaire qui a rendu la décision faisant l'objet du présent contrôle dans toute stratégie ou autre initiative visant de tels demandeurs d'asile. Par conséquent, même si les demanderesses pouvaient démontrer que le ministre avait une telle stratégie, elles n'ont pas établi le « lien » nécessaire avec soit la Commission dans son ensemble, soit le commissaire qui a rendu la décision relativement à leurs demandes ...

[17] La demanderesse prétend que le chaînon qui manquait dans *Cervenakova* se trouve au paragraphe 20 de la décision *Geza*, où il est question d'un courriel envoyé par un commissaire coordonnateur de la Section du statut de réfugié (l'ancêtre de la Section de la protection des réfugiés), M. Gregory James, en mai 1998, faisant état de sa déception que sa proposition d'adopter une stratégie semblable à l'égard des Roms tchèques n'ait pas eu de suite. Si ce message indique quelque chose, c'est bien que la Commission n'a pas mis la proposition en œuvre comme elle l'avait fait dans l'affaire *Geza*. Cet argument ne sert aucunement la thèse de la demanderesse.

[18] Je suis d'avis qu'en l'espèce une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique ne croirait pas que, selon toute vraisemblance, le commissaire, consciemment ou non, ne rendra pas de décision juste sur la demande d'asile à cause d'une influence externe.

La conclusion de la Commission que la discrimination ne constituait pas de la persécution est-elle raisonnable?

[19] La demanderesse prétend que la Commission a commis une erreur en concluant à l'absence de crainte fondée de persécution alors qu'elle avait accepté la preuve que les Roms tchèques sont persécutés. Elle soutient que la Commission n'a pas expliqué pourquoi la discrimination qui ressort des éléments de preuve objective ne constitue pas de la persécution.

[20] La Commission a convenu que la demanderesse avait été victime de discrimination, mais elle a jugé que la discrimination ne constituait pas de la persécution. L'analyse consacrée à ce point dans ses motifs est brève, mais elle disposait de peu d'éléments de preuve indiquant que les droits fondamentaux de la demanderesse avaient été violés. Il n'était pas démontré, par exemple, qu'elle avait été empêchée d'exercer le métier de son choix. La Commission a reconnu que la qualité de vie de la demanderesse en République tchèque n'était pas agréable, mais indiqué que ce n'est pas là la norme applicable pour trancher la question de la persécution.

[21] En examinant si la discrimination constituait de la persécution, la Commission n'a omis de prendre en compte aucun des faits de discrimination passés subis par la demanderesse, pas plus qu'elle n'a erré dans sa formulation du critère applicable et, de toute manière, sa décision a reposé sur sa conclusion relative à la protection étatique. Compte tenu de la preuve objective, la Commission pouvait raisonnablement estimer que la demanderesse n'avait pas réfuté la présomption de l'existence de la protection de l'État. L'allégation de la demanderesse qu'elle ne croyait pas qu'elle obtiendrait cette protection est insuffisante pour réfuter la présomption, et le

critère applicable sur ce point n'est pas celui de la protection efficace, contrairement à ce qui a été soutenu, mais celui de la protection suffisante.

La Commission a-t-elle omis de procéder à l'analyse relative à l'article 97?

[22] Suivant la demanderesse, la Commission devait procéder à une analyse distincte relativement à l'article 97 parce qu'elle avait reconnu que les Roms tchèques étaient persécutés. La Commission a apprécié dans son analyse relevant de l'article 96 la totalité de la preuve se rapportant au traitement des Roms en République tchèque. La juge Carolyn Layden-Stevenson (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) a indiqué, dans *Brovina c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 635, 254 F.T.R. 244, paragraphe 18, que « même si une analyse distincte selon l'article 97 est souhaitable, l'omission de faire une telle analyse ne sera pas fatale dans des circonstances où aucun élément de preuve ne l'exigerait ». Voir également *Soleimanian c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1660.

[23] Des éléments de preuve soumis à la Commission indiquaient que les Roms tchèques n'ont pas accès à des soins médicaux adéquats et que leur espérance de vie en est réduite, et la demanderesse fait valoir que la Commission n'a pas procédé à une véritable analyse de cette preuve en fonction de l'article 97. Je relève que la demanderesse a reconnu dans son témoignage qu'on lui a prodigué des soins médicaux en République tchèque quand elle en a eu besoin. Elle a manifestement préféré le type et la qualité des soins qu'elle a reçus ici, mais cela n'établit pas

qu'on a refusé de la soigner chez elle. À mon avis, la Commission a correctement analysé la preuve relative aux soins médicaux.

La Commission a-t-elle omis de tenir compte d'éléments de preuve étayant la revendication de la demanderesse?

[24] Il est de droit constant que la Commission est présumée avoir examiné la totalité de la preuve dont elle dispose et que l'omission de mentionner un élément particulier n'est pas assimilable à l'omission de l'examiner : *K.L. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 FC 95.

[25] L'argumentation de la demanderesse sur ce point n'est pas limpide, mais elle semble porter sur l'analyse de la Commission concernant la preuve objective de persécution des Roms tchèques et la possibilité de bénéficier de la protection de l'État et s'appuie sur *Kaleja c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 252, qui concernait aussi des demandeurs d'asile roms tchèques. Dans cette affaire, la Commission avait mis l'accent sur les faits ayant amené les demandeurs à présenter une demande d'asile, mais elle a jugé que ces faits ne constituaient pas de la persécution. La Cour a annulé la décision de la Commission parce que celle-ci n'avait pas analysé la preuve documentaire relative à la situation dans le pays.

[26] En l'espèce, la Commission n'a pas fait défaut d'examiner la preuve documentaire et contrairement à l'affaire *Kaleja*, sa décision repose sur la question de la protection de l'État qu'elle analyse en profondeur (y consacrant plus de cinq pages). Il faut présumer qu'elle a tenu compte de la totalité de la preuve qui lui a été soumise, et la longue analyse portant sur la

protection de l'État étaye cette présomption. En outre, la demanderesse a reconnu ne pas avoir demandé d'aide à la police depuis plus de 25 ans, affirmant croire qu'il ne servirait à rien de s'adresser à la police parce que, dans le passé, celle-ci n'avait pas donné suite aux demandes d'aide. Cet élément de preuve n'est pas suffisant pour établir, comme il le lui incombe, qu'elle ne peut se réclamer de la protection de l'État : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Villafranca* (C.A.F.) (1992), 99 D.L.R. (4th) 334, 18 Imm. L.R. (2d) 130, autorisation d'appel à la C.S.C. refusée, [1993] 2 R.C.S. xi, 102 D.L.R. (4th) vi.

DEMANDE DE CERTIFICATION

[27] La demanderesse prie la Cour de certifier les deux questions suivantes :

- a. Les commentaires du Ministre au sujet du bien-fondé des demandes d'asile des Roms tchèques font-ils naître une crainte raisonnable de partialité?
- b. Y a-t-il jamais lieu qu'un ministre fasse des commentaires sur l'authenticité de demandes d'asile intéressant un pays en particulier?

[28] Comme l'a établi l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Zazai*, 2004 CAF 89, 318 N.R. 365, pour déterminer s'il convient de certifier une question sous le régime de l'article 74 il faut se demander s'il existe une question grave de portée générale qui permettrait de régler un appel. Il doit s'agir d'une question qui transcende les intérêts des parties au litige et aborde des éléments ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale.

[29] La demanderesse invite la Cour à appliquer les principes de certification récemment formulés par le juge Simon Noël dans *Re Harkat*, 2011 CF 75. Dans cette décision, le juge Noël

a estimé qu'il y avait lieu de certifier des questions concernant l'application de la *Charte* en matière de certificat de sécurité, qu'elles soient déterminantes ou non pour l'issue de l'appel, parce qu'elles auront des répercussions sur l'évolution d'affaires semblables. Je ne crois pas que les circonstances de l'espèce appellent une conclusion analogue.

[30] Le défendeur affirme à bon droit que la première question proposée par la demanderesse est dénuée de conséquence importante et sans portée générale puisqu'il s'agit essentiellement d'une autre formulation de la question que la Cour devait trancher en fonction des faits particuliers en cause. Récemment, la Cour s'est penchée sur des questions analogues à celles que soumet la demanderesse, et elle a refusé la certification : *Dunova*, précité; *Gabor*, précité; *Zupko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1319, paragraphes 44-47.

[31] La deuxième question invite simplement des conjectures sur la question de savoir quand de tels commentaires sont appropriés de la part d'un ministre, si tant est qu'ils le soient jamais. En supposant que la Cour d'appel fédéral accepte de l'entendre, la réponse à cette question ne déterminerait pas l'issue de l'appel puisque j'ai conclu que les commentaires du ministre n'ont pas influé sur la décision rendue par la Commission. Je signale en outre que le juge Crampton a refusé de certifier une question semblable dans *Cervenakova*, précité, aux paragraphes 97 à 101.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire visant la décision en date du 7 juin 2010 de la Section de la protection des réfugiés est rejetée. Aucune question n'est certifiée.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ghislaine Poitras, L.L.L., Trad. a.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3940-10

INTITULÉ : ANNA FERENCOVA

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 24 février 2011

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

DATE : Le 8 avril 2011

COMPARUTIONS :

George J. Kubes POUR LA DEMANDERESSE

Khatidja Mooloo POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

George J. Kubes POUR LA DEMANDERESSE
Toronto (Ontario)

Myles J. Kirvan, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)