

Date : 20081016

Dossier : IMM-1309-08

Référence : 2008 CF 1165

Ottawa (Ontario), le 16 octobre 2008

En présence de madame la juge Dawson

ENTRE :

**DOODNAUTH SURAJNARAIN, SHRIMATTI SURAJNARAIN
KAMLA DEVI SURAJNARAIN**

demandeurs

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Doodnauth Surajnarain, son épouse Shrimatti Surajnarain et leur fille Kamla Devi Surajnarain sont des citoyens de la Guyana dont la demande d'asile a été rejetée par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission). La présente demande de contrôle judiciaire de cette décision est accueillie au motif que la Commission a fait un traitement sélectif de la preuve présentée par les demandeurs et qu'elle n'a pas tenu compte d'éléments de preuve contraires à l'opinion qu'elle avait de la preuve présentée.

[2] La Commission a tiré les conclusions essentielles suivantes :

- M. Surajnarain a témoigné avec franchise et de manière crédible.
- M. Surajnarain a témoigné qu'il avait été la cible d'attaques et de vols parce qu'il plantait des cultures spéciales, ce que son épouse a confirmé.
- La Commission a rejeté l'observation du conseil des demandeurs selon laquelle ils avaient été pris pour cibles en raison de leur appartenance politique au Parti populaire progressiste (le PPP). Les demandeurs n'étaient pas des membres en vue du parti, susceptibles d'attirer une attention quelconque.
- La Commission a rejeté l'observation du conseil selon laquelle les attaques avaient été motivées par le racisme. Les demandeurs n'ont pas été attaqués parce qu'ils étaient Indo-Guyaniens, mais plutôt parce qu'ils possédaient des récoltes et de l'argent.
- Les demandeurs craignaient d'être exposés à des niveaux de crime et de violence généralisés, soit « un risque auquel [étaient] exposés tous les citoyens de la Guyana qui f[aisaient] des affaires ».

[3] La Commission a jugé que l'absence d'un lien avec un des motifs prévus dans la Convention portait un coup fatal à la demande présentée par les demandeurs suivant l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi). Le risque généralisé que craignaient les demandeurs était fatal quant à leur demande présentée suivant le sous-alinéa 97(1)b)(ii) de la Loi.

[4] La conclusion selon laquelle les demandeurs n'ont pas été pris pour cibles en raison de leur appartenance politique est contredite par le témoignage de M. Surajnarain qui indique :

[TRADUCTION]

PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : Avez-vous été particulièrement pris pour cible ou est-ce (inaudible) ce qui arrive à tout le monde en général?

DEMANDEUR : Je dois dire que j'ai été particulièrement pris pour cible parce que je vendais certains (inaudible) pour le PPP du gouvernement.

PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : Pardon?

DEMANDEUR : Je vendais certains articles pour le PPP du gouvernement (inaudible) comme des symboles.

PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : D'accord.

DEMANDEUR : (Inaudible) de l'argent pour le parti.

PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : D'accord.

DEMANDEUR : (Inaudible) commencé à être pris pour cible parce qu'il s'agit de (inaudible) raciale.

[5] M^{me} Surajnarain a témoigné que :

[TRADUCTION]

CONSEIL : Vous avez dit qu'à part ses récoltes, il vend d'autres choses; quelles autres choses vend-il?

DEMANDERESSE : Il vend des tee-shirts, des tasses, des brochures, etc., pour le PPP du gouvernement puisque nous possédons un étalage. On nous a approchés et nous avons accepté volontairement de vendre ces articles pour le parti.

CONSEIL : D'accord. Et croyez-vous que vous avez été pris pour cibles parce que vous vendez ces articles?

DEMANDERESSE : Je crois, oui.

[6] J'accepte que les demandeurs ont ensuite témoigné de façon confuse et quelque peu contradictoire. Cependant, la Commission devait tenir compte de l'ensemble de la preuve présentée par les demandeurs. Elle ne pouvait pas omettre de tenir compte de la preuve selon laquelle les demandeurs avaient été pris pour cibles parce qu'ils vendaient des marchandises du PPP en vue de réunir des fonds pour le parti, particulièrement du fait qu'elle a conclu que M. Surajnarain avait témoigné avec franchise et de manière crédible. De plus, il est bien établi en droit que « les inférences fondées sur l'étendue du rôle politique joué par un demandeur de statut sont rarement raisonnables ». Voir : *Ponce-Yon c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 73 F.T.R. 317, au paragraphe 9 (1^{re} inst.). Par conséquent, le fait que les demandeurs n'étaient pas des membres bien en vue du PPP ne constituait pas un fondement fiable justifiant le rejet de leur témoignage – particulièrement dans une situation où les actions des demandeurs étaient de nature aussi publique.

[7] Cette conclusion est déterminante en l'espèce. Comme une nouvelle décision doit être rendue sur la demande, tout autre commentaire doit être énoncé de façon prudente. Néanmoins, j'ai quelques réserves quant à la façon dont la demande présentée suivant l'alinéa 97(1)b) de la Loi a été rejetée. La Commission a écrit :

En ce qui a trait à la question de la violence généralisée pouvant constituer une menace à leur vie ou un risque de traitements ou peines cruels et inusités, j'ai constaté que les demandeurs d'asile ont été victimes d'actes leur causant préjudice. Toutefois, ils n'ont pas établi un risque identifiable qui puisse être distingué de celui que court la population générale. Je conclus que les demandeurs d'asile craignent un risque généralisé, un risque auquel sont exposés tous les citoyens de la Guyana qui font des affaires. Aussi, leurs demandes

d'asile sont également visées au sous-alinéa 97(1)b(ii) de la *Loi*.
[Non souligné dans l'original.]

[8] Selon ce passage, on ne sait pas avec certitude si la Commission a jugé que le risque que craignaient les demandeurs était un risque partagé par « la population générale » (tous les citoyens de la Guyana) ou un risque partagé par « tous les citoyens de la Guyana qui font des affaires » (un sous-ensemble de tous les citoyens). La Commission devait s'exprimer clairement sur ce point.

[9] En outre, je reconnais que la Cour a conclu dans la décision *Osorio c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] A.C.F. n° 1792, qu'un risque généralisé pouvait être un risque que craignait un sous-ensemble de la population d'un pays. Au paragraphe 26, la Cour a écrit :

De plus, je ne vois rien dans le sous-alinéa 97(1)b(ii) qui oblige la Commission à interpréter le mot « généralement » comme s'appliquant à tous les citoyens. Le mot « généralement » est communément utilisé dans le sens de « courant » ou « répandu ». Le législateur a délibérément choisi d'utiliser le mot « généralement » dans le sous-alinéa 97(1)b(ii), laissant à la Commission le soin de décider si un groupe en particulier correspond à la définition. Si sa conclusion est raisonnable, comme c'est le cas ici, je ne vois pas le besoin d'intervenir.

[10] Cependant, on ne semble pas avoir attiré l'attention de la Cour sur la jurisprudence existante telle que la décision *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 791 (1^{re} inst.).

[11] La demande d'asile, qu'elle soit présentée suivant l'article 96 ou l'article 97 de la *Loi*, exige du demandeur qu'il établisse l'existence d'un risque qui est à la fois personnel et

objectivement identifiable. Toutefois, cela ne signifie pas que le risque ou les risques que craint le demandeur ne sont pas partagés par d'autres personnes se trouvant dans une situation semblable.

[12] Par conséquent, dans le contexte d'une demande d'asile présentée suivant ce qui est maintenant l'article 96 de la Loi, la Cour d'appel fédérale a reconnu que le demandeur qui courait un risque généralisé pouvait être visé par la définition d'un réfugié au sens de la Convention s'il risquait personnellement de faire l'objet d'un préjudice grave lié à l'un des cinq motifs prévus dans la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Dans l'arrêt *Salibian c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 250, à la page 259, la Cour d'appel fédérale a adopté le passage suivant tiré de l'ouvrage du professeur Hathaway intitulé « The Law of Refugee Status » :

[TRADUCTION] En somme, tandis que le droit des réfugiés moderne s'attache à reconnaître la protection dont doivent bénéficier des revendicateurs pris individuellement, la meilleure preuve qu'une personne risque sérieusement d'être persécutée réside généralement dans le traitement accordé à des personnes placées dans une situation semblable dans le pays d'origine. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de revendications fondées sur des situations où l'oppression est généralisée, la question n'est pas de savoir si le demandeur est plus en danger que n'importe qui d'autre dans son pays, mais plutôt de savoir si les manœuvres d'intimidation ou les mauvais traitements généralisés sont suffisamment graves pour étayer une revendication du statut de réfugié. Si des personnes comme le requérant sont susceptibles de faire l'objet d'un grave préjudice de la part des autorités de leur pays, et si ce risque est attribuable à leur état civil ou à leurs opinions politiques, alors elles sont à juste titre considérées comme des réfugiés au sens de la Convention. [Non souligné dans l'original.]

[13] En ce qui concerne l'alinéa 97(1)b) de la Loi, le paragraphe 97(1) prévoit :

97(1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait

97(1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country

personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

*a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la *Convention contre la torture*;*
b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,
 (ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,
 (iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,
 (iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.
 [Non souligné dans l'original.]

or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally (a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the *Convention Against Torture*; or (b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if (i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country, (ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country, (iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and (iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care. [emphasis added]

[14] Par conséquent, le sous-alinéa 97(1)b)(ii) exige que le demandeur soit « personnellement » exposé au risque, et non que le risque en soit un auquel sont « généralement » exposés les autres citoyens du pays.

[15] Ce concept n'est pas nouveau dans la Loi. La *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2, permettait au demandeur de statut de réfugié débouté de présenter une demande d'établissement au Canada en tant que demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (le DNRSRC). La catégorie était définie au paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172 (qui est reproduit en annexe des présents motifs).

[16] Il existait une exigence pertinente selon laquelle le demandeur devait établir que son renvoi l'exposerait personnellement « en tout lieu de ce pays, à l'un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus provenant de ce pays ou s'y trouvant ».

[17] Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration avait publié des lignes directrices pour aider les agents dans l'interprétation des divers éléments contenus dans la définition de la catégorie des DNRSRC. En ce qui concerne l'exigence voulant que le risque soit un risque « auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus », les lignes directrices donnaient les instructions suivantes aux agents :

Il ne s'agit pas seulement d'un risque que pourrait courir un individu dans un cas particulier, il s'agit d'un risque que pourraient aussi courir d'autres individus qui se trouveraient dans une situation semblable. Les risques ne se limitent pas à des considérations ethniques, politiques, religieuses ou sociales comme pour les motifs de persécution dans la définition de réfugié au sens de la Convention. Cet élément s'applique, que le risque soit relié ou non à un motif prévu par la « Convention ». Cependant, sous réserve de ce qui précède, il faut tenir compte de la limite qu'impose la définition de DNRSRC dans l'expression « à l'un des risques suivants, [...] auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus ». Ainsi, une décision favorable ne peut être prise aux termes de cette disposition réglementaire dans le cas d'un risque auquel sont exposés tous les

résidents et citoyens du pays d'origine. [Non souligné dans l'original.]

[18] La juge McGillis a eu l'occasion de se pencher sur les lignes directrices dans la décision *Sinnappu*, précitée. Au paragraphe 37, elle a écrit :

Plus précisément, les lignes directrices indiquent que les critères du paragraphe 2(1) du Règlement ne se limitent pas à un « risque que pourrait courir un individu dans un cas particulier », mais comprennent un risque que pourraient aussi courir d'autres individus qui se trouveraient dans une situation semblable. De plus, d'après les lignes directrices, les mots du Règlement « auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus » signifient qu'une décision favorable pourrait être rendue dans le cas d'un risque auquel sont exposés tous les résidents et citoyens de ce pays. Effectivement, au cours de son contre-interrogatoire, Gilbert Troutet, spécialiste des demandes d'établissement fondées sur l'appartenance à la catégorie DNRSRC, a mentionné que l'exclusion s'appliquerait uniquement [TRADUCTION] « dans les situations extrêmes comme une catastrophe généralisée qui toucherait tous les habitants d'un pays donné. En pareil cas, elle [l'intimée] peut appliquer des programmes spécifiques pour couvrir ce genre de situation. » [Non souligné dans l'original et note de bas de page omise.]

[19] Par conséquent, la Commission doit examiner si l'application des principes énoncés dans l'arrêt *Salibian* et la décision *Sinnappu* mène à la conclusion que le demandeur peut seulement se voir refuser la protection au titre du sous-alinéa 97(1)b)(ii) de la Loi si le risque auquel il serait exposé est un risque auquel sont généralement exposés tous les autres citoyens du pays.

[20] Cela semble être la conclusion qu'a tirée la Direction des services juridiques de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dans son document d'information intitulé « Regroupement des motifs de protection dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* »¹, document préparé au bénéfice des commissaires. L'article 3.1.7 de ce document avise les commissaires de ce qui suit :

3.1.7. Risque non couru de façon générale

Si le risque auquel est exposée une personne découle d'un risque généralisé dans ce pays, cette personne n'est pas protégée en vertu de l'alinéa 97(1)*b*). La protection est limitée à ceux qui sont exposés à un risque spécifique auquel les autres ressortissants du pays ne sont généralement pas exposés. Le risque doit être particulier à la personne qui prétend avoir besoin de protection, par opposition à un risque aléatoire auquel sont exposés le demandeur et d'autres habitants du pays.

Une demande d'asile fondée sur des catastrophes naturelles comme la sécheresse, la famine, les séismes, etc., ne correspondra pas à la définition, puisque le risque est généralisé. Toutefois, les demandes d'asile s'appuyant sur des menaces personnelles, des vendettas, etc., pourraient satisfaire à la définition, (à condition que tous les éléments de l'alinéa 97(1)*b*) soient respectés), puisque le risque n'est pas aléatoire. [Non souligné dans l'original et note de bas de page omise.]

[21] La présente demande est tranchée compte tenu de l'omission de la Commission de traiter de l'ensemble de la preuve présentée par les demandeurs. Les avocats n'ont proposé aucune question aux fins de certification, et je conviens que le présent dossier n'en soulève aucune.

1. http://www.irb-cisr.gc.ca/fr/references/juridique/spr/regmotifs/vie/index_f.htm

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision rendue le 20 février 2008 par la Section de la protection des réfugiés est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Section de la protection des réfugiés pour qu'il rende une nouvelle décision.

« Eleanor R. Dawson »

Juge

ANNEXE

La définition de « demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada » au paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978* prévoit :

| | |
|---|--|
| « demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada » Immigrant au Canada : | "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" |
| a) à l'égard duquel la section du statut a décidé, le 1 ^{er} février 1993 ou après cette date, de ne pas reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, à l'exclusion d'un immigrant, selon le cas : | means an immigrant in Canada (a) who the Refugee Division has determined on or after February 1, 1993 is not a Convention refugee, other than an immigrant |
| (i) qui a retiré sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, | (i) who has withdrawn the immigrant's claim to be a Convention refugee, |
| (ii) à l'égard duquel la section du statut a, en vertu du paragraphe 69.1(6) de la Loi, conclu au désistement de la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, | (ii) whom the Refugee Division has declared to have abandoned a claim to be a Convention refugee, pursuant to subsection 69.1(6) of the Act, |
| (iii) à l'égard duquel la section du statut a déterminé, en vertu du paragraphe 69.1(9.1) de la Loi, que sa revendication n'a pas un minimum de fondement, | (iii) whom the Refugee Division has determined does not have a credible basis for the claim, pursuant to subsection 69.1(9.1) of the Act, |
| (iv) qui a quitté le Canada à tout moment après qu'il a été déterminé qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention, | (iv) who has left Canada at any time after it was determined that the immigrant is not a Convention refugee, |
| (v) qui est, par suite d'une décision de la section du statut, considéré comme une personne visée à la section F de l'article premier de la | (v) who, as a result of a determination by the Refugee Division, is considered to be a person referred to in section F of Article 1 of the <i>United Nations Convention Relating to the Status of Refugees</i> , set out in the schedule to the Act, |

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés figurant à l'annexe de la Loi, (vi) qui est une personne visée à l'alinéa 19(1)c), au sous-alinéa 19(1)c.1(i), à l'un des alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l) ou au sous-alinéa 27(1)a.1(i) de la Loi, (vii) qui a été l'objet d'une mesure de renvoi, a quitté le Canada et est demeuré depuis la date de l'exécution de la mesure de renvoi soit aux États-Unis, soit à Saint-Pierre-et-Miquelon, pendant une période maximale de six mois;

b) [Abrogé, DORS/97-182, art. 1]

c) dont le renvoi vers un pays dans lequel il peut être renvoyé l'expose personnellement, en tout lieu de ce pays, à l'un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus provenant de ce pays ou s'y trouvant :

(i) sa vie est menacée pour des raisons autres que l'incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats,

(ii) des sanctions excessives peuvent être exercées contre lui,

(iii) un traitement inhumain peut lui être infligé. (*member of the post-determination refugee claimants in Canada class*)

(vi) who is a person described in paragraph 19(1)(c), subparagraph 19(1)(c.1)(i), paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) or subparagraph 27(1)(a.1)(i) of the Act, or

(vii) who has been the subject of a removal order, has left Canada and has, since the date of execution of the removal order, stayed in the United States or St. Pierre and Miquelon for a period of not more than six months, and

(b) [Repealed, SOR/97-182, s. 1]

(c) who if removed to a country to which the immigrant could be removed would be subjected to an objectively identifiable risk, which risk would apply in every part of that country and would not be faced generally by other individuals in or from that country,

(i) to the immigrant's life, other than a risk to the immigrant's life that is caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care,

(ii) of extreme sanctions against the immigrant, or

(iii) of inhumane treatment of the immigrant. (*demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada*)

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-1309-08

INTITULÉ : DOODNAUTH SURAJNARAIN ET AUTRES
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 OCTOBRE 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LA JUGE DAWSON

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** LE 16 OCTOBRE 2008

COMPARUTIONS :

Ahmad N. Baksh POUR LES DEMANDEURS

John Provard POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Ahmad N. Baksh POUR LES DEMANDEURS
Avocat
Toronto (Ontario)

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