

Date : 20060421

Dossier : IMM-3370-05

Référence : 2006 CF 506

Ottawa (Ontario), le 21 avril 2006

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE SNIDER

ENTRE :

**INGRID YULIMA MURCIA ROMERO
(alias Ingrid Yulima Murcia)
IVONNE ANDREA MURCIA ROMERO
(alias Ivonne Andrea Murcia)**

demanderes

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] M^{me} Ingrid Yulima Murcia Romero et sa fille, Ivonne Andrea Murcia Romero (collectivement appelées les demanderes), sont des citoyennes de Colombie qui fondent leur demande d'asile sur la crainte des guérilleros révolutionnaires et des forces paramilitaires qui cherchent à s'en prendre à elles à cause des opinions politiques du père de M^{me} Ingrid Romero. Cette dernière étant mariée à un citoyen des États-Unis, elle et sa fille détenaient des cartes de

résidente permanente aux États-Unis; ces cartes ont expiré en mars et en décembre 2002, respectivement. M^{me} Romero n'est pas divorcée de son mari, mais elle ne vit plus avec lui depuis un certain temps. Les demanderesse ont quitté les États-Unis pour venir au Canada, où elles sont arrivées en juin 2002 et ont demandé l'asile.

[2] Dans une décision datée du 22 avril 2005, un tribunal de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a décidé que les demanderesse n'avaient pas la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger. Les demandes ont été rejetées pour deux motifs :

- les demanderesse n'ont pas réussi à convaincre la Commission qu'elles avaient perdu leur statut aux États-Unis; en conséquence, elles ne pouvaient pas avoir la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger suivant l'article 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), car elles étaient visées à la section E de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (la Convention sur les réfugiés);
- en raison de l'absence d'une crainte de persécution ayant un fondement objectif et des doutes qu'elle avait au sujet de la crédibilité, la Commission n'était pas convaincue qu'il existait une possibilité sérieuse que M^{me} Romero soit persécutée par les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia ou FARC) ou les paramilitaires si elle retournait en Colombie, ou qu'elle serait exposée à une menace à

sa vie, au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou au risque d'être torturée si elle retournait dans ce pays.

Les questions en litige

[3] Les demandereses ont soulevé deux questions dans leurs observations initiales :

1. La Commission a-t-elle commis une erreur en concluant que les demandereses étaient exclues par la section 1E de la Convention sur les réfugiés?
2. La Commission a-t-elle commis une erreur en concluant que M^{me} Romero n'était pas crédible ou n'avait pas fait la preuve que sa crainte de persécution était fondée?

Analyse

[4] Chacune des deux questions examinées par la Commission permet de trancher la demande des demandereses en l'espèce. Aussi, même si la Commission a commis une erreur à l'égard de l'une de ces questions, sa décision sera maintenue si elle n'a pas commis une erreur à l'égard de l'autre.

Question n° 1 : La Commission a-t-elle commis une erreur en concluant que les demandereses étaient exclues par la section 1E de la Convention sur les réfugiés?

[5] Comme je l'ai mentionné précédemment, la Commission a décidé que les demandereses étaient exclues en application de la section 1E de la Convention sur les réfugiés et de l'article 98 de la LIPR. Ces dispositions prévoient ce qui suit :

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés

Article 1E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

98. La personne visée aux sections E ou F de l'article premier de la Convention sur les réfugiés ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger.

United Nations Convention Relating to the Status of Refugees

Article 1E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.

Immigration Refugee Protection Act

98. A person referred to in Section E or F of Article 1 of the Refugee Convention is not a Convention Refugee or a person in need of protection.

[6] Je dois d'abord déterminer la norme de contrôle qui s'applique à la décision de la Commission sur la question de l'exclusion. Les demanderesse avaient le statut de résidente permanente, comme le montrent leurs cartes de résidente permanente. On a dit que ces cartes étaient « conditionnelles » parce qu'elles expiraient deux ans après leur délivrance, mais leur durée de validité pouvait être prolongée en vertu de l'article 216 de l'*Immigration and Naturalization Act* des États-Unis. Aussi, pour rendre sa décision, la Commission devait notamment analyser et interpréter les dispositions pertinentes de cette loi. À mon avis, cet aspect particulier de la décision de la Commission est une question de droit à laquelle la norme applicable est la décision correcte. Cependant, si l'interprétation donnée par la Commission à cette loi est correcte, ses conclusions concernant la question de savoir si les demanderesse sont visées par l'article 98 de la LIPR seront examinées à la lumière de la décision manifestement déraisonnable (*Hassanzadeh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] A.C.F. n° 1886, au

paragraphe 18 (C.F.); *Choezom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1329, au paragraphe 8).

[7] En l'espèce, la décision de la Commission porte sur le droit des demanderesse d'obtenir de nouveau des cartes de résidente permanente, celles qu'elles détiennent étant expirées.

[8] La jurisprudence récente sur cette question a établi le fardeau de preuve qui incombe à chaque partie lorsqu'il faut décider si la section 1E s'applique (*Hassanzadeh*, précitée; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Choovak*, [2002] A.C.F. n° 767 (1^{re} inst.); *Shahpari c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 429 (1^{re} inst.)). Selon ces décisions, le ministre doit d'abord démontrer que, à première vue, un demandeur peut retourner dans un pays où il jouit des droits des citoyens de ce pays. Le demandeur doit démontrer ensuite pourquoi, ayant laissé son statut de résident permanent expirer, il n'aurait pas pu demander et obtenir une nouvelle carte de résident permanent.

[9] Le défendeur prétend qu'il a démontré que, à première vue, les demanderesse étaient exclues en présentant une preuve relative à la durée du mariage de M^{me} Romero, à ses visites aux États-Unis et à l'obtention de son statut de résidente. Je ne suis pas convaincue que la thèse du défendeur soit juste ou raisonnable.

[10] Tout d'abord, j'aimerais traiter des éléments dont la Commission disposait relativement à la disposition pertinente de la législation américaine. L'article 216 de l'*Immigration and Naturalization Act* a trait de manière générale au [TRADUCTION] « statut de résident permanent

conditionnel de certains époux, épouses, fils et filles étrangers ». Le sous-alinéa 216(a)(1) prévoit que, lorsqu'un [TRADUCTION] « époux étranger » et ses enfants acquièrent le statut de résident permanent la première fois, ce statut est [TRADUCTION] « conditionnel ». C'est ce qui s'est produit dans le cas des demandereses : elles ont toutes deux obtenu une carte de résidente permanente conditionnelle. Suivant le sous-alinéa 216(c)(1), pour que le statut de résident permanent ne soit plus conditionnel :

[TRADUCTION] il faut que l'époux étranger et l'époux requérant (s'il n'est pas décédé) présentent conjointement au procureur général [dans les 90 jours précédant le deuxième anniversaire de la délivrance de la carte de résident permanent conditionnel] une demande de suppression du caractère conditionnel [...]
[Non souligné dans l'original.]

[11] À l'audience, M^{me} Romero a témoigné qu'elle était incapable de retrouver son mari duquel elle était séparée et que celui-ci n'appuyait plus son statut de résidente, de sorte qu'elle ne pouvait pas renouveler sa carte de résidente. Elle a ajouté qu'un avocat aux États-Unis lui avait dit qu'elle perdrait son statut. Les témoignages faits sous serment sont présumés véridiques (*Maldonado c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1980] 2 C.F. 302 (C.A.)).

[12] Il ressort de l'article 216 qu'il est possible de présenter sa demande en retard. M^{me} Romero aurait cependant dû démontrer [TRADUCTION] « les motifs valables et les circonstances particulières qui expliquent pourquoi la demande n'a pas été présentée dans le délai prescrit » (sous-alinéa 216(2)(B)). Je dispose seulement du libellé de cette disposition car aucune preuve de la pratique ou de la politique du procureur général concernant son application n'a été produite.

[13] À mon avis, la disposition du mari de M^{me} Romero est déterminante en ce qui concerne la prolongation ou une nouvelle obtention de son statut de résidente permanente. Il me semble

en effet que la situation de M^{me} Romero est très délicate si elle ne dispose pas de la collaboration de son mari. Dans ses motifs, la Commission ne mentionne même pas le fait que le soutien de l'époux est nécessaire à la suppression du caractère conditionnel du statut. Elle a donc mal interprété le droit des États-Unis régissant cette question ou a omis d'en tenir compte.

[14] Le défendeur s'appuie sur plusieurs décisions pour étayer sa thèse. Il est cependant possible de faire une distinction entre ces décisions et l'affaire dont je suis saisie. Par exemple, dans *Hassanzadeh*, précitée, les demandeurs prétendaient que leur statut de résident avait expiré. Il s'agit cependant de la seule similitude entre cette affaire et l'espèce. Dans *Hassanzadeh*, la demanderesse iranienne était séparée de son mari, un citoyen allemand naturalisé d'origine iranienne. L'enfant du couple était un citoyen allemand de naissance. Le « droit absolu à la résidence » de la demanderesse était expiré et l'on se demandait si elle avait renoncé à son statut de résidente par suite de son séjour prolongé à l'extérieur de l'Allemagne. Le reste de la preuve démontrait clairement cependant qu'[TRADUCTION] « [a]u cas où M^{me} Hassanzadeh déciderait de vivre à nouveau en Allemagne, la Loi l'autoriserait à le faire » (au paragraphe 13) et qu'[TRADUCTION] « il n'y aurait vraisemblablement aucun problème pour le renouvellement du statut de résidente de la demanderesse en Allemagne, particulièrement en raison de son fils » (au paragraphe 15).

[15] L'affaire *Hadissi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 436 (1^{re} inst.), avait trait à une situation similaire à certains égards, mais différente à d'autres. Dans cette affaire, la demanderesse alléguait que son statut de résidente permanente aux États-Unis était conditionnel et avait été révoqué. Il ressortait cependant de la preuve que la

demanderesse avait inventé le caractère conditionnel de son statut. Le juge en chef adjoint Jerome a déclaré au paragraphe 14 :

[I]l ressort du témoignage concluant des deux agents d'immigration américain et canadien que M^{me} Hadissi a toujours la qualité de résidente permanente. Donc, au contraire de ce qui se passait dans l'affaire *Mahdi*, il n'y a en l'espèce aucune preuve établissant de façon sérieuse la possibilité que les autorités américaines ne reconnaissent plus son statut de résidente permanente et lui dénie le droit de revenir aux États-Unis.

[16] Ayant examiné avec soin le dossier et les prétentions des parties, j'arrive à la conclusion que le ministre n'a pas fait la preuve *prima facie* de ses prétentions et que la décision de la Commission concernant la question de l'exclusion est erronée. Une telle conclusion ne règle pas nécessairement l'affaire. En effet, si la décision de la Commission sur la question de l'« inclusion » est correcte, la décision sera maintenue peu importe les erreurs commises relativement à la question de l'« exclusion ».

Question n° 2 : La Commission a-t-elle commis une erreur en concluant que M^{me} Romero n'était pas crédible ou n'avait pas fait la preuve que sa crainte de persécution était fondée?

[17] Les demanderesse contestent trois éléments de la décision de la Commission. Leurs prétentions peuvent être résumées comme suit :

- la Commission a commis une erreur en considérant qu'elle ne disposait d'aucune preuve permettant d'établir un lien entre l'expulsion du père de M^{me} Romero de sa ferme par les guérilleros des FARC et la persécution qui était peut-être exercée par les FARC à Bogotá. Elle n'a pas tenu compte des éléments de preuve qui établissaient un lien entre les menaces et le fait que le père était un officier de police à la retraite et un activiste connu pour son

franc-parler. Elle a aussi commis une erreur en jugeant que la preuve était insuffisante pour conclure que les guérilleros des FARC étaient les agents de persécution. Il y avait un lien avec l'expulsion du père de sa ferme par les FARC, les activités communautaires de celui-ci et la persécution que les FARC exerçaient contre les activistes communautaires et qui était bien connue;

- la Commission a eu tort de tirer une conclusion défavorable concernant la crédibilité de l'identification, par M^{me} Romero, des personnes ayant effectué les appels de menaces et des agents de persécution. M^{me} Romero a dit qu'elle n'était pas tout à fait certaine de l'identité des personnes qui la persécutaient, mais qu'elle pouvait déduire leur identité des liens suffisants qui existaient avec les activités de son père. La Commission a aussi commis une erreur en considérant que M^{me} Romero avait identifié les paramilitaires comme étant les agents de persécution. Selon elle, M^{me} Romero l'avait fait pour établir un lien entre sa demande et les atrocités commises par ces paramilitaires (le meurtre de 60 activistes communautaires en 2001, dont faisait état un article de journal). M^{me} Romero n'avait trouvé que récemment l'article traitant des activités des paramilitaires, mais il y avait d'autres raisons qui pouvaient objectivement permettre à la demanderesse et à la Commission de conclure que les paramilitaires étaient les agents de persécution, notamment le fait que ceux-ci étaient actifs au sein de la collectivité où vivait le père de la demanderesse et le fait que ce dernier était un activiste communautaire;
- il était déraisonnable que la Commission s'appuie sur la preuve selon laquelle il n'avait été fait aucun mal aux membres de la famille des demandereses. La demanderesse adulte a

déclaré dans son témoignage que ses frères et sœurs ne vivaient pas avec son père, que toute la famille déménageait régulièrement et que son père était armé et en mesure de se protéger. La Commission a commis une erreur en interprétant la preuve comme si les agents de persécution menaçaient toute la famille de la demanderesse, alors qu'il était évident que seules M^{me} Romero et sa fille étaient visées par les menaces, lesquelles avaient pour but d'exercer une pression sur son père.

[18] Les conclusions défavorables relatives à la crédibilité et la conclusion selon laquelle il n'a pas été établi que la crainte de persécution est fondée sont des questions de fait. C'est donc la décision manifestement déraisonnable qui s'y applique comme norme de contrôle. Aussi, la Cour doit faire montre de déférence à l'égard de l'expertise de la Commission et intervenir seulement si celle-ci a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments de preuve dont elle disposait.

[19] À mon avis, les demanderesse contestent simplement la manière dont la Commission a interprété et apprécié la preuve relative aux deux aspects de la question. Les demanderesse ont proposé d'autres explications et d'autres interprétations de la preuve devant la Commission. Or, lorsque la norme de contrôle applicable est, comme en l'espèce, la décision manifestement déraisonnable, il ne suffit pas de présenter un autre raisonnement. Il faut que les demanderesse démontrent que la conclusion de la Commission n'est pas du tout étayée par la preuve (*Sinan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2004] A.C.F. n° 188, au paragraphe 11 (C.F.)). Les demanderesse n'ont pas établi que les conclusions de la Commission étaient manifestement déraisonnables ou n'étaient pas étayées par la preuve.

[20] En particulier, il n'était pas déraisonnable que la Commission prenne note du fait qu'aucun membre de la famille, y compris les demanderesses, n'avait jamais été attaqué par les FARC ou les paramilitaires. Il s'agit d'un élément de preuve pertinent lorsqu'on évalue la validité d'une menace. Par ailleurs, je ne suis pas d'accord avec les demanderesses lorsqu'elles disent que la preuve qu'elles ont présentée porte seulement sur les menaces qui ont été proférées contre elles et non sur des menaces contre d'autres membres de leur famille. Il était raisonnable que la Commission évalue les menaces comme si celles-ci avaient été proférées contre l'ensemble de la famille de la demanderesse étant donné que la cible principale des prétendus agents de persécution était le père. La Commission s'est aussi fondée sur la brève période de temps pendant laquelle les menaces ont été proférées, soit d'octobre à décembre 2001, pour conclure que les agents de persécution ne s'intéressaient plus à la famille des demanderesses. De plus, elle a mentionné des éléments de preuve qui étayaient sa conclusion, fondée sur le perfectionnement et l'efficacité des activités terroristes des FARC.

[21] En résumé, les conclusions de la Commission étaient raisonnables et étayées par la preuve, et les motifs de sa décision étaient pertinents. La Commission n'a pas commis d'erreur relativement à cette question.

Une question additionnelle

[22] Dans leur mémoire des arguments complémentaire déposé après que la Cour a rendu sa décision dans *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 16, les demanderesses ont soulevé une troisième question : la Commission a-t-elle commis

une erreur en appliquant les Directives n° 7 du président de la CISR, lesquelles, selon *Thamotharem*, précitée, entravent le pouvoir discrétionnaire des commissaires? Les demanderesses reconnaissent qu'elles n'ont pas soulevé la question des Directives n° 7 à l'audience devant la Commission. Elles admettent également que cette audience ne semble pas avoir été menée de manière inéquitable.

[23] À la suite de *Thamotharem*, précitée, un certain nombre de dossiers de la Cour, dont le dossier IMM-9766-04 constituait le dossier principal, ont été joints pour être entendus ensemble et pour que la Cour se prononce sur les Directives n° 7 (ordonnance datée du 20 février 2006). L'audience a eu lieu devant le juge Mosley les 7 et 8 mars 2006 (l'audience commune). La question soulevée par les faits en l'espèce consiste à déterminer si, en ne s'opposant pas à l'utilisation des Directives n° 7 à l'audience, les demanderesses ont renoncé à leur droit de soumettre cette question à la Cour lors du contrôle judiciaire. La Cour n'a pas examiné cette question dans *Thamotharem*, mais elle en était saisie lors de l'audience commune, de sorte que les parties ont accepté d'être liées par la décision du juge Mosley, y compris en ce qui concerne la certification possible d'une question.

[24] Le juge Mosley a fait connaître sa décision le 10 avril 2006 (*Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 461). Il a rejeté toutes les demandes de contrôle judiciaire reposant sur l'objection à l'application des Directives n° 7. La conclusion suivante, qui figure au paragraphe 237 de sa décision, est particulièrement pertinente en l'espèce :

Le principe de common law relatif à la renonciation exige qu'un demandeur soulève une allégation de partialité ou un manquement à la justice naturelle devant le tribunal à la première occasion raisonnable. Si les avocats sont d'avis que l'application des Directives n° 7 dans un cas particulier entraînerait pour leurs clients un déni du droit

à une audience équitable, la première occasion de soulever une objection et de demander une exception à l'ordre normalisé des interrogatoires se présentera avant chaque audience mise au rôle conformément aux Règles 43 et 44, ou de vive voix au cours de l'audience. Le fait de ne pas formuler d'objection au cours de l'audience doit être considéré comme une renonciation implicite à toute crainte d'iniquité résultant de l'application des Directives elles-mêmes.

[25] Sur ce point, je fais miens le raisonnement et la conclusion du juge Mosley. Le fait que les demanderessees n'ont pas soulevé la question des Directives n° 7 à l'audience devant la Commission doit être considéré comme une renonciation implicite à toute allégation d'une crainte d'iniquité résultant de l'application de ces directives.

Conclusion

[26] J'estime que la conclusion de la Commission concernant l'« exclusion » fondée sur la section 1E de la Convention sur les réfugiés est erronée, mais non sa décision relative à l'« inclusion ». En ce qui concerne l'applicabilité des conclusions tirées par la Cour dans *Thamotharem*, précitée, je suis d'avis que la Commission n'a pas commis d'erreur en appliquant les Directives n° 7.

[27] Ni l'une ni l'autre partie ne m'a demandé de certifier une question concernant l'une ou l'autre des deux premières questions en litige. Des questions ont été certifiées dans *Thamotharem*, précitée, et lors de l'audience commune. Ces questions sont tout à fait pertinentes en l'espèce et seront certifiées dans le cadre du présent contrôle judiciaire. J'adopte donc les questions certifiées par le juge Mosley dans *Benitez*, précitée, et je les certifie en l'espèce.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée et que les questions suivantes soient certifiées car il s'agit de questions graves de portée générale :

1. Les Directives n° 7, prises en vertu du pouvoir du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, contreviennent-elles aux principes de justice fondamentale consacrés par l'article 7 de la Charte des droits et libertés en limitant indûment le droit d'un demandeur d'asile d'être entendu et son droit à un procureur?
2. L'application des paragraphes 19 et 23 des Directives n° 7 prises par le président contrevient-elle aux principes de justice naturelle?
3. L'application des Directives n° 7 constitue-t-elle une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés?
4. Une conclusion selon laquelle les Directives n° 7 entravent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés signifie-t-elle nécessairement que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, sans qu'il soit tenu compte du fait que l'équité procédurale a autrement été assurée au demandeur dans ce cas particulier ou qu'il y a un autre fondement permettant de rejeter la revendication?
5. Le rôle des commissaires de la Section de la protection des réfugiés au cours de l'interrogatoire des demandeurs d'asile, tel que prévu par les Directives n° 7, donne-t-il lieu à une crainte raisonnable de partialité?
6. Les Directives n° 7 sont-elles illégales parce qu'elles sont *ultra vires* du pouvoir du président de donner des directives en vertu de l'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?
7. Quand un demandeur doit-il soulever une objection à l'application des Directives n° 7 pour être en mesure de la plaider dans le cadre d'un contrôle judiciaire?

« Judith A. Snider »

Juge

COUR FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3370-05

INTITULÉ : INGRID YULIMA MURCIA ROMERO
ET AL.
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 6 MARS 2006

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LA JUGE SNIDER

DATE DES MOTIFS : LE 21 AVRIL 2006

COMPARUTIONS :

Michael Loebach POUR LES DEMANDERESSES

Robert Bafaro POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Michael Loebach POUR LES DEMANDERESSES
Avocat
London (Ontario)

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