

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110217

Dossier : IMM-3343-10

Référence : 2011 CF 191

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 17 février 2011

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE SHORE

ENTRE :

SRI SUNARTI

demanderesse

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

I. Aperçu

[1] Dans l'arrêt *Mendivil c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 167 NR 91, 46 ACWS

(3d) 943, la Cour d'appel fédérale a jugé que la question portait sur la protection offerte par

l'État. La Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) avait conclu que le demandeur avait établi l'existence d'une crainte subjective, mais non le caractère objectif de la crainte. La Cour d'appel fédérale a statué que le demandeur faisait partie d'un groupe social particulier, celui des personnes visées et personnellement ciblées par des terroristes. Aussi la Commission avait-elle commis une erreur en omettant de se demander si l'État était capable de protéger particulièrement des membres identifiés et ciblés de ce groupe social (et non des personnes choisies au hasard) :

[11] [...] la possibilité que des personnes [...] membres d'un groupe social particulier, puissent toujours craindre avec raison d'être persécutées, dans les cas où l'État peut protéger les citoyens ordinaires mais est dans l'incapacité de protéger les membres de ce groupe social [...]

[2] De plus, dans la décision *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359, 295 F.T.R. 35, la Cour a clairement déclaré :

[31] [...] le degré de tolérance de l'État vis-à-vis la corruption des appareils politique ou judiciaire diminue d'autant son degré de démocratie [...]

[3] Dans *Zhuravljev c. Canada*, [2000] 4 CF 3, 187 F.T.R. 110 (1^{re} inst.), la Commission avait rejeté la revendication du statut de réfugié :

[33] [...] L'analyse sommaire que la SSR a effectuée équivalait à une omission de tenir compte de facteurs pertinents et justifie l'annulation de la décision et le renvoi de l'affaire pour réexamen par un tribunal différemment constitué. [Non souligné dans l'original.]

II. Introduction

[4] La Commission a trouvé la demanderesse crédible. La crainte de cette dernière lui est inspirée par un groupe terroriste en Indonésie. La demanderesse allègue que la police a omis d'enquêter sur la disparition d'une amie se trouvant dans une situation semblable à la sienne.

Cette amie l'a invitée à se joindre à un [TRADUCTION] « groupe de prières » qui, en réalité, ne correspondait pas à ce qu'elle avait cru. Elle s'y est rendue pour se dissocier de ce groupe. Elle craint de subir des représailles du groupe extrémiste si elle s'adresse à la police, car celle-ci a la réputation d'être corrompue; néanmoins, la Commission a conclu que la crainte qu'éprouve la demanderesse à l'idée de s'adresser à la police tient à une réticence subjective.

III. Procédure judiciaire

[5] Dans sa demande, présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), la demanderesse sollicite le contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission, le 20 mai 2010, a statué que la demanderesse n'a qualité ni de « réfugiée au sens de la Convention » ni de « personne à protéger » au sens de l'article 96 et du paragraphe 97(1) de la LIPR.

IV. Contexte

[6] La demanderesse, M^{me} Sri Sunarti, citoyenne d'Indonésie, craint d'être persécutée par le Negra Islam Indonesia (NII). Elle a été invitée par son amie Yunita à participer à des réunions de prières. On a demandé une contribution financière à chacune d'elles. Quelques mois plus tard, un leader s'est adressé au groupe et leur a dit qu'ils choisissaient tous de [TRADUCTION] « se battre » pour l'Islam. M^{me} Sunarti a eu peur; si elle était absente d'une réunion, des membres du groupe lui téléphonaient à la maison et au travail, insistant pour qu'elle se présente à la prochaine réunion. On a aussi tenté d'envoyer quelqu'un à sa rencontre pour l'emmener aux réunions.

[7] Le NII est un groupe terroriste indonésien qui se bat pour l'instauration d'un État islamique. Une de ses ramifications aurait été impliquée dans l'attaque à la bombe de l'ambassade de l'Australie en Indonésie.

[8] M^{me} Sunarti a déclaré, dans son exposé circonstancié :

[TRADUCTION]

11. J'avais si peur de ce groupe et de leurs idées et comportement extrémistes que je suis devenue déprimée et avais de plus en plus de difficulté à travailler. En mars 2008, j'ai dû quitter mon emploi de gestionnaire de bureau chez Pt Atap Teduh Lestari en raison de la crainte et de la terrible anxiété que j'éprouvais.

(Affidavit de la demanderesse, à la page 2).

[9] M^{me} Sunarti craignait de s'adresser à la police pour demander protection. Elle a expliqué que la police était corrompue et qu'elle craignait d'être l'objet de représailles; la police n'a pas enquêté sur la disparition de son amie.

[10] Dans son affidavit, M^{me} Sunarti précise :

[TRADUCTION]

13. Vers la fin d'avril 2008, après la disparition de Yunita, j'ai remarqué pour la première fois un homme barbu qui portait des shorts, à l'extérieur de la maison. Tous les jours, par la suite, un homme, pas toujours le même, était là à surveiller ma maison. J'ai dès lors limité mes allées et venues et ne quittais la maison que quand personne ne surveillait. Je ne me suis pas adressée à la police, parce que la police en Indonésie est corrompue et je craignais que cette démarche n'aggrave la situation.

V. Question en litige

[11] À la lumière des critères de décision définis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, 41 ACWS (3d) 393, la Commission

a-t-elle commis une erreur de droit en ne procédant pas à une analyse adéquate de la protection de l'État?

VI. Norme de contrôle

[12] La Cour suprême du Canada a arrêté, dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, 160 D.L.R. (4th) 193, que la norme applicable aux questions portant sur une erreur de droit est celle de la décision correcte.

[13] Dans une décision récente, *Khanna c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 335, 166 ACWS (3d) 362, la Cour fédérale s'est référée à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, exposant :

[4] La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir* [...] a fourni des éclaircissements très utiles à la question de la norme de contrôle. Il existe seulement deux normes : la raisonnable et la décision correcte. La norme de la décision correcte doit être maintenue à l'égard de la compétence et à l'égard d'autres questions de droit. La raisonnable est une norme d'examen fondée sur la retenue devant être appliquée dans les cas où la question est une question de fait, de pouvoir discrétionnaire ou de politique et doit s'appliquer lorsque des questions de droit et des questions de fait sont entremêlées et ne peuvent facilement être séparées.

[14] Dans *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2006 CF 1046, 299 F.T.R 114, le juge Roger Hughes déclare :

[20] [...] la norme applicable à l'octroi de l'autorisation du contrôle judiciaire étant peu exigeante. L'affaire doit être réglée de manière sommaire à cette étape. La norme applicable à une demande d'autorisation consiste à se demander si la cause est défendable (*Bains c. Canada (M.E.I.)* (1990), 47 Admin. L.R 317).

[15] La protection de l'État est généralement considérée comme une question mixte de fait et de droit.

VII. Analyse

[16] L'identité de M^{me} Sunarti a été admise. Sa crédibilité n'a jamais été mise en doute et n'est donc pas en cause. La seule question soulevée par la Commission est la « protection de l'État ».

[17] La Commission n'a pas été satisfaite de l'explication fournie par M^{me} Sunarti pour justifier qu'elle ne s'est pas plainte à la police. La Commission n'a pas tenu compte du fait que les autorités policières ne sont pas disposées à lancer une enquête sur la disparition de Yunita.

[18] Dans sa décision, la Commission indique :

[17] Le tribunal est également d'avis que la crainte de la police et des représailles de la part du groupe NII invoquées par la demandeur constituent une réticence subjective et non pas une preuve claire et convaincante d'une protection inadéquate de l'État.

[19] La Commission s'est référée au Cartable national de documentation sur l'Indonésie, 31 juillet 2009 : Onglet (2.1) États-Unis, 25 février 2009. Department of State. « Indonesia » *Country Reports on Human Rights Practices for 2008*. La Commission qualifie l'Indonésie d'« État démocratique » et indique que « le gouvernement respecte généralement les droits de ses citoyens bien que certains problèmes de respect de ces droits soient rapportés ». La Commission relève également que les autorités policières continuent de s'améliorer, « bien que dans certains endroits, l'immunité et la corruption demeurent un problème, et que les policiers demandent communément des pot-de-vin [*sic*] » (décision de la Commission, aux paragraphes 12 et 13).

[20] On peut lire, dans le Country Report de 2008 sur l'Indonésie :

[TRADUCTION]

De façon générale, le gouvernement a respecté les droits de la personne reconnus à ses citoyens et maintenu les libertés civiles. Néanmoins, certains problèmes ont été relevés au cours de l'année dans les domaines suivants : exécutions par les forces de sécurité; actes de justicier; conditions de détention très dures; impunité pour les autorités carcérales et certains autres agents publics; corruption dans le système judiciaire; restrictions à la liberté d'expression; discrimination et abus de la société à l'égard de groupes religieux et ingérence dans la liberté de religion, parfois avec la complicité des autorités locales; incidents de violence et d'exploitation sexuelle à l'égard des femmes et des enfants; traite de personnes; travail des enfants; non-application des normes de travail et des droits des travailleurs.

[...]

b. Disparitions

Le gouvernement n'a rapporté que peu de progrès pour ce qui est de rendre compte des personnes disparues au cours des années précédentes ou d'engager des poursuites contre les personnes responsables de ces disparitions. Le code criminel ne contient pas de disposition particulière criminalisant les disparitions.

Les 1^{er} et 28 avril, Komnas HAM a de nouveau présenté au Bureau du procureur général son rapport de 2006 concernant l'enlèvement, en 1998, de 12 à 14 militants pour la démocratie. Malgré le refus de membres du personnel militaire de coopérer à l'enquête, Komnas HAM a conclu que toutes les victimes encore portées disparues étaient décédées, et a identifié des suspects en vue d'une enquête formelle, sans divulguer publiquement leur nom. En 2006-2007, le Bureau du procureur général n'a pris aucune mesure, expliquant qu'il ne pouvait intenter de poursuites à l'égard de ces crimes à moins que la Chambre des représentants ne déclare qu'ils constituent des violations flagrantes des droits de la personne. En octobre, un comité spécial de la Chambre des représentants a commencé à tenir des audiences sur la question.

...

d. Arrestations ou détentions arbitraires

[...]

[...] Toutefois, l'impunité et la corruption ont continué de poser problème dans certains secteurs. Des policiers ont couramment exigé des pots-de-vin, ceux-ci variant de petits gains dans les cas d'infractions au code de la route à des montants importants dans le cadre d'enquêtes criminelles.

e. Déni du droit à un procès public et équitable

La loi établit un système judiciaire indépendant. Dans la pratique, toutefois, l'appareil judiciaire est demeuré vulnérable à l'influence de parties externes, notamment du milieu des affaires, de politiciens et des forces militaires. Les salaires peu élevés ont continué de favoriser l'acceptation de pots-de-vin, et les juges ont fait l'objet de pressions d'instances gouvernementales, qui semblent avoir influencé l'issue de certaines affaires.

[...]

La corruption à grande échelle a persisté dans l'ensemble du système juridique. Les pots-de-vin et l'extorsion ont influé sur la poursuite, la déclaration de culpabilité et la détermination de la peine dans des affaires tant en matière civile qu'en matière criminelle. En 2007, la National Ombudsman Commission a rapporté avoir reçu 218 plaintes de corruption judiciaire visant des juges, des greffiers et des avocats. Des personnes occupant des fonctions essentielles dans l'organisation de la justice ont été accusées d'avoir accepté des pots-de-vin et d'avoir fermé les yeux sur d'autres postes gouvernementaux visés par des soupçons de corruption. Des organismes d'aide juridique ont dénoncé le fait que certains cas procèdent très lentement à moins qu'un pot-de-vin ne soit versé. La Commission judiciaire ayant été dépouillée de ses pouvoirs, la responsabilité de superviser le système judiciaire incombe à la Cour suprême.
[Non souligné dans l'original.]

[21] La Cour partage tout à fait l'avis de la demanderesse, en ce que la Commission semble avoir été négligente relativement aux points suivants :

- a) la question de savoir si le défaut, par les autorités policières, d'enquêter sur la disparition d'une personne dans une situation semblable (Yunita) constituerait une preuve dénotant une protection inadéquate de l'État;
- b) le fait qu'elle n'a pas examiné si la crainte de la demanderesse d'être persécutée par un groupe terroriste fait de la demanderesse un membre d'un groupe social particulier que l'État ne peut ou ne veut protéger;

- c) le fait qu'elle n'a pas examiné si la preuve relative à la corruption de l'État est susceptible d'établir que l'État ne veut pas protéger la demanderesse.
- d) N'importe lequel des points énoncés ci-dessus semble démontrer que la décision n'est pas raisonnable.

[22] N'était-il pas objectivement raisonnable de la part de M^{me} Sunarti de ne pas vouloir porter plainte contre un « groupe terroriste » alors qu'il ressort de la preuve documentaire que la police indonésienne est notoirement corrompue et néglige d'enquêter sur des incidents d'intimidation, de violence et de disparition?

[23] La Commission a omis d'examiner les questions; de ce fait, elle n'a pas tenu compte des principes établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Ward*, précité, et par les décisions subséquentes de la Cour fédérale. La Commission a commis une erreur de fait et de droit en imposant un fardeau de preuve inéquitable et en posant l'hypothèse que la police était capable de protéger ou disposée à le faire.

[24] La Cour suprême du Canada a précisé dans l'arrêt *Ward*, précité :

[...] En outre, le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d'un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, semblerait aller à l'encontre de l'objet de la protection internationale.

Comme Hathaway, je préfère formuler cet aspect du critère de crainte de persécution comme suit : l'omission du demandeur de s'adresser à l'État pour obtenir sa protection fera échouer sa revendication seulement dans le cas où la protection de l'État [TRADUCTION] « aurait pu raisonnablement être assurée ». En d'autres termes, le demandeur ne sera pas visé par la définition de l'expression « réfugié au sens de la Convention » s'il est objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine; autrement, le demandeur n'a pas vraiment à s'adresser à l'État.

Il s'agit donc de savoir comment, en pratique, un demandeur arrive à prouver l'incapacité de l'État de protéger ses ressortissants et le caractère raisonnable de son refus de solliciter réellement cette protection. D'après les faits de l'espèce, il n'était pas nécessaire de prouver ce point car les représentants des autorités de l'État ont reconnu leur incapacité de protéger Ward. Toutefois, en l'absence de pareil aveu, il faut confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer la protection. Par exemple, un demandeur pourrait présenter le témoignage de personnes qui sont dans une situation semblable à la sienne et que les dispositions prises par l'État pour les protéger n'ont pas aidées, ou son propre témoignage au sujet d'incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l'État ne s'est pas concrétisée [...]

[25] Dans l'arrêt *Mendivil*, précité, la Cour d'appel fédérale était d'avis que la question portait sur la protection de l'État. En l'espèce, la Commission a conclu que M^{me} Sunarti avait établi sa crainte subjective, mais n'avait pas établi le fondement objectif de cette crainte. La Cour d'appel fédérale a jugé que le demandeur appartenait à un groupe social particulier: celui des personnes repérées et personnellement ciblées par des terroristes. En conséquence, la Commission a commis une erreur en omettant de se demander si l'État était capable de protéger particulièrement des membres identifiés et ciblés de ce groupe social (et non pas des personnes choisies au hasard) :

[11] [...] la possibilité que des [...] membres d'un groupe social particulier, puissent toujours craindre avec raison d'être persécutées, dans les cas où l'État peut protéger les citoyens ordinaires mais est dans l'incapacité de protéger les membres de ce groupe social [...]

[26] La Cour d'appel fédérale a également cité des extraits des arrêts *Canada (Ministre de l'emploi et de l'Immigration) c. Villafranca* (1992), 150 NR 232, 37 ACWS (3d) 1259 et *Ward*, précité, faisant observer qu'il est difficile d'assurer la protection contre le terrorisme et que l'incapacité de l'État de protéger ses citoyens constitue une partie intégrante d'une crainte fondée.

[27] La Cour a fait écho à l'arrêt *Mendivil* dans la décision *Badran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 111 F.T.R. 211, [1996] A.C.F. n° 437 (QL/Lexis). Dans cette affaire, le demandeur craignait les attaques de terroristes en Égypte. La preuve indiquait que l'Égypte était un pays stable qui faisait des efforts sérieux pour assurer la protection de ses citoyens. La Cour a statué :

[16] [...] des incidents personnels antérieurs peuvent faire d'une personne un membre d'un certain groupe social que l'État n'est pas en mesure de protéger [...]

[28] De plus, dans *Avila*, précitée, la Cour a clairement déclaré :

[31] [...] le degré de tolérance de l'État vis-à-vis la corruption des appareils politique ou judiciaire diminue d'autant son degré de démocratie [...]

[29] Dans la décision *Zhuravljev*, précitée, la Commission avait rejeté la revendication du statut de réfugié :

[33] [...] L'analyse sommaire que la SSR a effectuée équivaut à une omission de tenir compte de facteurs pertinents et justifie l'annulation de la décision et le renvoi de l'affaire pour réexamen par un tribunal différemment constitué. [Non souligné dans l'original.]

VIII. Conclusion

[30] Pour tous les motifs exposés ci-dessus, la décision de la Commission est déraisonnable.

La demande de contrôle judiciaire de la demanderesse est accueillie, et l'affaire est renvoyée pour réexamen par un tribunal différemment constitué.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est accueillie et que l'affaire est renvoyée pour réexamen par un tribunal différemment constitué. Il n'y a aucune question à certifier.

« Michel M.J. Shore »

Juge

Traduction certifiée conforme
Christiane Bélanger, LL.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3343-10

INTITULÉ : SRI SUNARTI c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 9 février 2011

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

DATE DES MOTIFS : Le 17 février 2011

COMPARUTIONS :

M^e Mitchell Goldberg POUR LA DEMANDERESSE

M^e Catherine Brisebois POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Mitchell Goldberg POUR LA DEMANDERESSE
Montréal (Québec)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Montréal (Québec)