

Date : 20070517

Dossier : IMM-3820-06

Référence : 2007 CF 529

Ottawa (Ontario), le 17 mai 2007

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE BARNES

ENTRE :

JOAN ADAMS

demanderesse

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIF DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande par laquelle la demanderesse, Joan Adams, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision rendue à Toronto, le 12 juin 2006, par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission). M^{me} Adams conteste la décision de la Commission rejetant sa demande d'asile.

Contexte

[2] M^{me} Adams est citoyenne de Trinité-et-Tobago (Trinité), mais elle est entrée au Canada à la fin de 2004 munie d'un passeport délivré par les autorités de Saint-Vincent-et-les-Grenadines (Saint-Vincent).

[3] M^{me} Adams est entrée une première fois au Canada en 1982, en provenance de la Trinité, en tant que visiteur. Elle était accompagnée de ses quatre enfants et fuyait une relation conjugale abusive. Elle a vécu quelque temps à Toronto avec l'une de ses soeurs. Craignant d'être retrouvée par son ex-conjoint, elle est ensuite allée aux États-Unis, où elle est restée environ 20 ans sans être en règle avec l'immigration. En 2003, M^{me} Adams a été arrêtée en Floride en vertu d'un mandat d'arrestation décerné contre elle relativement à une accusation de voie de fait avec une arme meurtrière. N'étant pas en règle avec l'immigration aux États-Unis, elle a été incarcérée pendant plusieurs mois avant d'être expulsée à la Trinité. Il semblerait que l'accusation criminelle portée contre elle aux États-Unis n'ait pas eu de suites.

[4] M^{me} Adams prétend qu'elle s'est cachée, après son expulsion, à la Trinité pendant trois semaines, car elle continuait, semble-t-il, à craindre son ancien conjoint. Comme sa mère était citoyenne de Saint-Vincent, elle a pu obtenir rapidement des documents de voyage de ce pays. Cela lui a permis de se rendre à Saint-Vincent, où elle est restée environ trois mois à la fin de 2004. C'est au cours de cette période qu'elle a entamé une relation avec Kenroy Roberts.

[5] En décembre 2004, M^{me} Adams est revenue au Canada en tant que visiteur. M. Roberts l'a suivie en juin 2005. Ce n'est qu'en décembre 2005 qu'elle a demandé asile, en raison, semble-t-il, de son agression par M. Roberts le 9 décembre 2005, agression qui a mené à des accusations criminelles contre M. Roberts. À l'époque de l'audience devant la Commission, M. Roberts se trouvait en détention préventive. Il n'était pas, lui non plus, en règle avec l'immigration au Canada et il risquait d'être expulsé à Saint-Vincent.

[6] À l'appui de sa demande d'asile, M^{me} Adams a invoqué les abus dont elle a été victime, d'abord à la Trinité, puis au Canada. Elle a affirmé qu'elle continuait de craindre son ancien conjoint à la Trinité et qu'elle craindrait aussi M. Roberts s'ils devaient tous deux retourner à Saint-Vincent.

La décision de la Commission

[7] La Commission a rejeté la demande d'asile de M^{me} Adams, estimant qu'elle n'a pu réfuter la présomption suivant laquelle elle pouvait se prévaloir de la protection des autorités tant à la Trinité qu'à Saint-Vincent. Bien que la Commission ait fait remarquer que M^{me} Adams n'avait pas pu expliquer de manière satisfaisante pourquoi elle n'avait pas demandé asile en temps opportun ni au cours de ses 20 années aux États-Unis ni plus tard au Canada, le dépôt tardif de la demande n'a de toute évidence pas été concluant aux yeux de la Commission. Il est clair aussi que la Commission a admis que M^{me} Adams avait effectivement été victime de violence conjugale à la Trinité et plus récemment au Canada. Il ressort, du moins implicitement, de la décision que la Commission a admis que tant l'ancien conjoint à la Trinité que M. Roberts inspiraient une crainte subjective à la demanderesse.

[8] La transcription de l'audience montre clairement que M^{me} Adams n'a produit que peu d'éléments de preuve pour réfuter la présomption de la protection de l'État. Cela n'est pas très surprenant étant donné qu'elle n'était pas représentée à l'audience et qu'elle n'a pas vécu à la Trinité ou à Saint-Vincent depuis 1982, sauf pour de très brefs séjours. Comme elle connaît mal les risques dans ces deux pays, on comprend fort bien qu'elle n'ait pas pu présenter de preuve au sujet

des carences du système. Elle n'a toutefois pas non plus pu démontrer l'existence d'un risque généralisé de violence conjugale dans l'un ou l'autre pays. La Commission a donc dû se livrer à sa propre analyse des conditions dans ces deux pays en ce qui concerne le risque de violence conjugale. C'est après avoir examiné la preuve concernant la situation dans ces deux pays que la Commission a conclu que les autorités de la Trinité comme de Saint-Vincent pouvaient offrir une protection adéquate à M^{me} Adams. La Commission a ensuite conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté, comme l'exige la jurisprudence, la présomption qu'elle pourrait effectivement se prévaloir de la protection de l'État : voir *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, [1993] A.C.S. n° 74, et *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] A.C.F. n° 584, 2007 CAF 171.

[9] Pour ce qui est de la Trinité, la Commission a cité un rapport du Département d'État des États-Unis, en date du 6 mars 2006, selon lequel la violence conjugale était effectivement un problème important dans ce pays. La Commission s'est cependant appuyée sur un autre passage du rapport confirmant l'existence de mécanismes judiciaires visant la protection des victimes, les auteurs de violences risquant notamment des amendes et des peines d'emprisonnement.

[10] Pour ce qui est de Saint-Vincent, la Commission a examiné un autre rapport du Département d'État ainsi que la réponse apportée à sa demande d'information. Elle a cité de longs passages de ces documents avant de parvenir à la conclusion suivante :

Le tribunal sait que la violence conjugale reste un problème grave à Saint-Vincent-et-les-Grenadines. Il constate que la preuve documentaire explique que des mesures importantes sont prises pour soulager ce problème, y compris la Loi sur la violence conjugale (poursuites matrimoniales) [*Domestic Violence (Matrimonial Proceedings) Act*], la Loi sur la violence conjugale (poursuites sommaires) [*Domestic Violence (Summary Proceedings) Act*] et le fait qu'il est possible de prendre des ordonnances de protection. Le tribunal conclut donc que

Saint-Vincent-et-les-Grenadines a pris des mesures importantes pour assurer aux femmes une protection adéquate de l'État.

[Tiré de l'original.]

Questions à trancher

- [11] a) Quelle est la norme de contrôle applicable en l'espèce?
- b) Dans sa décision, la Commission a-t-elle commis des erreurs appelant le contrôle judiciaire?

Analyse

[12] Toutes les questions soulevées dans la présente demande sont des questions mixtes de droit et de fait visant les conclusions de la Commission concernant la protection de l'État. La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable : voir *Hinzman*, précité, au paragraphe 38.

[13] L'avocat de M^{me} Adams a soulevé trois questions devant la Cour. La première concernait la manière dont la Commission a accueilli les éléments de preuve concernant la situation dans le pays d'origine et, plus précisément, la question de savoir si la Commission a commis une erreur soit en ne tenant pas compte d'éléments de preuve importants, soit en sélectionnant de façon injustifiée certains éléments de preuve.

[14] La deuxième question portait sur la manière dont la Commission a tenu compte des *Directives concernant la persécution fondée sur le sexe*. Sur ce point, l'avocat a affirmé que la Commission a commis une erreur en ne tenant compte ni de la situation personnelle de M^{me} Adams ni de sa condition particulière en tant que femme lorsqu'elle a analysé la question de la protection

de l'État. Il a notamment fait valoir que la Commission avait le devoir d'examiner les facteurs psychologiques ou personnels susceptibles d'expliquer pourquoi M^{me} Adams hésiterait à demander la protection de la police.

[15] Enfin, la troisième question était de savoir si la Commission avait commis une erreur en ne se demandant pas si les mesures prises par la Trinité ou Saint-Vincent pour lutter contre la violence conjugale s'étaient révélées efficaces. L'avocat de la demanderesse a fait valoir que la Commission a erronément appliqué une norme de « sérieux efforts » plutôt que la norme de « mesures efficaces » requise.

[16] Malgré l'argumentation habile de M. Wanyoike, je ne relève dans la décision de la Commission aucune erreur susceptible de contrôle.

[17] Je ne conviens pas que la Commission a omis de tenir compte d'éléments de preuve importants ou qu'elle a sélectionné de façon injustifiée certains éléments de preuve concernant la situation dans le pays d'origine. Il faut comprendre que la preuve provenait entièrement des sources documentaires de la Commission même. En effet, M^{me} Adams n'a produit pour ainsi dire aucune preuve quant à la capacité des États de Saint-Vincent ou de la Trinité d'offrir une protection. En fait, elle n'avait à cet égard que très peu d'éléments de preuve personnels étant donné qu'elle a presque toujours vécu hors de ces deux pays depuis 1982. La situation est donc différente de celle de *Atwal c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 82 F.T.R. 73, [1994] A.C.F. n° 1113, paragraphe 10, où la Commission n'avait pas tenu compte d'un document qui se rapportait directement à l'affaire et était pertinent quant à une question centrale que la Commission devait trancher. Pour ce qui est des

éléments de preuve de nature plus générale concernant la situation dans un pays donné, nul ne conteste que la Commission n'a pas à citer dans ses motifs tous les éléments de preuve documentaire dont elle a tenu compte : voir *Zhou c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1087. Il est également loisible à la Commission d'accorder davantage de poids à certaines preuves documentaires plutôt qu'à d'autres preuves, que celles-ci soient documentaires ou testimoniales : voir *Zhou*, précité. Ce n'est que lorsque la Commission néglige de citer une preuve contradictoire importante que la Cour peut conclure que la Commission s'est méprise sur le sens d'une preuve essentielle ou qu'elle n'en a pas tenu compte. Comme la Cour d'appel fédérale l'a affirmé dans l'arrêt *Ozdemir c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 282 N.R. 394, [2001] A.C.F. n° 1646, 2001 CAF 331, tout cela dépend beaucoup de l'importance de la preuve en cause par rapport aux autres éléments de preuve fondant la décision.

[18] En l'espèce, certains extraits dont la Commission n'aurait pas tenu compte, selon M^{me} Adams, proviennent en fait d'un rapport répondant à une demande d'information qui a été remplacé par un rapport ultérieur. Or, ce dernier rapport ne comprend pas les passages qui, aux dires de M^{me} Adams, comportent des observations critiques quant à l'efficacité de la police de Saint-Vincent. Le rapport plus récent relève l'adoption de plusieurs mesures témoignant d'une amélioration sensible de la manière dont le pays combat la violence conjugale, notamment au niveau de l'éducation et de la compréhension du problème, de la formation et sensibilisation des forces policières et de leur capacité de réponse. Ce rapport constate en outre la création d'un nouveau tribunal spécialisé dans les infractions graves, y compris les affaires de violence conjugale. Il n'était donc pas déraisonnable en l'espèce que la Commission ait choisi de fonder sa conclusion

sur les preuves les plus récentes et elle n'avait pas à citer la documentation antérieure : voir *Brito c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] A.C.F. n° 702, 2005 CF 562, paragraphe 10.

[19] L'avocat de M^{me} Adams a cité d'autres éléments de preuve documentaire, faisant état de la réponse insuffisante des autorités tant de la Trinité que de Saint-Vincent dans les cas de violence conjugale, mais aucun des renseignements omis ne peut être considéré comme important ou décisif au point de mettre en cause la validité des renseignements sur lesquels la Commission a fondé sa décision. On constate par ailleurs que la Commission n'a pas non plus cité d'autres passages des rapports en question qui ne faisaient pourtant que renforcer les conclusions concernant la protection de l'État. Bref, l'analyse par la Commission de la preuve concernant la situation dans le pays d'origine était raisonnable et les conclusions tirées à cet égard étaient amplement étayées par la preuve.

[20] L'argument voulant que la Commission n'ait pas correctement appliqué les *Directives concernant la persécution fondée sur le sexe* n'est pas non plus fondé. Il est vrai que la Commission n'a fait qu'évoquer ces directives dans sa décision, mais il n'y avait pas lieu d'en faire davantage. La crédibilité de la demanderesse devant la Commission n'était pas en cause. Ajoutons que M^{me} Adams n'a fait état d'aucune vulnérabilité particulière (psychologique ou autre) susceptible de la faire hésiter à s'adresser aux autorités pour se plaindre de violences. Elle s'est d'ailleurs dite satisfaite de la manière dont la police canadienne avait traité sa plainte visant M. Roberts, ce qui porte à penser qu'elle n'hésiterait pas à demander à nouveau l'aide des autorités en cas de besoin.

[21] M^{me} Adams invoque le passage suivant des *Directives concernant la persécution fondée sur le sexe* concernant le rapport entre le problème des femmes qui craignent d'être persécutées en raison de leur sexe et la protection de l'État :

Pour déterminer si l'État veut ou peut assurer la protection à une femme qui craint d'être persécutée en raison de son sexe, les décideurs doivent tenir compte du fait que les éléments de preuve pouvant normalement être fournis par la revendicatrice comme une « preuve claire et convaincante » de l'incapacité de l'État d'assurer la protection ne seront pas toujours disponibles ou utiles dans les cas de persécution fondée sur le sexe.

Ces directives donnent alors divers exemples d'autres formes de preuve pouvant être invoquées pour réfuter la présomption de la protection de l'État :

Par exemple, lorsqu'une revendication fondée sur le sexe repose sur des menaces ou des actes réels de violence sexuelle de la part des autorités gouvernementales (ou d'agents de persécution non gouvernementaux dans le cas où l'État ne peut ou ne veut offrir une protection), il pourrait être difficile pour la revendicatrice de justifier sa revendication à l'aide de « données statistiques » concernant les incidents de violence sexuelle dans son pays d'origine.

Dans les cas où la revendicatrice ne peut compter sur les éléments de preuve plus courants ou typiques comme « preuve claire et convaincante » de l'incapacité de l'État d'assurer la protection, il pourrait être nécessaire de s'en remettre à d'autres éléments de preuve pour satisfaire au critère de la « preuve claire et convaincante ». Il pourrait s'agir de témoignages de femmes se trouvant dans des situations similaires et pour lesquelles l'État a omis d'assurer la protection ou du témoignage de la revendicatrice elle-même concernant des incidents personnels précédents lors desquels l'État n'a pas assuré sa protection.

Or, en l'espèce, M^{me} Adams n'a fourni aucune preuve concernant le vécu de femmes se trouvant dans une situation similaire et elle n'a, évidemment, pas d'expérience récente avec les autorités de Saint-Vincent ou de la Trinité faisant état de l'absence de protection de l'État dans ces deux pays. Il n'y a donc en l'espèce aucune preuve permettant d'appuyer l'argument que la Commission a tenu compte de façon erronée des *Directives concernant la persécution fondée sur le sexe*.

[22] Selon le dernier argument avancé au nom de M^{me} Adams, la Commission n'aurait pas examiné les mécanismes en place à Saint-Vincent et à la Trinité pour les cas de violence conjugale. Je reconnais que, selon la jurisprudence, la Commission ne doit pas se contenter d'examiner les mesures procédurales ou législatives existantes dans un pays, mais doit en outre évaluer la capacité réelle ainsi que sur la volonté des autorités d'assurer la protection des citoyens, mais je ne suis pas convaincu que la Commission ait commis cette erreur en l'espèce. Une grande partie des preuves sur lesquelles la Commission s'est fondée visait expressément ou implicitement la question du caractère adéquat des mesures prises par l'État pour lutter contre la violence conjugale et la Commission a expressément mentionné ce critère dans ses motifs. Par exemple, la Commission a fait état de preuves indiquant qu'à Saint-Vincent les victimes de violence conjugale sont maintenant davantage enclines à porter plainte et que les autorités sont davantage portées à agir. La Commission a relevé que les progrès accomplis en matière de sensibilisation du public et de formation policière ont amélioré l'action de la police et qu'il existait maintenant une volonté de considérer comme criminelle la violence conjugale. Il n'appartient pas à la Cour de se livrer à une nouvelle appréciation d'une telle preuve, mais uniquement de décider si, au vu de la preuve produite, la conclusion de la Commission était raisonnable. Elle l'était.

[23] Pour conclure, je ne suis pas d'accord pour dire que la décision de la Commission était déraisonnable et la demande est par conséquent rejetée.

[24] L'avocat de la demanderesse a proposé la certification de la question de portée générale suivante :

[TRADUCTION] Lorsque, devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, un demandeur d'asile n'est pas assisté d'un conseil, le décideur est-il tenu

d'étudier davantage la preuve, compte tenu de la fragilité et de la vulnérabilité des immigrants en général et des demandeurs d'asile en particulier?

[25] Le défendeur s'oppose à la certification de cette question avançant, dans son mémoire complémentaire, des arguments convaincants dont témoigne l'extrait suivant :

[TRADUCTION] En toute déférence, nous estimons que la question dont la demanderesse sollicite la certification n'est ni concluante ni de portée générale.

La question proposée n'est en effet pas concluante, car elle repose sur un certain nombre d'hypothèses complexes qui n'ont pas été soulevées par les faits de l'espèce ou ne reposent pas sur eux – en particulier en ce qui concerne la « fragilité et de la vulnérabilité des immigrants en général et des demandeurs d'asile en particulier ». En effet, aucune preuve n'a été produite à cet égard devant la Cour.

La question n'est pas non plus concluante dans la mesure où elle porte sur un point qui n'a été soulevé ni dans la *Demande d'autorisation et demande de contrôle judiciaire* de la demanderesse ni dans le *Dossier de la demande*. Le défendeur n'a pas eu la possibilité de produire devant la Cour des preuves ou arguments à cet égard. Autrement dit, il convient d'appliquer en l'espèce le corollaire dégagé par le juge Pelletier dans la décision *Zazai*.

La question dont la demanderesse sollicite la certification n'est pas une question de portée générale étant donné que la jurisprudence est bien établie à ce sujet – notamment sur la question de savoir si l'examen du dossier d'un demandeur d'asile qui n'est pas assisté d'un conseil exige un niveau d'équité accru ou si on doit se montrer moins exigeant envers lui au niveau de la preuve compte tenu du fait qu'il se représente lui-même.

Dans deux affaires récentes, la Cour a refusé de certifier des questions portant sur ces points.

Dans *Agri c. M.C.I.*, 2007 CF 349, les demandeurs d'asile ont préparé eux-mêmes leur demande d'Examen des risques avant renvoi (ERAR). Ils ont demandé à la Cour de certifier la question suivante : « [TRADUCTION] L'obligation pour un agent d'immigration d'agir équitablement a-t-elle une portée plus large à l'égard d'un demandeur non représenté par un avocat, de sorte qu'il doit lui donner la possibilité de produire tous les éléments de preuve pour satisfaire à une exigence particulière de la loi? »

Le juge Harrington a refusé de certifier cette question, indiquant que les parties ont le droit d'être représentées si elles choisissent de l'être, mais qu'elles ne peuvent pas s'attendre à ce que la Commission fasse à la fois office de décideur et d'avocat si les demandeurs choisissent de ne pas se prévaloir des services d'un conseil.

Dans *Hassan c. M.C.I.*, 2006 CF 1183, le juge Gibson a refusé de certifier une question concernant le fardeau de la preuve incombant aux demandeurs de statut. Le juge Gibson a écrit au paragraphe 18 :

18 Avec égards pour le demandeur, il ne fait selon moi aucun doute qu'en dépit de ce qui peut se passer au début d'une audience lorsque les questions dont est saisi la SPR sont examinées, le demandeur conserve l'obligation juridique ou le fardeau d'établir le bien-fondé de ses allégations de façon claire et non équivoque. [...] Comme il est énoncé au paragraphe 11 des motifs de l'arrêt *Ranganathan c. M.C.I.*, [2001] 2 C.F. 164 (C.A.) [...] : « Le défaut d'un revendicateur de satisfaire à ses obligations quant au fardeau de la preuve ne peut être imputé à la Commission et se transformer en faute de la Commission. »

J'accepte l'avis du défendeur exposé ci-dessus et je refuse de certifier la question proposée.

[26] La demande de contrôle judiciaire est par conséquent rejetée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

« R. L. Barnes »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3820-06

INTITULÉ : JOAN ADAMS
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 1^{er} MAI 2007

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

**DATE DES MOTIFS :
ET DU JUGEMENT** LE 17 MAI 2007

COMPARUTIONS :

Waikwa Wanyoike POUR LA DEMANDERESSE

John Provarit POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waikwa Wanyoike POUR LA DEMANDERESSE
Avocat
Toronto (Ontario)

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