

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20201110**

**Dossier : IMM-151-20**

**Référence : 2020 CF 1051**

**Ottawa (Ontario), le 10 novembre 2020**

**En présence de l'honorable juge Roy**

**ENTRE :**

**IMELDA LIMONES MUNOZ  
CESAR FERNANDO RAMIREZ PERALES  
FERNANDA LIZBETH RAMIREZ  
LIMONES  
IMELDA ELIZABETH RAMIREZ  
LIMONES**

**partie demandeur**

**et**

**LE MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DES  
RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ**

**partie défenderesse**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire faite en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, ch 27 [la *Loi*]. Les demandeurs constituent une famille de citoyens mexicains et c'est Mme Limones Munoz qui est la demanderesse

désignée comme représentante des filles jumelles du couple. La décision dont contrôle judiciaire est demandé est celle de la Section d'appel des réfugiés [SAR]. Celle-ci a rejeté la demande d'asile après que la Section de la protection des réfugiés [SPR] en ait fait autant.

I. Les faits

[2] Les faits sont tirés dans une grande mesure de la décision de la SPR qui les a décrits en détail. De fait, ils ne sont pas réellement contestés puisque, éventuellement, la question à être déterminée était de savoir si les Munoz avaient une Possibilité de refuge interne [PRI] au Mexique.

[3] Les demandeurs adultes se disent victimes d'extorsion aux mains d'un cartel opérant au Mexique, Los Zetas, et de représentants gouvernementaux corrompus avec qui le cartel aurait des liens étroits.

[4] Les extorsions auraient commencé en novembre 2013 alors que M. Cesar Fernando Ramirez Perales a reçu la visite d'un procureur de la municipalité de Linares, la ville où il vivait avec sa famille. Ce représentant gouvernemental lui aurait dit que trois de ses anciens employés venaient d'être arrêtés pour fraude et que, s'il ne voulait pas se voir impliqué dans l'affaire, il devrait verser une somme de 10,000 pesos. Le demandeur a payé la somme dès le lendemain.

[5] Quelques mois plus tard, en avril 2014, M. Ramirez Perales subissait un enlèvement par des hommes armés qui, disaient-ils, étaient associés au Los Zetas. Il a été torturé physiquement et psychologiquement. Par ailleurs, le demandeur a reconnu la voix d'un des hommes comme

étant celle de l'un de ses anciens employés. Il s'était retrouvé dans les cellules de la police ministérielle de Linares pour la nuit et on requérait une somme de 45,000 pesos; cette demande serait venue du commandant de la police locale. Huit jours après, le demandeur a rapporté l'incident à un colonel de l'armée en poste à Linares, mais celui-ci lui a dit ne pouvoir rien faire.

[6] Les manœuvres d'extorsion ont continué au cours des années suivantes alors que des hommes armés, souvent avec le visage couvert, lui ont demandé de l'argent en lui faisant des menaces.

[7] Vers la fin février 2017, trois hommes de Los Zetas sont venus au bureau du demandeur et ils l'ont agressé; ils ont demandé une somme de 15,000 pesos à être livrée dans les deux prochaines heures. La somme a été payée par le demandeur. Cet incident aurait déclenché chez le demandeur une détérioration de sa santé mentale en ce qu'il se serait senti déprimé. Il a donc décidé de venir au Canada pour, dit-il, s'y reposer. C'est ainsi que le 14 mars 2017, M. Ramirez Perales a quitté et est venu au Canada où il a été détenu à son arrivée. La détention semble avoir duré un mois. Il devait faire une demande d'asile au Canada le 6 avril 2017.

[8] Pendant ce temps, c'est la demanderesse principale qui faisait l'objet de sévices par des hommes armés et masqués (cagoules) qui sont revenus chez la demanderesse pour requérir le paiement dû le 1<sup>er</sup> avril 2017. Un homme armé se présentait le 1<sup>er</sup> avril pour recueillir l'argent requis. Il l'a giflée, a mis son arme à feu contre sa tête et l'a menacée de représailles à son égard et à celui de ses filles si le demandeur ne payait pas l'argent demandé.

[9] Durant ce mois d'avril, Mme Munoz a noté la présence de surveillance dont elle aurait fait l'objet. Vers la fin du mois, elle a encore été interceptée par des individus associés à Los Zetas. Ces trois hommes ont fait des menaces à son sujet et à celui de ses filles, exigeant 30,000 pesos de la demanderesse pour le 3 mai. Ce 3 mai 2017, ces trois hommes sont revenus, l'ont violée et ont pris les 30,000 pesos. C'est à la suite de cet incident que la demanderesse a fait des démarches pour obtenir des passeports. À la fin du mois de mai, le 26, des hommes sont encore venus chez la demanderesse pour y réclamer la somme d'argent qui n'était due que le 1<sup>er</sup> juin.

[10] Mme Munoz et ses deux filles ont quitté le Mexique pour le Canada le 31 mai 2017. Leur demande d'asile était faite le 1<sup>er</sup> juin 2017.

[11] La demande d'asile du mari et des trois autres demandeurs a été entendue les 17 avril et 15 mai 2018. La décision du 19 juin 2018 a accepté comme crédible la version des témoignages rendus. Par ailleurs, la SPR a conclu qu'il y avait une possibilité de refuge interne à Cancun alors que cet endroit sur la côte est du Mexique, une ville de 500,000 habitants sur la péninsule du Yucatan, était dit comme étant hors de la zone d'influence de Los Zetas et des policiers corrompus qui étaient associés au cartel. C'est de cette décision dont appel a été porté devant la Section d'appel des réfugiés le 11 juillet 2018.

## II. La décision de la SAR

[12] Il s'agit de la décision dont contrôle judiciaire est demandé. La SAR a rejeté l'appel dans une décision datée du 16 décembre 2019. Les demandeurs n'ont ni la qualité de réfugié, ni celle de personne à protéger.

[13] Deux questions se posaient devant la SAR. D'abord, les demandeurs ont cherché à présenter de la nouvelle preuve. Ensuite, la question déterminante était celle d'un refuge intérieur au Mexique qui, selon la SPR, était possible à Cancun.

[14] Pour ce qui est de la nouvelle preuve, elle est des articles provenant de diverses sources, au nombre de 5, s'échelonnant du 8 avril 2012 au 12 avril 2018. Il semble que les demandeurs ignoraient que la SPR allait conclure que Cancun est une possibilité de refuge intérieur et cette nouvelle preuve était offerte pour contrecarrer la conclusion que Cancun pouvait être un tel refuge intérieur. La SAR rejetait cette nouvelle preuve puisque celle-ci n'était pas nouvelle en ce qu'elle était antérieure à la décision de la SAR.

[15] Quant à la question déterminante, la SAR devait considérer que Cancun ne pouvait se qualifier. En effet, la SPR avait considéré qu'au moment de l'audience, le territoire où se trouve Cancun (Quintana Roo) était l'un des territoires dits les plus tranquilles au Mexique. Selon le Mexico Peace Index de 2017, il se situait au 9<sup>e</sup> rang parmi les 32 états mexicains.

[16] Or, la situation a changé; le Mexico Peace Index de 2019 considérait que le rang avait glissé de façon significative et situait l'état du Quintana Roo au 29<sup>e</sup> rang, ce qui en aurait fait l'un des plus dangereux. Cela fait conclure à la SAR que la conclusion tirée par la SPR est incorrecte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 CAF 93, [2016] 4 RCF 157).

[17] Mais l'étude de la SAR ne s'arrêtait pas là. Elle devait considérer d'autres possibilités de refuges intérieurs pour la famille de Mme Munoz. Considérant que les agents de persécution sont des policiers corrompus œuvrant pour le compte de Los Zetas ainsi que les membres de cette organisation, la SAR en vient à la conclusion que la capitale, Mexico City, serait un refuge intérieur possible.

[18] Les demandeurs ont été avisés que la possibilité de refuge dans la capitale serait examinée, leur permettant ainsi de faire des représentations appropriées. Ce qu'ils firent. Selon la SAR, le pouvoir des différents cartels mexicains serait fragmenté à Mexico City. Qui plus est, les structures de groupes comme Los Zetas ont été décimées par l'état mexicain et par les luttes entre les différents cartels au sein du pays. Pour la SAR, « (l)es activités sont généralement localisées en tant que cellules fragmentées » (Décision de la SAR, para 23). L'essence de la décision me semble être au paragraphe 24 qui se lit ainsi :

[24] Vu le nombre de factions différentes qui se trouvent à Mexico City, il n'y a pas de probabilité prépondérante que les membres de Los Zetas se trouvant à Linares soient en mesure de communiquer avec des factions se trouvant à Mexico City. La soumission [*sic*] que les liens entre les forces policières et Los Zetas permettent de conclure à leur capacité à retrouver la trace de la famille Perales à Mexico City n'est qu'une supposition [on note que le mari de la demanderesse principale porte le nom de Cesar Fernando Ramirez Perales]. Tel que mentionné précédemment et soulevé dans les soumissions demandées, l'autorité de Los Zetas s'exerce dans une région spécifique et la preuve prépondérante ne permet pas de conclure qu'ils ont les moyens d'étendre leur pouvoir au-delà de leur région.

[19] Il en résulte qu'avant de chercher refuge à l'étranger, il faut considérer la possibilité de refuge interne : selon la balance des probabilités, la famille ne serait pas exposée à une menace à leur vie ou à un risque de traitement ou peine cruelle et inusitée à Mexico City.

[20] Le deuxième volet de l'examen de la possibilité de refuge interne mettait en exergue le handicap dont souffre maintenant M. Perales et les conditions de vie pour les femmes à Mexico City qui seraient déplorables avec un haut taux de féminicide et un problème de harcèlement sexuel au travail. Selon les demandeurs, cela aurait pour effet de plonger la famille dans un état de détresse total.

[21] Considérant le programme Prospéra au sujet duquel de l'information est présentée au Cartable national de documentation (CND) au sujet du Mexique, la SAR constate l'existence de services dans 28 états mexicains où on assure des services de santé à 12,4 millions de personnes. Un soutien aux foyers à faible revenu, sous forme de subventions, est fourni afin de permettre à ces familles d'accéder à l'alimentation, l'éducation, la santé et un accès au marché du travail de manière à assurer une intégration productive, financière et sociale. De plus, le CND traite de la situation des femmes; on y met en relief la législation à l'encontre du féminicide et la mise en place de politiques en vue de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. C'est ainsi que les peines à l'égard du féminicide ont été renforcées et que les délais ont été réduits pour permettre l'émission d'ordonnances de protection. La SAR de conclure :

[31] Avec la mise en place de programmes sociaux, médicaux et éducatifs qui viennent en aide à une population moins fortunée et à risque d'être démunie, la preuve prépondérante est à l'effet que l'État est en mesure, selon une prépondérance de probabilités, d'assurer une assistance à la famille Perales de sorte que selon la prépondérance des probabilités, il ne serait pas déraisonnable pour eux de trouver refuge intérieur à Mexico City.

### III. Questions en litige et norme de contrôle

[22] À mon avis, trois questions se posent en fonction de l'argumentaire des demandeurs.

Elles sont :

1. Le rejet de certains éléments de preuve déposés par la partie demanderesse est-il approprié?
2. La décision de la SAR de considérer que Mexico City constitue une possibilité de refuge intérieur est-elle une décision raisonnable?
3. L'obligation d'équité procédurale en ne permettant pas aux demandeurs d'être entendus à une audition constitue-t-elle une violation de l'équité procédurale?

[23] La question de la norme de contrôle des décisions de la SAR me semble avoir fait l'objet de décisions de notre Cour depuis *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] qui fait en sorte que la norme de la décision raisonnable, qui est présumée depuis *Vavilov*, est maintenant confirmée par notre Cour (*Elusme c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 225 [Elusme] ; *Akinkunmi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 742 ; *Onuwavbagbe c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 758).

[24] Il en est de même des décisions prises à l'égard de l'admissibilité de nouvelles preuves (*Arana Del Angel c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 253 ; *Dugarte de Lopez c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 707). Pour ce qui est de la possibilité de refuge intérieur, la norme continue d'être celle de la décision raisonnable (*Souleyman c Canada*

(*Citoyenneté et Immigration*), 2020 CF 708 ; *Singh c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 807 ; *Singh c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 727). Dans *Elusme* (précité), notre Cour, reprenant en cela les décisions de la Cour d'appel fédérale, résumait la situation de la façon suivante au paragraphe 25 :

[25] Le fardeau de démontrer qu'une PRI est déraisonnable dans un cas donné, fardeau qui incombe au demandeur d'asile, est très exigeant (*Jean Baptiste c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1106 au para 21 [*Baptiste*]; *Pineda c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 1446 au para 14 ; *Molina c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 349 au para 14; *Aznar Alvarez c Canada (Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1164 au para 10). En effet, il lui faut démontrer rien de moins que l'existence de conditions qui mettraient en péril sa vie et sa sécurité là où il pourrait se relocaliser. La preuve qu'il doit apporter à cet égard doit être réelle et concrète (*Ranganathan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 CF 164 au para 15 [*Ranganathan*]).

[Je souligne.]

[25] Quant aux questions d'équité procédurale, *Vavilov* confirme que la norme de la décision correcte continue d'être la norme appropriée. Il me semble que les décisions *Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 RCS 502 [*Khela*], au paragraphe 79 et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339 [*Khosa*], au paragraphe 43 disposent de la question. Notre Cour l'a accepté spécifiquement dans *Shah c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 448 ; *Suri c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 86 ; *Rendon Segovia c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 99, *Matharoo v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 664; *Chen c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 111. Je note au passage que ces deux dernières décisions parlent en termes de trouver s'il y a une violation d'équité procédurale de la part de la cour de révision plutôt que d'une révision selon la norme de la décision correcte. Il s'agit là d'une distinction sans

différence en ce que, dans l'un et l'autre cas, ce qui importe est que la cour de révision doit mener sa propre analyse, sans faire preuve de déférence ou de retenue judiciaire à l'égard de la décision du tribunal administratif.

#### IV. Arguments et analyse

##### A. *La SAR a-t-elle agi de façon déraisonnable en rejetant certains éléments de preuve ?*

[26] Cette question peut être traitée de façon expéditive. Ce dont se plaignaient les demandeurs était que leur preuve documentaire supplémentaire n'avait pas été reçue par la SAR.

[27] Le demandeur argue que la décision de refuser le dépôt n'est pas raisonnable du fait que cette preuve est dite crédible et pertinente. Mais là n'est pas la question. Il eut fallu que le demandeur démontre qu'il s'agit là de nouvelle preuve au sens du paragraphe 110(4) de la *Loi*. Ce qu'il ne fit pas. La décision de la SAR me paraît inattaquable à cet égard. Mais il y a plus.

[28] Il s'agissait de cinq articles de journaux et de la CBC qui traitent de la situation à Cancun ou du cartel Los Zetas. Cette preuve a été rejetée par la SAR parce qu'elle ne satisfaisait pas aux conditions d'admissibilité qui sont prévues expressément au paragraphe 110(4) de la *Loi*.

[29] Il s'agit là d'une question qui ne se pose plus étant donné qu'elle était relative à l'existence d'une possibilité de refuge intérieur à Cancun. La seule décision qui soit devant la cour de révision est la décision de la SAR et celle-ci a conclu à erreur de la part de la SPR en convenant que Cancun pouvait être un refuge intérieur adéquat. Il en résulte que l'acceptation de

preuve à cet égard, ou non, est une question purement théorique qu'il n'est pas nécessaire de traiter plus avant.

[30] D'autres éléments de preuve ont été présentés à la SAR lorsque le demandeur a présenté ses observations sur la possibilité d'un refuge intérieur à Mexico City. On se rappelle que la SAR avait indiqué ne pas être satisfaite que la ville de Cancun était un tel refuge. Elle avait alors noté cette alternative et demandé au demandeur de faire ses représentations à cet égard. Ce qu'il fit le 2 décembre 2019. Deux documents étaient produits : une lettre du Work Place Safety and Insurance Board, du 29 juillet 2019 qui confirme qu'il n'y a plus d'attente d'une amélioration significative relativement à une blessure ou maladie liée au travail. Le demandeur est ainsi éligible à une révision par « a Non-Economic Loss Clinical Specialist in the Permanent Impairment Program ». Le deuxième document est un article de BBC News du 24 octobre 2019 intitulé « Mexico Cartels : which are the biggest and most powerful ? ». L'article répertorie quatre cartels, dont le cartel Los Zetas. On y indique que le cartel a connu le sommet de son pouvoir en 2012 et serait en déclin depuis, le cartel volant en morceau (« splinter ») et permettant à des groupes rivaux de les dominer.

[31] Essentiellement, le demandeur prétend que l'on ne sait pas si cette preuve documentaire a été étudiée. Il ne dit pas comment on pourrait inférer une telle conclusion puisque ces deux éléments de preuve ne pouvaient qu'avoir une faible force probante. Contrairement à la prétention du demandeur, l'article de la BBC n'établit aucunement la capacité de Los Zetas de retracer les demandeurs à Mexico City : c'est plutôt le contraire. Quoique demeurant une force

dangereuse, le cartel est sur le déclin depuis plusieurs années. Quant à la lettre du 29 juillet 2019, elle dit bien peu de choses.

[32] L'absence de référence directe aux deux éléments ne peut vouloir dire qu'ils n'ont pas été considérés. Le défendeur n'a pas tort de rappeler que les motifs du tribunal administratif ne nécessitent pas que chaque détail fasse l'objet d'une mention (*Vavilov*, para 91). Cela ne permet évidemment pas d'escamoter un élément important qui aurait rendu une décision discordante. Mais la preuve offerte par les demandeurs n'est pas de cet acabit. Ces éléments n'avançaient en rien les prétentions des demandeurs au sujet de la capacité de Los Zetas de les retracer à Mexico City ou des difficultés de santé de l'un de ceux-ci. *Vavilov* requiert une lacune grave (para 100) et continue de refuser une « chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur » (*Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 RCS 458, para 54, citant *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, para 14, tel qu'endossé dans *Vavilov*, para 102). C'est ce que le demandeur aura tenté en l'espèce.

B. *Les demandeurs n'ont pas été entendus directement*

[33] Cette fois, l'argument est de dire que les demandeurs n'ont jamais pu faire valoir leur point de vue en s'adressant en personne à la SAR. Sans par ailleurs fournir d'autorité à cet égard, l'on comprend que les demandeurs disent vouloir présenter oralement leurs prétentions, ce qui ne leur a pas été permis. Cela serait en violation de l'équité procédurale. La norme de contrôle est celle de la décision correcte (*Khosa*, para 43; *Khela*, para 79).

[34] En fait, les demandeurs sont confrontés à la *Loi*. Il n'y a pas de violation à l'équité procédurale de common law lorsque le décideur suit simplement ce que la loi prescrit (*Sturgeon Lake Cree Nation c Hamelin*, 2018 CAF 131, aux paras 53 à 55). La loi a préséance sur la common law.

[35] . Le paragraphe 110(6) de la *Loi* est un obstacle dirimant en ce qu'il prescrit les cas où une audience peut être tenue :

#### **Audience**

**(6)** La section peut tenir une audience si elle estime qu'il existe des éléments de preuve documentaire visés au paragraphe (3) qui, à la fois :

**a)** soulèvent une question importante en ce qui concerne la crédibilité de la personne en cause;

**b)** sont essentiels pour la prise de la décision relative à la demande d'asile;

**c)** à supposer qu'ils soient admis, justifieraient que la demande d'asile soit accordée ou refusée, selon le cas.

2001, ch. 27, art. 110; 2010, ch. 8, art. 13; 2012, ch. 17, art. 36 et 84.

#### **Hearing**

**(6)** The Refugee Appeal Division may hold a hearing if, in its opinion, there is documentary evidence referred to in subsection (3)

**(a)** that raises a serious issue with respect to the credibility of the person who is the subject of the appeal;

**(b)** that is central to the decision with respect to the refugee protection claim; and

**(c)** that, if accepted, would justify allowing or rejecting the refugee protection claim.

2001, c. 27, s. 110; 2010, c. 8, s. 13; 2012, c. 17, ss. 36, 84.

Comme on le voit, il faut un lien entre la preuve documentaire admise et les trois éléments répertoriés aux alinéas a), b) ou c). Rien de tel n'est présent en l'espèce ou n'a même été allégué et plaidé. C'est donc le principe général se trouvant au paragraphe 110(3) de la *Loi* qui trouve application en ce que la SAR procède sans audience, sur le dossier de la SPR.

[36] La SAR n'a qu'utilisé une des trois options qui s'offraient à elle pour disposer de l'affaire (para 111(1) de la *Loi*). Il faut aussi noter que le renvoi à la SPR, soit l'une des trois possibilités du paragraphe 111(1), est lui-même assujéti à une condition supplémentaire, soit que la SAR ne puisse ou confirmer la décision attaquée ou y substituer la décision qui aurait dû être rendue « sans tenir une nouvelle audience en vue du réexamen des éléments de preuve qui ont été présentés à la Section de la protection des réfugiés » (al. 111(2)b) de la *Loi*).

[37] Ainsi, la SAR était d'accord pour convenir que les demandeurs n'ont pas la qualité de réfugiés, ni celle de personnes à protéger, mais elle exprime son désaccord sur la possibilité de refuge intérieur à Cancun; elle conclut plutôt au PRI à Mexico City. Les demandeurs n'ont pas établi en quoi ils auraient eu droit à une audition orale à cet égard, devant la SAR ou devant la SPR sur renvoi devant celle-ci.

[38] J'estime qu'il aurait été préférable pour la SAR de s'en tenir au vocabulaire que l'on trouve au paragraphe 111(1) de la *Loi* plutôt que celui utilisé au paragraphe 5 de la décision de la SAR, ce qui est source de confusion inutile. La combinaison des paragraphes 5 et 17 de la décision permet de conclure que la SAR a substitué sa décision sur l'aspect déterminant du dossier, soit le PRI à Cancun, puisqu'elle considérait incorrecte la décision de la SPR. L'utilisation des termes de la *Loi* aurait été préférable.

### C. *Le refuge interne*

[39] Les demandeurs ont attaqué la PRI à Mexico City. Il ne fait aucun doute que les demandeurs sont astreints à la norme de la décision raisonnable (*Elusme* (précité); *Souleyman*

(précité); *Singh* (précité, 2020 CF 807). Cela a ses conséquences. Un demandeur a évidemment le fardeau de faire la démonstration du caractère déraisonnable d'une décision (*Vavilov*, para 100). De façon plus significative, la cour de révision fait preuve de retenue judiciaire, montrant du respect envers le rôle joué par le décideur administratif à qui le Parlement a confié la tâche de procéder à l'adjudication (*Vavilov*, paras 13 et 75). Ainsi, la cour de révision ne substitue pas son opinion à celle des décideurs. Ce ne sera qu'après avoir bien compris la décision du décideur administratif que la cour de révision recherche les caractéristiques d'une décision raisonnable, « soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, para 99). Cela implique que la cour de révision soit convaincue de lacunes graves, non superficielles ou accessoires (*Vavilov*, para 100).

[40] Un demandeur qui parviendrait à démontrer un raisonnement intrinsèquement incohérent, parce qu'il ne serait pas rationnel et logique, ou que la décision du tribunal administratif est indéfendable en fonction des contraintes factuelles et juridiques ayant une incidence sur la décision, devrait avoir gain de cause. C'est ce qui explique que la chasse au trésor, ligne par ligne à la recherche d'une erreur, ne sera pas facilement un gage de succès parce que cela ressort davantage d'un examen selon la norme de la décision correcte où la cour de révision se forme sa propre opinion, sans devoir faire preuve de retenue judiciaire.

[41] L'examen de la possibilité de refuge intérieur comporte deux volets. Comme il a été dit à répétition depuis 25 ans, « le demandeur du statut est tenu, compte tenu des circonstances individuelles, de chercher refuge dans une autre partie du même pays pour autant que ce ne soit

déraisonnable de le faire » (*Thirunavukkarasu c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (C.A.), [1994] 1 C.F. 589 [*Thirunavukkarasu*], p. 597). Le fardeau est sur les épaules des demandeurs de démontrer, sur prépondérance des probabilités, qu'ils risquent sérieusement d'être persécutés dans cette partie de pays où on prétend qu'il y a possibilité de refuge. C'est le premier volet (*Rasaratnam c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 706). Quant au second volet, il consiste en l'examen des conditions dans lesquelles se retrouveraient les demandeurs s'ils devaient accéder au lieu de refuge interne. Le test à cet égard a été décrit ainsi dans *Thirunavukkarasu* (précité), à la page 598 :

Permettez-moi de préciser. Pour savoir si c'est raisonnable, il ne s'agit pas de déterminer si, en temps normal, le demandeur choisirait, tout compte fait, de déménager dans une autre partie plus sûre du même pays après avoir pesé le pour et le contre d'un tel déménagement. Il ne s'agit pas non plus de déterminer si cette autre partie plus sûre de son pays lui est plus attrayante ou moins attrayante qu'un nouveau pays. Il s'agit plutôt de déterminer si, compte tenu de la persécution qui existe dans sa partie du pays, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il cherche refuge dans une autre partie plus sûre de son pays avant de chercher refuge au Canada ou ailleurs. Autrement dit pour plus de clarté, la question à laquelle on doit répondre est celle-ci: serait-ce trop sévère de s'attendre à ce que le demandeur de statut, qui est persécuté dans une partie de son pays, déménage dans une autre partie moins hostile de son pays avant de revendiquer le statut de réfugié à l'étranger?

La possibilité de refuge dans une autre partie du même pays ne peut pas être seulement supposée ou théorique; elle doit être une option réaliste et abordable. Essentiellement, cela veut dire que l'autre partie plus sûre du même pays doit être réalistement accessible au demandeur. S'il y a des obstacles qui pourraient se dresser entre lui et cette autre partie de son pays, le demandeur devrait raisonnablement pouvoir les surmonter. On ne peut exiger du demandeur qu'il s'expose à un grand danger physique ou qu'il subisse des épreuves indues pour se rendre dans cette autre partie ou pour y demeurer. Par exemple, on ne devrait pas exiger des demandeurs de statut qu'ils risquent leur vie pour atteindre une zone de sécurité en traversant des lignes de combat alors qu'il y a une bataille. On ne devrait pas non plus exiger qu'ils se tiennent cachés dans une région isolée de leur pays, par exemple dans une

caverne dans les montagnes, ou dans le désert ou dans la jungle, si ce sont les seuls endroits sûrs qui s'offrent à eux. Par contre, il ne leur suffit pas de dire qu'ils n'aiment pas le climat dans la partie sûre du pays, qu'ils n'y ont ni amis ni parents ou qu'ils risquent de ne pas y trouver de travail qui leur convient. S'il est objectivement raisonnable dans ces derniers cas de vivre dans une telle partie du pays sans craindre d'être persécuté, alors la possibilité de refuge dans une autre partie du même pays existe et le demandeur de statut n'est pas un réfugié.

[42] Ce second volet a été décrit comme étant exigeant dans *Ranganathan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 CF 164 [*Ranganathan*] où la Cour d'appel fédérale décrit ainsi le test :

[15] Selon nous, la décision du juge Linden, pour la Cour d'appel, indique qu'il faille placer la barre très haute lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est déraisonnable. Il ne faut rien de moins que l'existence de conditions qui mettraient en péril la vie et la sécurité d'un revendicateur tentant de se relocaliser temporairement en lieu sûr. De plus, il faut une preuve réelle et concrète de l'existence de telles conditions. L'absence de parents à l'endroit sûr, prise en soi ou conjointement avec d'autres facteurs, ne peut correspondre à une telle condition que si cette absence a pour conséquence que la vie ou la sécurité du revendicateur est mise en cause. Cela est bien différent des épreuves indues que sont la perte d'un emploi ou d'une situation, la diminution de la qualité de vie, le renoncement à des aspirations, la perte d'une personne chère et la frustration des attentes et des espoirs d'une personne.

[43] Ici, la SAR a avisé les demandeurs de la possibilité d'un PRI à Mexico City. Les demandeurs devaient démontrer un risque sérieux d'être persécutés à Mexico City. À mon avis, les demandeurs n'ont pas satisfait le fardeau de démontrer que la décision de la SAR de ne pas être convaincue des risques sérieux était déraisonnable.

[44] Que les agents de persécution soient Los Zetas, des policiers corrompus de la région d'où proviennent les demandeurs ou une combinaison des deux, le fardeau n'est pas porté par le Ministre, mais il est plutôt celui des demandeurs. La question est de savoir en quoi la décision de la SAR est déraisonnable. Essentiellement, la SAR aura conclu, selon la balance des probabilités, que les demandeurs ne font pas face à un risque sérieux de persécution à Mexico City. Cela s'explique par la fragmentation de différents cartels et le fait, selon la preuve, que Los Zetas a été décimé tant par l'État mexicain que par les guerres que se livrent les différents groupes. Pour la SAR, la prépondérance de la preuve offerte n'établit pas « que les membres de Los Zetas se trouvant à Linares soient en mesure de communiquer avec des factions se trouvant à Mexico City » (décision de la SAR, para 24). Retracer la trace des demandeurs n'est que supposition ; Los Zetas opère dans une région spécifique et on ne peut conclure, selon la prépondérance de la preuve, qu'ils auraient les moyens d'étendre leur action alors que leur intérêt est circonscrit à des régions données.

[45] Les demandeurs n'ont pas établi en quoi la justification donnée serait incohérente ou indéfendable en fonction des contraintes factuelles et juridiques. À la place, ils ont démontré leur désaccord avec les conclusions tirées par la SAR de la preuve. Ainsi, les demandeurs parlent d'une analyse sélective de la preuve qui aurait été faite par la SAR. Or, l'analyse sélective de l'un n'est qu'un poids différent donné à la preuve par un autre. La SAR parlait de décisions prises selon la balance des probabilités. Un décideur doit faire la part des choses. Il eut fallu une démonstration que de la preuve de grande qualité a été omise pour démontrer l'absence d'une décision raisonnable dont les apanages sont la justification, la transparence et l'intelligibilité,

alors que la décision est justifiée en fonction des contraintes factuelles et juridiques pertinentes. Il n'a pas été démontré d'incohérence intrinsèque ou que la décision est indéfendable.

[46] Il peut être dit la même chose au sujet du second volet. Comme on l'a vu, la barre est haute. Il faut que la vie et la sécurité des demandeurs soient mises en cause. À la place, M. Ramirez Perales met de l'avant un handicap permanent et Mme Munoz les conditions de vie pour les femmes à Mexico City. La SAR a mis en exergue les programmes sociaux, médicaux et éducatifs qui sont disponibles pour la population moins fortunée; la prépondérance de la preuve est à l'effet qu'il existe des moyens fournis par l'état pour venir en assistance au besoin. Il en est de même des moyens pour s'attaquer au féminicide et à la discrimination faite aux femmes. J'ajoute que la preuve mise de l'avant par les demandeurs n'avait pas la qualité requise, soit qu'elle soit réelle ou concrète de l'existence de conditions mettant en péril la vie et la sécurité (*Ranganathan*, précité, para 15).

[47] Le factum présenté par les demandeurs à la SAR manquait considérablement de preuve, se contentant de références générales. Les représentations devant cette Cour n'étaient pas davantage précises et la lettre offerte en preuve nouvelle ne pouvait pas avoir une valeur probante significative : après tout, elle ne fait que reconnaître que M. Ramirez Perales rencontre « the criteria for a permanent impairment review as a result of your injury or illness ». Cela ne saurait suffire à satisfaire à la présentation de preuve réelle et concrète. Contrairement à ce qu'ont prétendu les demandeurs, la SAR n'a pas fait abstraction du profil des défendeurs. C'est tout simplement qu'ils n'ont pas été en mesure de sauter la haute barre à laquelle ils sont confrontés.

D. *Mémoire supplémentaire*

[48] Les demandeurs semblent s'être sentis autorisés à produire un mémoire supplémentaire le 13 octobre dernier, mémoire supplémentaire qui selon l'ordonnance autorisant la demande de contrôle judiciaire devait remplacer le mémoire du demandeur et sa réplique. Ce ne fut pas fait.

[49] Ce mémoire cherche à ajouter à la PRI à Mexico City. Cette fois, les demandeurs reviennent à la charge au sujet d'une PRI à Cancun (état de Quintana Roo). Il semble que les demandeurs prétendent maintenant qu'il y aurait incohérence dans l'analyse faite par la SAR pour conclure à la présence d'une PRI à Mexico City.

[50] Au moment de la décision de la SPR, Cancun était au 9<sup>e</sup> rang sur le Mexico Peace Index de 2017, un document produit par le Institute for Economics & Peace, un organisme qui se dit indépendant, sans partisanerie et sans but lucratif dont la mission est de changer le focus en le mettant sur la paix comme mesure du bien-être et de progrès qui soit positive, atteignable et tangible. Cela faisait de Cancun, qui est situé dans l'état de Quintana Roo, un endroit moins dangereux que l'état de Nuevo Leon (état où se trouve Linares, où vivaient les demandeurs avant de venir au Canada), qui était alors au 25<sup>e</sup> rang sur 32.

[51] En 2019, le même index avait situé Quintana Roo au 29<sup>e</sup> rang, rendant Cancun comme étant une possibilité de refuge interne moins attrayante. La SAR déclarait que Cancun n'était donc plus une possibilité de refuge intérieur du fait que Quintana Roo (Cancun) avait glissé au

29<sup>e</sup> rang. Avis était donné aux demandeurs que la SAR considérait plutôt Mexico City à titre de PRI.

[52] Le mémoire supplémentaire semble considérer exclusivement le classement numérique des différents états pour les années 2017 et 2019, voyant que l'état où se trouve Linares (Nuevo Leon) a progressé du 25<sup>e</sup> rang, en 2017, au 17<sup>e</sup>, en 2019. De fait, le rang est même supérieur à Mexico City qui avait amélioré son rang de 22<sup>e</sup> en 2017 à 20<sup>e</sup> en 2019. De cela, les demandeurs cherchent à tirer un argument selon lequel il n'est pas clair pourquoi Mexico City serait une PRI puisque Nuevo Leon est maintenant « moins dangereuse », selon cet index, que ne le serait Mexico City.

[53] Ceci dit avec égard, c'est un argument bien mince qui est offert pour prétendre à une décision déraisonnable. En effet, la décision de la SAR est fondée sur la présence limitée de Los Zetas à Mexico City, alors que « l'autorité de Los Zetas s'exerce dans une région spécifique et la preuve prépondérante ne permet pas de conclure qu'ils ont les moyens d'étendre leur pouvoir au-delà de leur région » (décision de la SAR, para 24), et au déclin de ce cartel. On pourrait même spéculer que ce déclin se répercute par une amélioration de la situation de sécurité au Nuevo Leon : ça ne fait pas de Mexico City un endroit qui ne pourrait pas être considéré au titre d'une PRI si les demandeurs ne peuvent rester à Linares à cause d'exactions craintes par eux.

[54] Dit autrement, c'est l'intérêt que pourrait porter aux demandeurs des agents de persécution au Nuevo Leon qui pourrait créer problème alors que Mexico City est vue par la SAR comme ne présentant pas un risque relativement aux actions de Los Zetas. Le fait que

Mexico City puisse être dangereuse à d'autres égards n'est pas pertinent : c'est plutôt l'adéquation entre Los Zetas et Mexico City qui compte. Or, la SAR a expliqué dans sa décision pourquoi Mexico City satisfaisait au premier volet de l'examen de la PRI, celui qui traite du risque sérieux d'y être persécuté. Il n'y a pas d'incohérence intrinsèque du fait que Nuevo Leon a amélioré sa performance dans un index.

V. Conclusion

[55] Il en résulte que la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée. Les parties ont convenu qu'il n'y a pas de question grave de portée générale qui devrait être certifiée. C'est aussi l'avis de la Cour.

**JUGEMENT au dossier IMM-151-20**

**LA COUR STATUE que :**

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

« Yvan Roy »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** IMM-151-20

**INTITULÉ :** IMELDA LIMONES MUNOZ ET AL c LE  
MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS  
ET DE LA CITOYENNETÉ

**LIEU DE L'AUDIENCE :** PAR VIDÉOCONFÉRENCE ENTRE OTTAWA  
(ONTARIO) ET MONTRÉAL (QUÉBEC)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 3 NOVEMBRE 2020

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE ROY

**DATE DES MOTIFS :** LE 10 NOVEMBRE 2020

**COMPARUTIONS :**

Alfredo Garcia POUR LA PARTIE DEMANDERESSE

Philippe Proulx POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Avocats Semperlex, s.e.n.c.r.l. POUR LA PARTIE DEMANDERESSE  
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LA PARTIE DÉFENDERESSE  
Montréal (Québec)