

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20260106

Dossier : IMM-19122-24

Référence : 2026 CF 5

Ottawa (Ontario), le 6 janvier 2026

En présence de monsieur le juge Sébastien Grammond

ENTRE :

A.B. ET AUTRES

partie demanderesse

et

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

partie défenderesse

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La Section d'appel des réfugiés [SAR] de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande d'asile des demandeurs au motif que ceux-ci disposeraient de la protection de l'État en Espagne. J'estime que cette décision est déraisonnable, parce qu'elle ne tient pas véritablement compte de la nature très particulière de la menace qu'une organisation criminelle transnationale fait peser sur les demandeurs et qu'elle fait abstraction de certains enseignements cruciaux de notre Cour concernant la protection de l'État.

I. Contexte

[2] Étant donné que l'identité des demandeurs est protégée par une ordonnance d'anonymat, seuls les faits essentiels à la compréhension des présents motifs sont résumés ci-dessous.

[3] Les demandeurs sont les membres d'une même famille. Ils sont citoyens d'un pays d'Amérique latine qu'il n'est pas nécessaire de nommer. De plus, le père – que j'appellerai le demandeur principal – et les enfants possèdent également la citoyenneté espagnole.

[4] Alors que la famille résidait dans le pays d'Amérique latine, le demandeur principal a reçu des menaces d'assassinat de la part d'une organisation criminelle transnationale qui est active non seulement dans ce pays, mais aussi en Espagne. Des membres de la famille des demandeurs qui résident en Espagne ont été abordés par des représentants de l'organisation criminelle qui recherchaient le demandeur principal. La preuve démontre que cette organisation criminelle a récemment renforcé sa présence en Espagne et qu'elle y a commis plusieurs assassinats.

[5] Les demandeurs sont venus au Canada et ont présenté une demande d'asile. Tant la Section de la protection des réfugiés [SPR] que la SAR ont rejeté leur demande.

[6] Plusieurs constatations factuelles de la SAR méritent d'être soulignées. La SAR n'a pas remis en question la crédibilité des demandeurs. Elle a relevé le fait que l'organisation criminelle avait « multiplié les efforts pour rechercher [le demandeur principal] en Espagne ». Elle a

reconnu que celle-ci avait la capacité et la motivation de retrouver les demandeurs n'importe où en Espagne. Elle a également conclu que des organisations criminelles comme celle qui est en cause dans la présente affaire ont une présence importante en Espagne et que les autorités n'ont pas toujours été en mesure de prévenir des meurtres que ces bandes auraient commis en ayant recours à des tueurs à gages, ce qui se produit fréquemment.

[7] Néanmoins, la SAR a rejeté la demande d'asile parce qu'elle a conclu que les demandeurs pouvaient bénéficier de la protection de l'État espagnol. Elle a fait remarquer que l'Espagne est un pays hautement démocratique, ce qui donne lieu à une forte présomption qu'elle est en mesure de protéger ses ressortissants. Même si elle a reconnu que l'organisation criminelle en cause et d'autres organisations semblables ont renforcé leur présence en Espagne au cours des dernières années, elle a relevé l'adoption récente de mesures visant à lutter contre cette forme de criminalité et a ajouté qu'« il serait prématuré de conclure qu'elles se sont avérées inefficaces ». La SAR a souligné qu'il n'y a pas d'« effondrement complet de l'appareil étatique » en Espagne et qu'« il n'y a pas de raison valable d'exprimer une perte de confiance totale dans [la] capacité [des autorités espagnoles] de protéger des personnes sur leur territoire qui sont dans le point de mire de ces bandes ». La SAR a donc conclu que les demandeurs n'avaient pas repoussé la présomption selon laquelle ils pourraient bénéficier de la protection de l'État.

II. Analyse

[8] J'accueille la demande de contrôle judiciaire, parce que la SAR a méconnu les contraintes qui pesaient sur sa décision, notamment celles qui découlent de la jurisprudence, et que son raisonnement est illogique.

[9] D'entrée de jeu, je rappelle que le contrôle judiciaire obéit à un cadre d'analyse que la Cour suprême a résumé dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [*Vavilov*]. En bref, la Cour doit :

[...] se demander si la décision possède 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* au paragraphe 99)

[10] L'une de ces contraintes juridiques découle de la jurisprudence : *Vavilov* au paragraphe 112. Par conséquent, la SAR doit normalement respecter les décisions des tribunaux judiciaires concernant l'interprétation des dispositions qu'elle doit appliquer, dont les définitions de réfugié et de personne à protéger qui figurent aux articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 [la Loi]. Si elle s'en écarte, elle doit s'en expliquer : *Vavilov* au paragraphe 112; *Pepa c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CSC 21 aux paragraphes 66 et 67.

[11] À ce stade, il est donc nécessaire de broser un portrait de la jurisprudence concernant le concept de protection de l'État, pour ensuite vérifier si la SAR a respecté les contraintes qui en découlent et a fourni un raisonnement logique justifiant sa conclusion.

A. *La protection de l'État : principes de base*

[12] L'arrêt de principe en matière de protection de l'État demeure l'arrêt *Canada (Procureur général) c Ward*, [1993] 2 RCS 689 [*Ward*]. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a rappelé que la protection internationale offerte aux réfugiés est de nature subsidiaire (à la p 709).

En d'autres termes, chaque pays est tenu d'assurer la protection de ses citoyens contre la persécution ou les menaces à la vie. Ce n'est qu'en cas de défaillance de cette protection que le citoyen d'un pays peut demander l'asile dans un autre pays. En ce sens, l'absence de protection de l'État est un élément de la définition de réfugié (*Ward* à la p 721) et, peut-on ajouter, de la définition de personne à protéger qui figure à l'article 97 de la Loi.

[13] Selon la Cour suprême, le point de départ de l'analyse est la présomption selon laquelle chaque pays est en mesure de protéger ses ressortissants. Il appartient au demandeur d'asile de repousser cette présomption par une preuve claire et convaincante. Cette dernière peut découler des démarches infructueuses du demandeur pour obtenir la protection de l'État. L'absence de protection peut aussi être inférée à partir du traitement réservé à des personnes qui se trouvent dans une situation similaire : *Ward* aux pp 724 et 725.

[14] La jurisprudence de notre Cour a apporté certaines précisions concernant le concept de protection de l'État. Deux principes qui s'en dégagent sont particulièrement pertinents en l'espèce.

[15] Premièrement, la protection de l'État doit être effective sur le plan concret ou opérationnel. Il ne suffit pas que l'État déploie certains efforts pour assurer la protection si ces efforts ne se traduisent pas par une protection concrète pour le demandeur. Ce qui importe, c'est le résultat et non la simple volonté. Voir, à ce sujet, *Majoros c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 421, au paragraphe 18, [2014] 4 FCR 482; *AB c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 237 au paragraphe 17 [AB]; *Lakatos c Canada (Citoyenneté et*

Immigration), 2018 CF 367 au paragraphe 21; *Ruszo c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 397; *Burai c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2020 CF 966 au paragraphe 25; *Cervenakova c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2021 CF 477 au paragraphe 26; *Whyte c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CF 1420 au paragraphe 21; *Cardenas Medina c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2024 CF 388 au paragraphe 24; *Brown v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2025 FC 1943 au paragraphe 55 [*Brown*]. Il n'est pas toujours facile de décrire succinctement ce qui constitue une protection adéquate ou effective. Bien qu'une protection parfaite ou absolue ne soit pas exigée, mon collègue le juge Russel Zinn a affirmé qu'« une protection de l'État est « adéquate » lorsqu'il est beaucoup plus probable que le contraire que la personne sera protégée » : *Sandoval Salamanca c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 780 au paragraphe 17.

[16] Deuxièmement, la protection de l'État doit être évaluée *in concreto*, c'est-à-dire en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, notamment le profil du demandeur, l'identité de l'agent de persécution et la nature de la menace : *Gonzalez Torres c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 234 aux paragraphes 37 et 38, [2011] 2 RCF 480 [*Gonzalez Torres*]; *Jaworowska c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 626 au paragraphe 45; *Matthias c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CF 619 au paragraphe 26; *Ralek Horodiuk c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CF 112 au paragraphe 23 [*Ralek Horodiuk*]; *Brown*, au paragraphe 30. On ne saurait s'en tenir à une évaluation *in abstracto* qui conduirait à la conclusion que la protection de l'État existe ou n'existe pas à l'échelle d'un pays, sans égard à la situation particulière du demandeur. Comme l'avocate du ministre l'a affirmé à

l'audience, l'analyse de la protection de l'État doit être effectuée « sur mesure »; ce n'est pas du « prêt-à-porter ».

B. *Le raisonnement de la SAR*

[17] J'estime que la SAR a rendu une décision déraisonnable, puisqu'elle a méconnu les contraintes qui découlent de la jurisprudence concernant la protection de l'État et que son raisonnement s'avère illogique à plusieurs égards.

(1) L'application d'un critère irréaliste

[18] La première erreur de la SAR est d'avoir utilisé des concepts qui ne trouvent aucun appui dans la jurisprudence afin d'imposer aux demandeurs un fardeau de preuve irréaliste pour réfuter la présomption de protection de l'État. Ce faisant, elle applique la présomption établie dans l'arrêt *Ward* comme si elle était pratiquement irréfutable, à tout le moins en ce qui a trait aux pays « hautement démocratiques ».

[19] Ainsi, en réponse aux arguments des demandeurs concernant la présence de corruption au sein des forces policières, elle affirme que « cela ne signifie pas pour autant [que nous sommes] en présence d'une situation où il y a eu un effondrement complet de l'appareil étatique ». Or, un demandeur n'a pas à démontrer l'effondrement complet de l'appareil étatique pour repousser la présomption de protection de l'État. En réalité, l'expression « effondrement complet de l'appareil étatique » est utilisée pour décrire les situations où il n'y a aucune présomption de protection de l'État : *Ward* à la page 725, citant l'arrêt *Zalzali c Canada (Ministre de l'Emploi et*

de l'Immigration), [1991] 3 CF 605 (CA). Il est illogique d'exiger la preuve d'un tel effondrement pour repousser la présomption, puisque si la présomption s'applique, c'est justement parce qu'il n'y a pas d'effondrement. Cet illogisme, qui équivaut à exiger une preuve impossible, rend la décision de la SAR déraisonnable.

[20] D'autre part, un autre extrait de la décision témoigne d'un rehaussement irréaliste du fardeau de preuve. Cette fois, la SAR affirme que :

[...] malgré la preuve des difficultés qu'ont connu jusqu'à maintenant les autorités espagnoles à combattre la criminalité des bandes transnationales, il n'y a pas de raison valable d'exprimer une perte de confiance totale dans leur capacité de protéger des personnes sur leur territoire qui sont dans le point de mire de ces bandes [...].

[21] Il n'existe pourtant aucun fondement à l'exigence d'une « perte de confiance totale » envers les autorités policières. Le critère est plutôt celui du caractère effectif ou adéquat de la protection. Or, la SAR ne s'intéresse jamais à cette question, sauf à présumer que la protection est adéquate dès lors qu'il n'y a pas de « perte de confiance totale » ou d'« effondrement complet de l'appareil étatique ». La conclusion ne découle tout simplement pas de la prémisse.

[22] Je crains que la SAR ne se soit laissé entraîner dans ces erreurs en raison du caractère « hautement démocratique » de l'Espagne, sur lequel elle a attiré l'attention à plusieurs reprises dans ses motifs. Il est vrai que certaines décisions de notre Cour suggèrent que la force de la présomption de protection de l'État ou la qualité de la preuve requise pour la réfuter est fonction du « degré de démocratie » du pays en question. Cependant, rien dans l'arrêt *Ward* n'exige que les décideurs en matière d'immigration déterminent le « degré de démocratie » du pays concerné,

un exercice qui pourrait s'avérer fort délicat. Comme je l'ai expliqué dans la décision *AB*, au paragraphe 22, ce type d'analyse risque de détourner l'attention de la véritable question, à savoir la disponibilité d'une protection adéquate sur le plan opérationnel pour une personne qui se trouve dans la situation du demandeur.

[23] Il existe sans doute, dans les faits, une corrélation importante entre le caractère démocratique d'un pays et la disponibilité d'une protection adéquate pour ses citoyens. Malgré cela, il est possible qu'un pays démocratique soit incapable de protéger adéquatement certaines personnes qui se trouvent dans une situation inhabituelle : *Gonzalez Torres* au paragraphe 39. L'arrêt *Ward* en donne un exemple : en raison de la nature des menaces qui pesaient sur M. Ward et des capacités de l'organisation qu'il craignait, l'Irlande – un pays démocratique – était incapable de lui assurer une protection adéquate. Cela démontre que la capacité des pays démocratiques de protéger leurs citoyens dans la très grande majorité des cas constitue le résultat de l'analyse et non sa prémisse. Voilà pourquoi la protection de l'État doit être évaluée *in concreto*, c'est-à-dire en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas et non en se fondant sur des généralisations basées sur le « degré de démocratie ».

[24] Bref, la SAR a rendu une décision déraisonnable en appliquant un fardeau de preuve irréaliste qui ne trouve aucun fondement dans la jurisprudence de notre Cour.

(2) Les efforts et le résultat

[25] La deuxième erreur que commet la SAR est de s'être écartée de l'exigence d'une protection effective pour se fonder sur des initiatives récentes de l'État espagnol visant à contrer

la criminalité organisée, dont les résultats n'avaient pas été démontrés, et pour accorder une forme de bénéfice du doute aux forces policières espagnoles.

[26] À ce propos, la SAR écrit :

Les appelants reprochent à la SPR de ne s'être intéressée qu'aux mesures prises par l'État espagnol pour contrer la criminalité sans en évaluer l'efficacité. Toujours est-il que ces mesures reflètent une nette volonté de la part de l'État de sévir contre les bandes criminelles. S'agissant de mesures assez récentes, il serait prématuré de conclure qu'elles se sont avérées inefficaces. Si le manque de coopération entre différents organismes représente un défi, je ne le vois pas comme étant un obstacle insurmontable.

[27] La SAR enchaîne ensuite avec le passage que j'ai évoqué plus haut :

Je crois plutôt que, malgré la preuve des difficultés qu'ont connu jusqu'à maintenant les autorités espagnoles à combattre la criminalité des bandes transnationales, il n'y a pas de raison valable d'exprimer une perte de confiance totale dans leur capacité de protéger des personnes sur leur territoire qui sont dans le point de mire de ces bandes, tel que les appelants le sont.

[28] La SAR commet ici l'erreur contre laquelle notre Cour a maintes fois mis en garde. Bien qu'elle fasse état de la nature et de la gravité de la menace qui pèse sur les demandeurs, elle minimise la situation en se fondant sur des initiatives récentes dont elle admet que l'efficacité n'a pas été démontrée. Ce faisant, elle évite la question fondamentale, qui est de déterminer si les demandeurs bénéficient d'une protection effective sur le plan opérationnel. La SAR méconnaît donc la contrainte juridique qui découle de la jurisprudence constante de notre Cour, ce qui rend sa décision déraisonnable.

(3) Une analyse tronquée

[29] Les deux erreurs qui précèdent se traduisent par un raisonnement tronqué qui est inintelligible et déraisonnable. En somme, la SAR commence par accorder foi aux craintes des demandeurs. Elle reconnaît également que l'organisation criminelle dispose des moyens de s'en prendre à leur vie en Espagne et qu'elle a d'ailleurs déjà fait des démarches pour les y retrouver. Malgré cela, elle conclut que les demandeurs seront protégés, essentiellement parce qu'il n'y a pas d'« effondrement complet de l'appareil étatique » ni de « perte de confiance totale » envers les autorités policières et parce que certaines mesures récentes témoigneraient d'une volonté de s'attaquer à la criminalité transnationale.

[30] Avec égards, la conclusion ne découle pas des prémisses. Au risque de se répéter, l'absence d'effondrement ou de perte de confiance totale ne permet pas de conclure que les demandeurs seront protégés contre le type très particulier de menace qui pèse sur eux. Il en va de même des mesures récentes adoptées par l'Espagne. Autrement dit, la SAR s'est d'abord engagée dans une analyse *in concreto* qui tient compte de la situation personnelle des demandeurs, puis s'est soudainement retranchée dans une analyse *in abstracto* qui ne s'intéresse qu'à la situation en Espagne dans son ensemble.

[31] Ce faisant, la SAR semble s'être méprise sur l'objectif du concept de protection de l'État : il ne s'agit pas de donner aux autorités policières d'un pays étranger la chance de faire leurs preuves, mais plutôt de s'assurer du respect du caractère subsidiaire de la protection internationale accordée aux réfugiés et aux personnes à protéger. De plus, la SAR fait abstraction

de la sagesse exprimée par le juge La Forest de la Cour suprême, qui affirmait qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'une personne risque sa vie simplement pour démontrer le caractère inefficace de la protection de l'État : *Ward* à la p 724.

[32] À l'audience, l'avocate du ministre a soutenu que les demandeurs auraient dû demander la protection de l'Espagne et que certains membres de la famille qui résident en Espagne auraient échappé à l'attention de l'organisation criminelle. Or, la SAR a conclu que puisque les demandeurs ne se trouvent pas actuellement en Espagne, on ne saurait s'attendre à ce qu'ils fassent des démarches auprès des autorités espagnoles. De plus, la SAR n'a jamais douté du caractère sérieux des menaces qui pèsent sur les demandeurs. À l'étape du contrôle judiciaire, la Cour ne peut se fonder sur des motifs différents de ceux que le décideur administratif a donnés pour étayer sa décision : *Vavilov* au paragraphe 96. Je ne peux donc pas tenir compte des prétentions de l'avocate du ministre.

C. *La nouvelle preuve*

[33] La SAR a admis plusieurs nouvelles preuves présentées par les demandeurs, mais elle a rejeté certains documents concernant le meurtre du frère de la demanderesse. Elle a affirmé que puisque ce meurtre avait eu lieu dans le pays d'Amérique latine, il n'était pas pertinent quant à la question de la protection que l'Espagne pouvait fournir aux demandeurs. J'avoue ne pas comprendre la logique de la SAR. La protection de l'État doit être appréciée *in concreto*. Cela signifie que la SAR devait tenir compte de la motivation de l'organisation criminelle qui menace les demandeurs. Cette organisation possède des ramifications tant en Espagne que dans le pays d'Amérique latine. Sa motivation à assassiner un membre de la famille des demandeurs en

Amérique latine est certainement un facteur pertinent à l'analyse de la gravité de la menace qu'elle présente pour les demandeurs en Espagne et de la capacité des autorités espagnoles à contrer cette menace. Le rejet de ces preuves était donc déraisonnable.

D. *L'exclusion selon l'article 1E*

[34] Contrairement au demandeur principal et à leurs enfants, la demanderesse – l'épouse du demandeur principal – n'est pas citoyenne de l'Espagne. La SAR a conclu que sa demande d'asile tombait sous le coup de l'exclusion de l'article 98 de la Loi et de l'article 1E de la *Convention relative au statut des réfugiés*, puisqu'elle a déjà eu le statut de résidente permanente en Espagne et qu'il lui serait possible d'acquérir ce statut à nouveau.

[35] Or, comme je l'ai expliqué dans la décision *Ralek Horodiuk*, la prémisse d'un tel raisonnement est que la personne exclue n'a pas de crainte raisonnable de persécution dans le pays dont elle détient la résidence permanente. En l'espèce, les parties s'entendent pour dire que si la conclusion de la SAR concernant la protection de l'État est déraisonnable, cela entache également la conclusion concernant l'exclusion selon l'article 1E. Il n'est donc pas nécessaire que je me penche davantage sur cette question.

III. Conclusion

[36] Puisque la décision de la SAR est déraisonnable, elle sera annulée et l'affaire lui sera renvoyée pour un nouvel examen.

JUGEMENT dans le dossier IMM-19122-24

LA COUR STATUE que :

1. L'ordonnance de confidentialité rendue par le juge adjoint Kirkland G. Shannon en la présente instance est confirmée et l'intitulé de la cause est modifié pour que les demandeurs soient désignés comme « A.B. et autres ».
2. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
3. La décision rendue par la Section d'appel des réfugiés est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre membre de la Section d'appel des réfugiés afin qu'une nouvelle décision soit rendue.
4. Aucune question n'est certifiée.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-19122-24

INTITULÉ : A.B. ET AUTRES c LE MINISTRE DE LA
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 2 DÉCEMBRE 2025

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

DATE DES MOTIFS : LE 6 JANVIER 2026

COMPARUTIONS :

Alima Racine POUR LES DEMANDEURS

Zoé Richard POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Racine Rubio société nominale d'avocats
Montréal (Québec) POUR LES DEMANDEURS

Procureur générale du Canada
Montréal (Québec) POUR LE DÉFENDEUR