

Date : 20080307

Dossier : IMM-2534-07

Référence : 2008 CF 314

Ottawa (Ontario), le 7 mars 2008

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE KELEN

ENTRE :

VIRIDIANA CATALINA HERRERA VILLALVA

demanderesse

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du 17 mai 2007 par laquelle la Section de la protection de réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a conclu que la demanderesse n'était pas une réfugiée au sens de la Convention ni une personne à protéger.

LES FAITS

[2] La demanderesse est une citoyenne du Mexique âgée de 30 ans. Elle est arrivée au Canada le 5 septembre 2005 et a demandé l'asile en raison de sa relation avec Alfredo Jimenez Mota, un

journaliste d'enquête disparu en avril 2005 et dont on est sans nouvelles depuis lors. Au moment de sa disparition, M. Mota faisait enquête sur les liens existants entre les trafiquants de drogue et la police. Il avait déjà publié divers articles sur le sujet.

[3] La relation entre la demanderesse et M. Mota a duré environ trois ans, soit d'avril ou mai 2002 jusqu'au moment de la disparition de ce dernier en avril 2005. Pendant cette période, selon la demanderesse, M. Mota lui aurait parfois parlé de ses activités. La demanderesse a déclaré que, en raison de ses liens avec M. Mota et des enquêtes de ce dernier, elle-même avait fait l'objet de menaces et de harcèlement à cinq reprises. La demanderesse a notamment fait état des incidents qui suivent.

- 1) Vers avril 2003, deux hommes ont abordé la demanderesse dans un café, l'ont poussée et lui ont dit que, si M. Mota ne mettait pas fin à ses enquêtes, elle en [TRADUCTION] « subirait les conséquences ».
- 2) Vers octobre 2003, les deux mêmes hommes ont enlevé la demanderesse sous la menace d'un fusil, ils l'ont battue et brutalisée et ils lui ont dit de dire à M. Mota qu'elle en subirait les conséquences si celui-ci ne mettait pas fin à ses enquêtes.
- 3) Vers décembre 2003, peu après la publication par M. Mota d'un article sur un accident d'automobile impliquant le fils d'un « baron de la drogue », la demanderesse a commencé à recevoir sur son cellulaire des messages de menace provenant de numéros dont l'origine retracée se trouvait être des bureaux du gouvernement.

- 4) Vers décembre 2004, la demanderesse, après avoir déménagé dans une autre ville, a de nouveau été abordée par les deux mêmes hommes, qui l'ont menacée d'un fusil.
- 5) Peu après la disparition de M. Mota en avril 2005, la demanderesse a reçu un appel de menaces de la part d'un individu qui lui a déclaré que [TRADUCTION] « ses jours étaient comptés ». L'appel est survenu environ trois semaines après qu'un journaliste ami de la demanderesse eut été abattu.

[4] Peu après l'incident de décembre 2004, les parents de la demanderesse ont persuadé cette dernière de communiquer avec les autorités. La demanderesse est donc allée demander protection auprès du Bureau du procureur général du Mexique. On lui a alors toutefois dit que, puisque sa plainte était liée à sa relation avec M. Mota, ils devraient tous deux faire une dénonciation conjointe. Lorsque la demanderesse a expliqué la situation à M. Mota, celui-ci lui a dit qu'il valait mieux pour sa propre sécurité qu'elle s'enfuit.

[5] La demanderesse croit que, en raison de la nature des enquêtes menées par M. Mota, qui démontraient la collusion entre les trafiquants de drogue et la police, elle ne pourrait pas obtenir une protection adéquate au Mexique. C'est cette crainte qui constitue le fondement de sa demande d'asile, qui fut instruite le 13 décembre 2006.

La décision faisant l'objet du présent contrôle

[6] Le 17 mai 2007, la Commission a conclu que la demanderesse n'était ni une réfugiée au sens de la Convention ni une personne à protéger. Pour en arriver à cette décision, la Commission

n'a tiré aucune conclusion défavorable quant à la crédibilité de la demanderesse. La Commission a plutôt fondé sa décision sur le caractère adéquat de la protection de l'État au Mexique et elle a conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté la présomption de protection de l'État énoncée par la Cour suprême dans *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689. La Commission a déclaré ce qui suit sur le sujet à la page 6 de sa décision :

Le tribunal reconnaît que la criminalité, y compris la corruption, continue de sévir au Mexique. Néanmoins, l'ensemble de la preuve présentée incite le tribunal à conclure que le Mexique fait des efforts sérieux pour protéger ses citoyens témoins et victimes de crimes, d'actes de corruption et d'enlèvements.

Par conséquent, à partir de la preuve produite, le tribunal conclut que l'État mexicain peut protéger adéquatement, bien qu'imparfaitement, la demandeuse d'asile. En l'occurrence, celle-ci vit dans une démocratie et elle n'a tout simplement pas épuisé tous les recours possibles avant de solliciter la protection internationale.

Puisque la demandeuse d'asile a accès à une protection adéquate de l'État, le tribunal détermine qu'il n'existe aucune possibilité sérieuse qu'elle soit exposée au risque d'être persécutée, au risque d'être soumise à la torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités si elle retourne au Mexique.

C'est cette décision dont la demanderesse sollicite le contrôle judiciaire.

LA QUESTION EN LITIGE

[7] La seule question soulevée dans le cadre de la présente demande consiste à savoir si la Commission a commis une erreur en concluant que la demanderesse pouvait se réclamer de la protection de l'État au Mexique.

LA NORME DE COPNTRÔLE JUDICIAIRE

[8] Dans *D' Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, la Cour suprême du Canada a confirmé le caractère prépondérant de l'analyse pragmatique et fonctionnelle pour établir quelle norme de contrôle il convient d'appliquer. Appliquant cette analyse à la question de la protection de l'État, la juge Tremblay-Lamer a conclu dans *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193, 45 Imm. L.R. (3d) 58, que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision raisonnable *simpliciter*. La Cour a par la suite appliqué cette norme dans un certain nombre de décisions (voir *Ramay c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 954, [2007] A.C.F. n° 1234 (QL); *Nunez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1661, 51 Imm. L.R. (3d) 291; *Franklyn c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1249, [2005] A.C.F. n° 1508 (QL).

[9] Je souscris à ce raisonnement et conclus que la norme qu'il convient d'appliquer à la décision de la Commission en l'espèce est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Par conséquent, si les motifs de la Commission tiennent « la route dans la mesure où [ils peuvent] résister à un examen assez poussé », la décision de la Commission est raisonnable et la Cour ne va pas intervenir (*Franklyn*, précitée, paragraphe 17).

L'ANALYSE

La question en litige : La Commission a-t-elle commis une erreur en concluant qu'on pouvait se prévaloir au Mexique d'une protection adéquate de l'État?

[10] Dans *Ward*, précité, la Cour suprême du Canada a statué que, sauf dans les cas d'effondrement complet de l'appareil étatique, il existait comme présomption générale que l'État est capable de protéger ses citoyens (voir également *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca* (1992), 150 N.R. 232 (C.A.F.). Comme l'a déclaré le juge La Forest dans *Ward* (page 725) :

[...] En l'absence d'une preuve quelconque, la revendication devrait échouer, car il y a lieu de présumer que les nations sont capables de protéger leurs citoyens. La sécurité des ressortissants constitue, après tout, l'essence de la souveraineté. En l'absence d'un effondrement complet de l'appareil étatique, [...] il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.

[11] La présomption de protection de l'État peut être réfutée, mais seulement lorsque le demandeur d'asile produit une preuve « claire et convaincante » confirmant l'incapacité de l'État à assurer sa protection. Cette preuve peut notamment consister pour le demandeur d'asile à 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 fonctionné, ou à présenter son propre témoignage au sujet d'incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l'État ne s'est pas concrétisée (voir *Ward*, précité, pages 724 et 725).

[12] Dans l'arrêt *Kadenko c. Canada (Solliciteur général)* (1996), 206 N.R. 272 (C.A.F.), la Cour d'appel fédérale a statué que les demandeurs d'asile avaient l'obligation d'effectuer des

« démarches raisonnables » pour obtenir la protection de l'État et que le fardeau leur incombant augmentait en importance lorsqu'on avait affaire à un État démocratique. Le juge Décary a déclaré ce qui suit au paragraphe 5 :

¶ 5 Lorsque l'État en cause est un état démocratique comme en l'espèce, le revendicateur doit aller plus loin que de simplement démontrer qu'il s'est adressé à certains membres du corps policier et que ses démarches ont été infructueuses. Le fardeau de preuve qui incombe au revendicateur est en quelque sorte directement proportionnel au degré de démocratie atteint chez l'État en cause : plus les institutions de l'État seront démocratiques, plus le revendicateur devra avoir cherché à épuiser les recours qui s'offrent à lui. [...]

[13] En l'espèce, la Commission s'est appuyée sur les principes énoncés tant dans *Kadenko* que dans *Ward*, précités, pour conclure que la demanderesse n'avait pas réussi à réfuter la présomption de protection de l'État. La Commission a conclu que la demanderesse, vivant « dans une démocratie, n'a tout simplement pas épuisé tous les recours qui s'offraient à elle » avant de demander l'asile. La Commission a par conséquent conclu (page 4 de la décision) que la demanderesse ne s'était pas acquittée « du fardeau de prouver, à l'aide de preuves claires et convaincantes, que l'État ne peut ou ne veut pas la protéger ».

[14] Lors de son témoignage, la demanderesse a déclaré ne pas s'être adressée à d'autres agences d'exécution de la loi pour faire part de sa situation car, en raison des enquêtes de M. Mota, elle croyait en la collusion de ces agences avec les trafiquants de drogue et estimait que ces dernières lui causeraient plus de tort que de bien. La Commission a toutefois jugé déraisonnable, du fait de ses

liens avec M. Mota, que la demanderesse n'ait pas demandé à ce dernier à quelles agences et fonctionnaires il lui était possible de s'adresser sans danger.

[15] La Commission a ensuite passé en revue la preuve documentaire, avant de conclure comme suit (page 6 de la décision) :

À partir de la preuve produite, le tribunal n'est pas convaincu que les autorités gouvernementales ne prennent aucune mesure contre la corruption des fonctionnaires. La demanderesse d'asile, dans le présent cas, n'a pas fait d'autres tentatives pour obtenir de l'aide.

Selon la Commission, l'État mexicain avait fait de la lutte contre la corruption dans les organismes gouvernementaux une de ses grandes priorités et avait adopté des « lois sévères contre la corruption et les pots-de-vin » au sein de la fonction publique. La Commission a en outre conclu qu'aucune « preuve convaincante » ne démontrait que la Commission nationale des droits de la personne du Mexique n'aurait pu s'assurer que la demanderesse bénéficie d'une protection de l'État adéquate contre les personnes mettant sa vie en danger.

[16] Se fondant sur les conclusions de la Commission, le défendeur prétend que la prétention de la demanderesse doit être rejetée puisque la preuve démontre que le Mexique est en mesure de protéger ses citoyens et que la demanderesse n'a entrepris aucune démarche précise et démontrable pour obtenir la protection de l'État tel qu'il est exigé dans *Kadenko*, précité, et dans la récente décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 C.A.F. 171, 362 N.R. 1.

[17] La Commission ne passe toutefois pas en revue dans sa décision les récentes décisions où la Cour fédérale a déclaré qu'on ne peut pas interpréter *Kadenko* comme exigeant d'un demandeur d'asile qu'il épuise « tout recours possible » avant de pouvoir réfuter la présomption de protection de l'État. Cela est particulièrement vrai lorsque l'État est présumément impliqué dans la persécution. Ainsi par exemple, la juge Tremblay-Lamer a statué comme suit dans l'affaire *Chaves* (paragraphe 15) :

¶ 15 Cependant, à mon avis, les arrêts *Ward* et *Kadenko* ne sauraient signifier qu'une personne doit épuiser tous les recours disponibles avant de pouvoir réfuter la présomption de protection de l'État [...]. La situation est plutôt la suivante. Lorsque les représentants de l'État sont eux-mêmes à l'origine de la persécution en cause et que la crédibilité du demandeur n'est pas entachée, celui-ci peut réfuter la présomption de protection de l'État sans devoir épuiser tout recours possible au pays. Le fait même que les représentants de l'État soient les auteurs présumés de la persécution affaiblit la nature démocratique apparente des institutions de l'État, ce qui diminue d'autant le fardeau de la preuve. [...]

Voir également à *Nunez*, précité, paragraphe 15, et *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 731, 36 Imm. L.R. (3d) 283, la juge Mactavish, paragraphe 22.

[18] Dans l'arrêt *Ward*, précité, le juge La Forest a déclaré, on l'a dit, que la présomption de protection peut être réfutée tant par le propre témoignage du demandeur d'asile, que par celui de personnes dans une situation semblable à la sienne qui n'ont pas pu obtenir une telle protection. En l'espèce, la demanderesse a présenté une preuve volumineuse démontant que les journalistes, les recherchistes et leurs confrères ayant participé aux enquêtes sur la collusion entre les trafiquants de drogue et la police n'ont pas pu obtenir une protection adéquate de l'État. De nombreux éléments de preuve précis ont été présentés, y compris des rapports sur la disparition de M. Mota, et cette preuve

démontre de manière convaincante que des personnes qui se trouvaient dans une situation semblable à celle de M. Mota et de la demanderesse n'ont pas pu obtenir auprès des autorités mexicaines une protection adéquate de l'État.

[19] L'article de « Reporters sans frontières – La liberté de la presse » sur le Mexique daté du 28 novembre 2005 témoigne du caractère « totalement inadéquat » de l'enquête policière sur la disparition du reporter Alfredo Mota. Ce commentaire est attribuable au directeur de la Commission nationale des droits de la personne du Mexique, qui s'est penchée sur diverses attaques portées contre les journalistes.

[20] Dans la publication de « Reporters sans frontières – La liberté de la presse » en date du 14 avril 2005, on rapporte que M. Mota avait affirmé à la police municipale qu'il se sentait menacé et celle-ci l'aurait [TRADUCTION] « traité de paranoïaque » et aurait refusé de prendre la moindre mesure.

[21] Dans un autre journal intitulé « Attacks on the Press in 2005 » (Attaques visant la presse en 2005), on rapporte que, après la disparition de M. Mota, son rédacteur en chef en était venu à la conclusion que le journal ne pouvait plus mener aucune enquête sur le crime organisé parce que les journalistes d'enquête ne bénéficiaient pas d'une protection adéquate.

[22] Dans sa décision, la Commission n'a fait aucune mention de ces éléments de preuve selon lesquels la demanderesse n'aurait vraisemblablement pas obtenu une protection adéquate de l'État

même si elle avait fait d'autres demandes en ce sens auprès des autorités mexicaines. La Cour conclut que l'analyse par la Commission de la question de la protection de l'État avait un caractère trop général car elle n'a pas examiné cette question en tenant compte de la situation particulière de la demanderesse. La preuve dont la Commission était saisie démontre que les journalistes et les chercheurs ainsi que les membres de leur famille courent de graves risques au Mexique, tout particulièrement lorsqu'ils prennent part à des enquêtes sur les liens existant entre des fonctionnaires et les cartels de la drogue.

[23] Dans la décision *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

[2006] A.C.F. n° 439, le juge Martineau a conclu ce qui suit au paragraphe 34 :

Bien que la Commission fasse généralement état dans sa décision du problème de corruption, elle ne tire aucune conclusion précise à ce sujet. Or, la question n'est pas tant de savoir si des recours contre des fonctionnaires corrompus existent au Mexique, mais plutôt de déterminer si, en pratique, ceux-ci sont utiles dans les circonstances.
[...]

En l'espèce, la preuve révélait que la police n'était pas en mesure de protéger les journalistes, ainsi que leurs proches, lorsqu'ils faisaient enquête sur la collusion entre la police et les criminels, les trafiquants de drogue en l'occurrence.

[24] La Commission ayant jugé la demanderesse crédible quant aux éléments centraux de sa revendication, il ne lui était pas loisible de rejeter cette revendication sans mentionner expressément cette preuve (voir *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35).

[25] La décision de la Commission est entachée d'une autre erreur manifeste. À la page 5 de la version anglaise de la décision, la Commission mentionne que, le 29 avril 2004, la demandeur d'asile (*claimant* en anglais) a porté plainte auprès de la Commission des droits de la personne à l'encontre de quatre membres de la police judiciaire. D'après la version anglaise de la décision, c'est un homme qui aurait ainsi porté plainte. La Commission se fonde sur cet élément de preuve pour tirer une conclusion particulière. Or, la mention de cet élément de preuve est manifestement déraisonnable. La demanderesse n'a pas porté plainte auprès de la Commission des droits de la personne contre quatre membres de la police judiciaire le 29 avril 2004, ni à quelque autre date que ce soit. En outre, bien sûr, la demanderesse n'est pas un homme. La Commission a manifestement confondu la situation de fait de la demanderesse avec celle d'une autre affaire. La conclusion de la Commission en l'espèce ne repose pas sur cette question, mais on en prend note puisqu'elle a été soulevée par la demanderesse.

[26] Pour les motifs précédemment exprimés, la Cour accueillera la présente demande de contrôle judiciaire.

[27] Aucune des parties n'a proposé la certification d'une question et le dossier ne soulève aucune question de portée générale.

JUGEMENT

LA COUR STATUE QUE :

La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision du 17 mai 2007 de la Commission est annulée et la demande d'asile est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour qu'il statue à nouveau sur la demande.

« Michael A. Kelen »

Juge

Traduction certifiée conforme

Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2534-07

INTITULÉ : VIRIDIANA CATALINA HERRERA
VILLALVA
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 FÉVRIER 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE KELEN

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** LE 7 MARS 2008

COMPARUTIONS :

Clifford Luyt POUR LA DEMANDERESSE

Neeta Logsetty POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

D. Clifford Luyt POUR LA DEMANDERESSE
Avocat
Toronto (Ontario)

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