

Date : 20081006

Dossier : IMM-467-08

Référence : 2008 CF 1126

Ottawa (Ontario), le 6 octobre 2008

En présence de L'honorable Louis S. Tannenbaum

ENTRE :

Norma FUENTES HERNANDEZ

Partie demanderesse

et

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

Partie défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Je suis saisi d'une demande de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27 (la « Loi ») de la décision de la Section de protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la « Commission ») datée du 29 novembre 2007 par laquelle il a été décidé que la demanderesse n'avait pas la qualité de réfugié ou de personne à protéger conformément aux articles 96 et 97 de la *Loi*.

[2] La demanderesse est une citoyenne du Mexique. Elle fonde sa revendication sur la violence conjugale dont elle a été victime durant 39 années de mariage.

[3] En octobre 2006, la demanderesse a obtenu un divorce de son ex-mari. Néanmoins, elle prétend que ce dernier la poursuit et persiste à la menacer. Il l'aurait menacée de mort à cinq reprises et ses menaces se seraient intensifiées à compter de 1999.

[4] Malgré ces multiples menaces et l'alcoolisme de son ex-mari, la demanderesse n'a jamais demandé la protection des autorités policières et n'a jamais fait de suivi de la plainte écrite qu'elle avait logée en 1998 auprès d'un tribunal de première instance.

[5] De plus, la demanderesse, une femme instruite œuvrant dans l'enseignement depuis de nombreuses années, n'a pas fait de démarches sérieuses pour se relocaliser dans une autre grande ville du Mexique, que ce soit Mexico, D.F., Monterrey, Guadalajara ou Veracruz.

[6] La demanderesse allègue craindre pour sa sécurité puisqu'elle a été victime de menaces de mort de la part de son ex-mari contre lequel elle n'avait aucune protection dans un pays machiste comme le Mexique. Les revendications de ses droits ont été reléguées aux oubliettes et n'ont même pas été mentionnées alors que la demanderesse invoquait comme motif la persécution de la part de son ex-mari et sa situation de stress extrême à cause de son harcèlement. (Mémoire de la partie demanderesse, Dossier de la partie demanderesse à la p. 147)

[7] Elle prétend que la Commission a oublié de faire porter son analyse sur l'essentiel, soit sur le fait qu'en raison de son état de stress elle ne pouvait trouver la paix qu'en quittant le pays.

Conséquemment, la demanderesse allègue que le fait que la Commission ne se soit pas prononcée sur le motif invoqué au soutien de sa crainte de persécution constitue une erreur qui justifie l'intervention de cette cour.

[8] Le défendeur soutient que la Commission a clairement énoncé dans ses motifs la situation très difficile de violence conjugale vécue par la demanderesse et que la Commission n'a jamais remis en question le bien-fondé de son historique de persécution. On ne peut donc déduire que la Commission a fait fi de la crainte de persécution de la demanderesse

[9] De plus, dans la mesure où la décision de la Commission repose sur la disponibilité de la protection de l'état et sur la possibilité de refuge interne, la demanderesse devait démontrer que la Commission a erré sur chacun de ces deux aspects de ses motifs pour justifier l'intervention de cette Cour, ce qu'elle n'a aucunement fait en l'espèce.

[10] La Commission a conclu que la demanderesse n'avait pas la qualité de « personne à protéger » et qu'elle avait une possibilité de refuge interne. Par conséquent, elle a rejeté sa demande d'asile.

[11] La Commission a noté que malgré le fait que l'histoire de la demanderesse puisse être vraie, elle ne pouvait accepter sa demande d'asile parce qu'elle n'a pas réfuté la présomption que son pays était en mesure de la protéger.

[12] Par ailleurs, la Commission a conclu que, compte tenu de l'éducation et de son expérience dans le domaine de l'enseignement, la demanderesse pourrait se relocaliser dans une des quatre grandes villes mexicaines et qu'un tel déplacement serait raisonnable.

[13] Les questions en litige sont les suivantes :

1. La Commission a-t-elle erré en concluant que la protection de l'État était disponible?
2. La Commission a-t-elle erré en concluant qu'il y avait une possibilité de refuge interne?

[14] Le juge Martineau souligne la norme applicable afin de déterminer si la présomption de la protection de l'état a été réfutée :

3 Avant l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] A.C.S. no 9 (*Dunsmuir*), la norme de contrôle applicable à une conclusion de la Commission portant sur la protection de l'État était celle de la décision raisonnable *simpliciter* : voir notamment *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193, [2005] A.C.F. no 232 (QL) et *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 FCA 171, au paragraphe 38 (*Hinzman*). Tenant compte du fait qu'il y a eu consolidation des normes de la décision raisonnable *simpliciter* et de la décision manifestement déraisonnable en une norme unique, mais à spectre variable, je ne crois pas que l'examen par la Cour de la légalité d'une conclusion de la Commission en matière de protection étatique soit vraiment différent aujourd'hui, s'agissant d'une analyse qui tient essentiellement "à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit" (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

(*Chagoya c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] C.F. 721 au para. 3)

[15] En l'espèce, je ne vois pas pourquoi la Cour devrait opter pour une autre norme.

[16] En ce qui a trait à la norme de contrôle pour la question de possibilité de refuge interne, le juge de Montigny souligne ce qui suit :

11 Il est maintenant de jurisprudence constante que la norme de contrôle applicable à une décision portant sur la protection de l'État est celle de la décision raisonnable : voir *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] A.C.F. no 232, 2005 CF 193.

12 En ce qui concerne la possibilité de refuge interne, il était de pratique courante d'appliquer la norme de la décision manifestement déraisonnable compte tenu de la nature éminemment factuelle d'une telle détermination : voir, par exemple, *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] F.C.J. No 361, 2001 FCT 193; *Ezemba c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] F.C.J. No. 1265, 2005 FC 1023. Or, la Cour suprême du Canada en est récemment arrivé à la conclusion dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] A.C.S. no 9, 2008 CSC 9 [*Dunsmuir*], que les deux normes de raisonabilité devaient se fondre en une seule, étant donné les difficultés d'application auxquelles ces deux normes donnaient lieu et l'incongruité pour les parties de devoir se soumettre à une décision irrationnelle pour la seule raison que l'irrationalité n'était pas assez évidente suivant une norme appelant la déférence.

13 Est-ce à dire que l'application d'une seule norme de raisonabilité ouvre la porte à une plus grande intervention judiciaire? Ce n'est pas le sens et la portée qui me semble devoir être attribués à l'arrêt *Dunsmuir*. Bien au contraire, les juges Bastarache et LeBel insistent sur la déférence dont les tribunaux doivent faire preuve lorsque le législateur a choisi de confier à un organisme administratif le soin de prendre certaines décisions dans l'application de la loi qui lui est confiée. Voici ce qu'ils écrivent à ce sujet :

[48] L'application d'une seule norme de raisonabilité n'ouvre pas la voie à une plus grande immixtion judiciaire ni ne constitue un retour au formalisme d'avant l'arrêt *Southam*

[1997] 1 R.C.S. 748. À cet égard, les décisions judiciaires n'ont peut-être pas exploré suffisamment la notion de déférence, si fondamentale au contrôle judiciaire en droit administratif. Que faut-il entendre par déférence dans ce contexte? C'est à la fois une attitude de la cour et une exigence du droit régissant le contrôle judiciaire. Il ne s'ensuit pas que les cours de justice doivent s'incliner devant les conclusions des décideurs ni qu'elles doivent respecter aveuglément leurs interprétations. Elles ne peuvent pas non plus invoquer la notion de raisonabilité pour imposer dans les faits leurs propres vues. La déférence suppose plutôt le respect du processus décisionnel au regard des faits et du droit. Elle "repose en partie sur le respect des décisions du gouvernement de constituer des organismes administratifs assortis de pouvoirs délégués" : *Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554 p. 596, la juge L'Heureux-Dubé, dissidente. [...]

[49] [...] La déférence commande en somme le respect de la volonté du législateur de s'en remettre, pour certaines choses, à des décideurs administratifs, de même que des raisonnements et des décisions fondés sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier, ainsi que de la différence entre les fonctions d'une cour de justice et celles d'un organisme administratif dans le système constitutionnel canadien.

14 Que faut-il retenir de ces considérations? Il semble bien que les cours de justice devront continuer de faire preuve d'une grande retenue lorsque la question tranchée par le tribunal administratif ne se prête pas à une seule bonne réponse. Il en ira notamment ainsi lorsque la question est de nature essentiellement factuelle, ou fait appel au pouvoir discrétionnaire ou à la politique qu'est chargé de mettre en oeuvre l'organisme créé par le législateur : *Dunsmuir*, *supra* para. 53. En de tels cas, les cours devront se demander si la décision contestée est raisonnable, compte tenu de la "justification de la décision", de la "transparence" et de "l'intelligibilité du processus décisionnel", et de "l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit" (*Dunsmuir*, *supra* para. 47).

(*Navarro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2008] C.F. 358 au paras. 11-14)

[17] Par conséquent, la norme de contrôle qui s'applique à la question de possibilité de refuge interne est celle de la décision raisonnable.

1. La Commission a-t-elle erré en concluant que la protection de l'État était disponible?

[18] Tout d'abord, il existe une présomption selon laquelle l'État est capable de protéger ses citoyens et il appartient aux demandeurs d'asile de renverser cette présomption par une preuve claire et convaincante. Tout d'abord, en l'absence d'un effondrement complet de l'État, il faut présumer au départ que celui-ci est en mesure de protéger ses ressortissants : (*Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 (QL), au para. 50, *Canada (Ministre de l'emploi et de l'Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. No. 1189, au par. 7 (QL)). La protection offerte par l'État ne doit pas être parfaite (*Villafranca*, ci-dessus, au para. 7) toutefois, il incombe aux demandeurs d'asile d'épuiser tous les recours possibles dans leur pays avant de demander la protection internationale (*Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. No. 1376 (QL), au para. 5).

[19] La partie demanderesse effleure à peine dans son mémoire les conclusions portant sur la disponibilité de la protection de l'État.

[20] Or, la demanderesse a témoigné devant la Commission à l'effet qu'elle avait été menacée de mort à cinq reprises par son ex-mari et que la gravité de ces menaces se serait intensifiée à partir de 1999. Afin de tenter de se protéger, la demanderesse aurait logé une plainte écrite le 13 octobre

1998 auprès d'un tribunal de première instance. Cette plainte, selon la demanderesse, portait sur le comportement de son ex-mari.

[21] La Commission souligne toutefois que la demanderesse n'a jamais fait de suivi de la plainte écrite qu'elle avait logée en 1998. De plus, elle ne s'est jamais adressée aux autorités policières afin de demander leur protection.

[22] Le juge Décary souligne dans l'affaire *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. No. 1376 (QL), au para. 5 :

[...] 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.

[23] La Commission relate les démarches entreprises par la demanderesse quant à la protection qu'elle recherche :

[The claimant] refers to the one written complaint to the authorities that she made on October 13, 1998. This is a report for first instance in which the claimant came to complain about her husband's behaviour. [...]

[...] The claimant did not follow-up this procedure. When asked what she expected, she answered that she expected the authorities to arrest her ex-husband. She added "I do not know how these things are done. I made two phone calls, the last one being in 2003 not knowing to whom I spoke"

This same first tribunal referred to exhibit P-19. She did not ask who was speaking or what position they held, nor did she refer to her file number. She never went to ask for protection from the police. Asked if she asked for

protection from any other government agencies, she said that she did not know how to do that. Subsequently, she was asked if she considered going to the police after having received a threat in 2001, her answer was: "I did think about it but I was terribly frightened that if I complained, he would carry on his threats". The claimant subsequently changed her last complaint from 2003 to 2004, but this would have been the last time she ever asked for any protection. Again, it was the same people that she called in 2001 who are the same people as in the first instance of judicial proceedings referred to in P-19. But again, she did not know or ask who she was speaking to.

[24] Cette Cour tient à souligner que la demanderesse n'a jamais porté plainte à la police et n'a fait aucun suivi de la plainte qu'elle avait déposée en 1998 devant un tribunal de première instance mexicaine avant de venir demander la protection internationale au Canada.

[25] En tentant d'expliquer son motif pour ne pas s'être adressée à la police, la demanderesse a allégué devant la Commission que la police au Mexique est corrompue.

[26] Cette Cour tient toutefois à souligner :

[qu'il] ne sera pas suffisant, pour écarter [l'État est capable de protéger ses citoyens], de prétendre que la police est corrompue ou qu'un policier n'a pas donné suite à une plainte. Dans cette optique, je suis donc prêt à admettre, comme plusieurs de mes collègues, que le Mexique est en mesure de protéger ses citoyens même si cette protection est loin d'être parfaite [...]

(Espinosa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2005 CF 1393 au para. 7, 153 A.C.W.S. (3d) 184)

[27] Cette Cour est d'avis que la demanderesse n'a pas entrepris les démarches nécessaires pour obtenir la protection des autorités mexicaines et qu'elle n'a pas établi le caractère objectivement raisonnable de ce manquement.

[28] La demanderesse n'ayant pas épuisé tous les recours au Mexique avant de venir au Canada n'a pas réussi à démontrer l'absence de protection de l'État et n'a pas renversé la présomption de disponibilité de protection.

[29] Par conséquent, la demanderesse ne fait valoir aucun motif sérieux susceptible de permettre l'intervention de cette Cour.

2. *La Commission a-t-elle erré en concluant qu'il avait une possibilité de refuge interne?*

[30] En plus de sa conclusion concernant la disponibilité de la protection de l'État du Mexique, la Commission a conclu que la demanderesse pouvait, au besoin, se prévaloir d'un refuge interne, notamment à Mexico, D.F., à Monterrey, à Guadalajara et à Veracruz.

[31] La définition même de « réfugié au sens de la Convention » et de « personne à protéger » implique nécessairement l'impossibilité pour un demandeur de réclamer la protection de son pays et ce, sur tout le territoire de ce pays. La possibilité de refuge interne est inhérente à la notion même de « réfugié » et de « personne à protéger ». La Cour d'appel fédérale a conclu à maintes reprises qu'un demandeur d'asile doit prouver qu'il a une crainte bien fondée de persécution partout dans son pays afin qu'il puisse être reconnu comme réfugié.

[32] Le paragraphe 97(1) de la *Loi* exige qu'un demandeur d'asile démontre qu'il est à risque de torture partout dans son pays afin qu'il soit reconnu comme « personne à protéger ». Cette exigence

repose sur le libellé du sous-aliéna 97(1)b) (ii) de la *Loi*, selon lequel il y a renvoi vers « tout pays ».

Cet article se lit comme suit :

<p>97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :</p> <p>[...]</p> <p><i>b)</i> soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :</p> <p>[...]</p> <p>(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,</p>	<p>97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally</p> <p>[...]</p> <p><i>(b)</i> to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if</p> <p>[...]</p> <p>(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,</p>
---	---

[33] Sur la base de la preuve qui lui a été soumise, la Commission a conclu qu'il n'y avait pas de possibilité sérieuse de persécution pour la demanderesse dans des grandes villes comme Mexico, D.F., Monterrey, Guadalajara et Veracruz, qui comptent toutes plus d'un million d'habitants. Pour en

arriver à cette conclusion, la Commission a invoqué le fait que la demanderesse est maintenant divorcée et que le fait que son ex-mari soit en mesure de la retrouver lorsqu'elle habitait chez son frère ne peut pas raisonnablement laisser entendre que celui-ci pourrait la repérer si elle choisissait de ne pas habiter avec des membres de sa famille.

[34] Pour contrer ces observations, la demanderesse n'a pu faire mieux que d'alléguer vaguement les risques d'être repérée découlant de l'incapacité de son État de la protéger, toutefois elle ne s'est pas prévalu de cette protection avant de quitter son pays et de demander refuge du Canada. Elle n'a d'autre part présenté aucune preuve réelle et concrète de l'existence de conditions l'empêchant de se relocaliser dans son pays. Dans ces circonstances, la Commission pouvait raisonnablement conclure à la possibilité d'un refuge interne au Mexique.

[35] De plus, le fait de s'attendre à ce que la demanderesse déménage dans une autre région du pays et qu'elle réside ailleurs que chez un membre de sa famille ne peut pas être considéré comme une contrainte excessive ou même être qualifié de déraisonnable.

[36] Par conséquent, il était raisonnable pour la Commission de conclure que la demanderesse avait une possibilité de refuge interne.

[37] Nonobstant les difficultés émotives vécues par la demanderesse, cette Cour est d'avis, comme l'a conclu la Commission, qu'il n'existe aucune raison de croire que la demanderesse ne pourrait obtenir l'aide dont elle pourrait avoir besoin au Mexique.

[38] Il est raisonnable et même exigé qu'un revendicateur d'asile épuise tous recours dans son pays avant de demander une protection internationale. En l'espèce, cette Cour est d'avis que la demanderesse pourrait aisément, en fonction de son éducation et son expérience de travail, se relocaliser dans une autre partie de son pays et ce sans contrainte excessive. La demande de contrôle judiciaire doit donc être rejetée.

[39] Aucune question d'importance générale n'a été formulée par les parties pour certification.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE ET ADJUGE que, pour les motifs précités, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

« Louis S. Tannenbaum »

Juge suppléant

Autorités consultées par la Cour

1. *Javaid c. MCI*, (1998) A.C.F. no 1730 (1^{ère} instance)
2. *Attakora c. MEI*, (1989) N.R. 168
3. *Djama c. MEI*, Cour d'appel fédérale, 1992
4. *Gracielome c. MEI*, 9 Imm Law Report, (2d) 238
5. *Garcia c. MCI*, [2007] A.C.F. no. 118 (QL)
6. *Rasaratnam c. MEI*, [1992] 1 C.F. 706, 710 (C.A.)
7. *Thirunavukkarasu c. MEI*, [2884] 1 C.F. 589, 592 et 593 (C.A.)
8. *Espinosa c. MCI*, 2005 CF 1393
9. *Ortiz c. MCI*, 2006 CF 1365 (CanLII)

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-467-08

INTITULÉ : Norma FUENTES HERNANDEZ c. MCI

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal, Québec

DATE DE L'AUDIENCE : Le 20 août 2008

MOTIFS DU JUGEMENT : TANNENBAUM J.S.

DATE DES MOTIFS : Le 6 octobre 2008

COMPARUTIONS :

Me Claude Brodeur POUR LA DEMANDERESSE

Me Evan Liosis POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Claude Brodeur POUR LA DEMANDERESSE
Avocat
Montréal, Québec

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