

Date : 20090202

Dossier : IMM-2299-08

Référence : 2009 CF 109

Ottawa (Ontario), le 2 février 2009

En présence de monsieur le juge de Montigny

ENTRE :

VENTURA SARAI BATRES VELASQUEZ

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La demanderesse a présenté une demande de contrôle, conformément à l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR), L.C. 2001, ch. 27, d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) datée du 28 avril 2008. La demanderesse, citoyenne du Salvador, dit craindre avec raison d'être persécutée en tant que victime d'un gang de rue criminel.

[2] La Commission a conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté la présomption selon laquelle il existe une protection de l'État suffisante au Salvador, et qu'elle disposait d'une possibilité

de refuge intérieur raisonnable à San Salvador. La présente demande de contrôle judiciaire découle de ces conclusions.

CONTEXTE

[3] La demanderesse, une citoyenne du Salvador âgée de 20 ans, prétend que sa vie est menacée par des gangs de rue criminels au Salvador. Elle allègue qu'en 2001 des criminels inconnus, soupçonnés d'être membres d'un gang de rue appelé « Mara Salvatrucha », s'en ont pris à sa famille et lui ont demandé de l'argent, mais que ses parents ont refusé d'obtempérer. Elle allègue également que les membres du gang ont ensuite tenté d'entrer dans la maison de ses parents, mais sans succès. Les criminels ont tiré des coups de feu et ont menacé de revenir. Par la suite, la famille de la demanderesse a déménagé à San Salvador.

[4] La demanderesse a aussi témoigné que ses parents se sont fait volés en une occasion à San Salvador, à la pointe du couteau, par un groupe des membres du gang, et qu'un homme l'a agressée avec un couteau en une occasion alors qu'elle se trouvait dans un supermarché et qu'il lui a volé son collier.

[5] La demanderesse a ajouté que sa famille n'a jamais signalé aucun des incidents à la police par peur de représailles. Elle a affirmé que de toute façon la police ne serait pas en mesure de la protéger au Salvador parce qu'elle manque de personnel et de ressources. De plus, elle a témoigné que les gangs commettent de plus en plus d'actes violents au Salvador.

[6] La demanderesse et sa famille sont demeurées à San Salvador jusqu'en 2004, année à laquelle ses parents l'ont envoyée aux États-Unis. Elle a vécu illégalement dans ce pays jusqu'en mars 2006, date où elle est venue au Canada et a présenté une demande d'asile à un poste frontalier.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[7] La Commission a conclu que la demanderesse n'était pas une réfugiée au sens de la Convention ni une personne à protéger en vertu des articles 96 et 97 de la LIPR.

[8] D'abord, la Commission a conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté la présomption d'existence d'une protection de l'État au moyen d'une preuve claire et convaincante. Après avoir examiné la preuve documentaire, la Commission a déclaré que le Salvador est une démocratie dotée d'une force de police civile nationale pour assurer la sécurité publique et d'un ministère de la Défense pour assurer la sécurité nationale. De plus, le Salvador compte divers bureaux qui reçoivent les allégations et les plaintes de corruption formulées contre la force de police. En se fondant sur le rapport du Département d'État des États-Unis de 2007, la Commission a indiqué que le gouvernement fait de sérieux efforts pour endiguer la violence des gangs grâce à la mise sur pied d'une équipe d'intervention antigang, dirigée par le ministère de la Sécurité publique, qui a réussi à arrêter près de 6 000 membres actuels et ex-membres des gangs et qui s'acharne à lutter contre la violence faite par les gangs.

[9] La Commission a reconnu que les gangs sont toujours un problème au Salvador et que leurs membres et leurs actes de violence ont augmenté; néanmoins, elle a conclu que la demanderesse n'avait pas réfuté la présomption d'existence d'une protection de l'État au moyen d'une preuve claire et convaincante selon laquelle l'État ne pourrait pas ou ne voudrait pas la protéger si elle devait lui réclamer de la protection à son retour au Salvador.

[10] La Commission a également conclu que la demanderesse disposait d'une possibilité de refuge intérieur raisonnable (la « PRI ») à San Salvador, et que même si ses parents avaient été victimes de plusieurs incidents de violence en vivant dans cette ville, la preuve était insuffisante pour rattacher ces incidents aux précédents ou pour établir que ces incidents étaient plus que des actes criminels commis au hasard. La Commission a aussi souligné que les parents de la demanderesse demeuraient toujours à San Salvador, et que rien dans la preuve ne permettait de croire qu'ils étaient encore la cible du Mara Salvatrucha.

QUESTIONS

[11] L'avocat de la demanderesse a soulevé trois questions dans ses observations écrites et orales. Premièrement, il a allégué que la Commission n'a pas tenu compte de la totalité de la preuve pour déterminer si la demanderesse pouvait se prévaloir de la protection de l'État, et qu'elle a ignoré l'explication de la demanderesse quant aux raisons pour lesquelles ses parents n'avaient pas cherché à obtenir la protection de l'État. Deuxièmement, il a soutenu que la Commission n'a tenu compte du témoignage de la demanderesse quant au risque qu'elle avait d'être victime de violence par des gangs de rue en tant que jeune femme en concluant qu'elle disposait d'une PRI à San Salvador.

Enfin, il a allégué que la Commission n'a pas procédé à une analyse distincte au regard de l'article 97 pour évaluer le risque objectif de violence commise par le Mara Salvatrucha ou autres gangs au Salvador auquel la demanderesse s'exposerait en tant que jeune femme.

ANALYSE

[12] Une cour de contrôle doit faire preuve d'une grande retenue à l'égard des conclusions de fait d'un tribunal administratif spécialisé. Avant l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, rendu par la Cour suprême, le poids de la jurisprudence indiquait que, de façon générale, la norme de contrôle applicable à une conclusion relative à la protection de l'État devait être celle de la décision raisonnable : voir, par ex., *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193; *Franklyn c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1249; *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171. Il en allait de même pour une conclusion relative à une PRI : voir *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 193; *Chorny c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 999.

[13] Plusieurs décisions de la Cour ont confirmé que l'arrêt *Dunsmuir* n'a pas changé le droit à cet égard. La question de savoir s'il existe une preuve claire et convaincante confirmant que l'État est incapable d'assurer une protection est clairement une question mixte de droit et de fait et, pour cette raison, elle commande l'application de la norme de la décision raisonnable : *Pacasum c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 822; *Rodriguez Estrella c.*

Canada (Citoyenneté et Immigration), 2008 CF 633; *Eler c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 334.

[14] Il en est de même pour ce qui est des questions relatives à une PRI. Le critère à deux volets utilisé pour déterminer s'il existe une PRI exige de toute évidence l'application de la norme de la décision raisonnable, puisque les conclusions de fait doivent être évaluées en fonction d'un critère juridique. Il n'est donc pas surprenant de trouver des décisions, rendues après l'arrêt *Dunsmuir*, dans lesquelles la Cour a continué d'appliquer la norme de la décision raisonnable : *Samuel c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 762; *Khokhar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 449; *Aguilar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 1180.

[15] Le caractère raisonnable tient généralement à la justification, 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. Le mouvement vers l'unique norme de la décision raisonnable ne donne pas ouverture à un contrôle plus inquisiteur par les tribunaux. En effet, l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 indique clairement que les conclusions de fait ne doivent être modifiées que si elles ont été tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont le tribunal était saisi.

[16] La demanderesse a soutenu que, pour se prononcer sur la question de la protection de l'État, la Commission devait examiner si la protection était efficace, et si les efforts actuels pour enrayer la

violence commise par les gangs étaient appliqués au plan opérationnel. Cet argument comporte une lacune, n'est pas étayé par la jurisprudence et repose sur une fausse prémisse.

[17] Dans l'arrêt de principe *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, le juge La Forest a statué qu'il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger ses citoyens. Il a indiqué clairement que la présomption renforce la raison d'être de la protection internationale à titre de mesure auxiliaire qui entre en jeu si le demandeur ne dispose d'aucune solution de rechange. Pour réfuter cette présomption, la demanderesse doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection. Ce n'est pas parce que les demandeurs sont parvenus à établir que l'État était incapable d'assurer une protection parfaite que le critère est satisfait. Aucun gouvernement peut garantir la protection de chacun de ses citoyens en tout temps : *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca* (1992), 99 D.L.R.(4th) 334, à la page 337 (C.A.F.).

[18] La Cour d'appel fédérale a récemment examiné le fardeau de la preuve et la norme de preuve requise pour réfuter la présomption d'existence d'une protection de l'État, tout d'abord dans *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171, et ensuite dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Carrillo*, 2008 CAF 94. Dans cette dernière affaire, la Cour a insisté pour que la demanderesse supporte à la fois le fardeau de présentation des preuves et le fardeau de persuasion; elle doit déposer des éléments de preuve quant à l'insuffisance de la protection de l'État, et elle doit convaincre le juge des faits, selon la prépondérance des probabilités, que la preuve déposée établit que la protection est insuffisante. En

outre, la preuve doit non seulement être fiable, mais elle doit aussi avoir une valeur probante suffisante pour satisfaire à la norme de preuve applicable.

[19] Mon collègue le juge Mosley a très bien résumé l'état du droit sur la question de la protection de l'État dans *Flores c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 723 :

[9] Les demandeurs soutiennent néanmoins qu'il reste que le tribunal de la SPR a commis une erreur en ne vérifiant pas si les mesures qu'il avait jugées adéquates offraient au moins une efficacité minimale.

[10] Bien que cet argument soit intéressant, j'estime qu'il ne fait pas partie de l'état actuel du droit au Canada. Comme l'a indiqué la Cour d'appel fédérale dans *Carrillo*, l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 précise que la protection aux réfugiés est une protection supplétive fournie en l'absence de protection par l'État dont le demandeur a la nationalité. Lorsque cet État est une société démocratique, telle que le Mexique, même si le demandeur fait face à des problèmes importants, dont la corruption et autres formes de criminalité, la qualité de la preuve nécessaire pour réfuter la présomption sera plus élevée. Il ne suffit pas que le demandeur démontre que son gouvernement n'a pas toujours réussi à protéger des personnes dans sa situation : *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca* (1992), 18 Imm. L.R. (2d) 130 (C.A.F.).

[11] Les efforts sérieux déployés pour assurer la protection qui ont été constatés par le commissaire appuient la présomption formulée dans l'arrêt *Ward*. L'imposition d'un critère d'efficacité à l'égard des autorités des autres pays reviendrait à demander à ceux-ci d'accomplir ce que notre propre pays n'est pas toujours en mesure de faire.

[20] Après avoir signalé certains éléments de la preuve documentaire qui indiquaient que les efforts de l'État n'avaient pas toujours porté fruit, la demanderesse a allégué que la Commission a fait un examen sélectif de la preuve dont elle disposait et qu'elle n'a pas évalué l'ampleur du phénomène des Maras. Cependant, une lecture attentive des motifs de la Commission révèle que cette dernière a pris connaissance de la preuve qui détaillait le problème persistant de la violence commise par les gangs au Salvador qu'elle a explicitement reconnu dans ses motifs. En fait, je trouve le contexte de la présente affaire fondamentalement indifférenciable de celui examiné par mon collègue le juge Robert Barnes dans *Paniagua c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 1350, et je fais miens ses commentaires :

7. Dans sa décision, la Commission a reconnu la gravité du problème des bandes au Salvador et les taux très élevés de crimes et de meurtres associés à ce problème. De toute évidence, la Commission était consciente des problèmes d'application de la loi en ce qui concerne les bandes au Salvador.

8. Je ne suis pas d'avis que l'omission de la Commission de mentionner précisément tous les éléments de preuve documentaire portant sur la gravité du problème de la violence des bandes au Salvador constitue une erreur susceptible de contrôle. La Commission a compris que la protection étatique offerte par le Salvador n'était pas parfaite, mais elle a aussi reconnu à juste titre que la perfection n'est pas la norme en fonction de laquelle le caractère suffisant de la protection doit être mesuré. La Commission a relevé plusieurs initiatives étatiques visant à lutter contre les activités des bandes. En fait, certains des rapports sur la situation dans le pays sur lesquels s'est fondé M. Rauda Paniagua font directement état de l'efficacité, en partie, des réformes antigangs [TRADUCTION] « rigoureuses » adoptées par le gouvernement. Compte tenu de cette preuve au dossier, il était loisible à la Commission d'avoir

d'importantes réserves quant au fait que M. Rauda Paniagua n'avait jamais tenté d'obtenir la protection de l'État avant de venir au Canada. Les problèmes de violence des bandes au Salvador étaient incontestablement profonds, mais des éléments de preuve plausibles établissaient que l'appareil de protection étatique dans ce pays fonctionnait toujours. Ce n'est pas le rôle de la Cour d'apprécier à nouveau la preuve ou de remplacer les opinions de la Commission à l'égard de cette preuve par les siennes. Une conclusion différente aurait pu être tirée à la lumière de cette preuve, mais je ne suis pas convaincu que la façon dont la Commission a traité la preuve relative à la protection de l'État et que les conclusions qu'elle a tirées sont déraisonnables.

Voir aussi : *Ayala c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l' Immigration)*, 2007 CF 690

[21] Le fait que la Commission n'ait pas mentionné tous les éléments de preuve soumis par la demanderesse ne signifie pas qu'elle n'en a pas tenu compte. En fait, certains de ces éléments n'étaient pas pertinents et d'autres n'étaient plus à jour. Là encore, la Cour n'a pas ignoré la hausse du nombre de gangs de rue au Salvador ni le problème que ce phénomène pose à l'égard des forces de police. Après avoir examiné l'ensemble de la preuve, elle est arrivée à la conclusion que la protection de l'État existait et qu'elle était suffisante. Je ne suis pas convaincu que cet examen est déraisonnable.

[22] Il est toujours problématique pour un demandeur de réfuter une présomption d'existence d'une protection de l'État lorsque aucune demande visant à obtenir cette protection n'a été déposée. Bien que la Commission ait souligné que la demanderesse, qui était mineure à l'époque, n'était pas tenue de demander la protection avant de s'enfuir, on ne trouve au dossier aucune explication

raisonnable justifiant l'omission de la famille d'avoir signalé à la police les menaces reçues par les gangs, ainsi que les incidents survenus. La demanderesse a soutenu que sa famille n'avait pas réclamé de protection parce qu'elle craignait de subir les représailles du Mara Salvatrucha.

Cependant, cela ne peut suffire en soi. Une fois de plus, la Commission a examiné la preuve et elle a jugé que la protection dans le cas de personnes se trouvant dans une situation semblable était suffisante. Plus particulièrement, la Commission a examiné les diverses mesures prises par le gouvernement et elle a conclu que les autorités faisaient de sérieux efforts, lesquels ont permis d'obtenir un certain succès, pour enrayer le crime organisé qui est en hausse à cause de l'augmentation du nombre de membres du Mara Salvatrucha et d'autres gangs. Elle a également indiqué que des accusations pouvaient être portées de façon anonyme par la victime ou une autre personne. Compte tenu de la preuve dont elle était saisie, la Commission pouvait raisonnablement conclure qu'il n'y avait aucune explication raisonnable pour la famille de n'avoir même pas signalé les menaces et les vols dont elle avait fait l'objet.

[23] Cette conclusion relative à la protection de l'État était suffisante pour statuer sur la demande de la demanderesse. Cependant, la Commission est allée plus loin et a statué que la demanderesse disposait d'une possibilité de refuge intérieur à San Salvador. La Commission a jugé que la preuve était insuffisante pour établir que la demanderesse s'exposerait à des risques à San Salvador, puisque les incidents criminels subis par sa famille dans cette ville ne pouvaient pas être rattachés au Mara Salvatrucha et que sa famille y vit en paix depuis. Ces conclusions étaient également raisonnables.

[24] Enfin, l'argument de la demanderesse selon lequel la Commission a commis une erreur en ne procédant pas à une analyse distincte au regard de l'article 97 n'est pas fondé. Le dossier ne contient pas de preuve suffisante pour établir que la vie de la demanderesse serait personnellement menacée par des gangs de rue salvadoriennes. La demanderesse a soutenu qu'elle courrait un risque non seulement en tant qu'éventuelle victime de crime mais aussi en tant que jeune femme. À l'audience, l'avocat de la demanderesse a fait valoir que les demandes d'asile de tous les Salvadoriens âgés entre 16 et 40 ans devraient être considérées comme valides en raison du risque créé par les Maras, ce qui ne peut être le cas.

[25] Au mieux, la preuve documentaire établit que tous les Salvadoriens sont exposés à un risque généralisé de violence par les gangs. Suivant l'article 97, la demanderesse devait établir que sa vie était personnellement menacée. Une catégorie de personnes, s'il en est, qui est exposée à un plus grand risque d'être ciblée sont les jeunes hommes qui constituent la cible principale aux fins de recrutement au Salvador. Cependant, la preuve versée au dossier est insuffisante pour affirmer que les jeunes femmes sont elles aussi exposées à un risque plus élevé d'être ciblées par des gangs de rue que le reste de la population. Par conséquent, la Commission n'a pas commis d'erreur en omettant d'examiner spécifiquement cette question dans ses motifs.

[26] Pour tous les motifs qui précèdent, la présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée. Aucune question n'a été proposée aux fins de certification, et aucune ne sera certifiée.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la présente demande de contrôle judiciaire soit rejetée.

« Yves de Montigny »

Juge

Traduction certifiée conforme
Caroline Tardif, LL.B., B.A. Trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-2299-08

INTITULÉ : **VENTURA SARAI BATRES VELASQUEZ c.
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION**

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 28 octobre 2008

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** Le juge de Montigny

DATE DES MOTIFS : Le 2 février 2009

COMPARUTIONS :

Neil Cohen POUR LA DEMANDERESSE
VENTURA SARAI BATRES VELASQUEZ

Manuel Mendelzon POUR LE DÉFENDEUR
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Neil Cohen POUR LA DEMANDERESSE
VENTURA SARAI BATRES VELASQUEZ
Avocat
2, rue College, bureau 115
Toronto (Ontario) M5G 1K3
Fax : (416) 921-9542

Ministère de la Justice POUR LE DÉFENDEUR
MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION
Tour Exchange
130, rue King ouest
Bureau 3400, c.p. 36
Toronto (Ontario) M5X 1K6
Fax : (416) 354-8982