

Date : 20061211

Dossier : IMM-7645-05

Référence : 2006 CF 1475

Ottawa (Ontario), le 11 décembre 2006

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE de MONTIGNY

ENTRE :

MARCO ANTONIO LEON DAVILA

demandeur

et

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Antonio Leon Davila est arrivé au Canada au mois d'avril 2005; il a demandé l'asile à titre de réfugié venant du Mexique. Après la tenue d'une audience devant la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission), il a été conclu que M. Davila n'était ni un réfugié au sens de la Convention ni une personne à protéger. Il s'agit ici du contrôle judiciaire de cette décision.

LES FAITS

[2] M. Davila, un citoyen mexicain, est né le 16 janvier 1983. Il déclare avoir découvert, le 14 janvier 2004, une brèche de sécurité sur le site Web de Mas Fondos, une société mexicaine dans laquelle il avait placé de l'argent. Selon M. Davila, les renseignements confidentiels et les documents commerciaux de la société risquaient donc d'être volés ou manipulés. M. Davila a informé la société du problème.

[3] Toutefois, M. Davila déclare qu'au mois de février 2004, Mas Fondos l'a accusé de fraude. Il a reçu une citation lui enjoignant de se rendre au bureau d'enquête du procureur public. M. Davila affirme avoir constaté des [TRADUCTION] « irrégularités » dans l'acte d'accusation et il en a fait part au procureur public, mais ce dernier n'en a fait aucun cas.

[4] M. Davila déclare que, par la suite, au mois d'avril 2004, il a commencé à recevoir des appels téléphoniques de menaces. Il affirme également que plusieurs hommes qui étaient dans une camionnette l'ont presque attaqué. Il a informé le procureur public de tous ces incidents, mais il affirme que celui-ci l'a menacé de mener une enquête plus approfondie à son sujet.

[5] M. Davila a téléphoné à la Commission nationale des droits de la personne du Mexique pour signaler les démêlés qu'il avait eus avec Mas Fondos et le procureur public. Peu de temps après, il a quitté le pays pour se rendre aux États-Unis. Il est arrivé au Canada au mois d'avril 2005. Il affirme maintenant que Mas Fondos a retenu les services du procureur public et que ce dernier portera de fausses accusations à son endroit s'il retourne au Mexique. M. Davila n'a eu aucun contact avec qui

que ce soit, chez Mas Fondos, depuis qu'il a initialement communiqué avec la société pour signaler la brèche de sécurité, au mois de janvier 2004. De plus, il n'a jamais été formellement accusé de quelque crime que ce soit.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[6] Dans sa décision, datée du 24 novembre 2005, la Commission a conclu que M. Davila n'était ni un réfugié au sens de la Convention ni une personne à protéger aux termes des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

[7] La Commission a principalement mis l'accent sur le fait que M. Davila n'avait pas réussi à réfuter la présomption voulant que le Mexique fournisse une protection étatique à ses citoyens. La Commission a également noté d'autres préoccupations liées à la crédibilité, notamment les allégations dont M. Davila faisait l'objet au Mexique, le fait qu'il affirmait avoir une preuve de son innocence, et son omission de demander l'asile à titre de réfugié lorsqu'il était arrivé aux États-Unis. La Commission a également souligné que M. Davila avait uniquement demandé la protection de la Commission nationale des droits de la personne peu de temps avant de quitter le Mexique. La Commission estimait que M. Davila avait conclu trop vite que la protection étatique n'était pas disponible.

[8] En ce qui concerne les allégations que M. Davila a faites contre Mas Fondos et contre le procureur public, la Commission a noté que M. Davila avait avoué ne jamais avoir fait l'objet d'un mandat d'arrestation. M. Davila n'a jamais non plus été amené devant les tribunaux et il n'a jamais été formellement accusé d'un crime. M. Davila a témoigné avoir montré au procureur public une

preuve de son innocence, mais il a par la suite nuancé son témoignage, en expliquant qu'il avait simplement montré au procureur les incohérences relevées dans les allégations dont il faisait l'objet.

[9] La Commission a conclu que l'appel à la Commission nationale des droits de la personne était la seule tentative que M. Davila avait faite pour obtenir la protection étatique au Mexique, et que cela n'était pas en soi suffisant pour réfuter la présomption de protection étatique. La Commission a fait remarquer que le Mexique est une démocratie et que la charge d'établir la protection étatique est directement proportionnelle au degré de démocratie de l'État concerné.

LES POINTS LITIGIEUX

[10] Dans ses observations écrites, M. Davila a soulevé deux arguments. En premier lieu, il a soutenu que la décision de la Commission était manifestement déraisonnable parce que cette dernière avait appliqué d'une façon erronée le critère de la protection étatique et qu'elle n'avait fait aucun cas d'importants éléments de preuve au moment de déterminer s'il avait tenté de solliciter l'aide de l'État. En second lieu, M. Davila a affirmé que les directives données par le président de la Commission au sujet de l'ordre normalisé des interrogatoires (les Directives n° 7) entravaient le pouvoir discrétionnaire des commissaires, en invoquant à cet égard la décision *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 16.

[11] Au cours de l'argumentation orale, l'avocat de M. Davila a décidé de ne pas poursuivre l'argument fondé sur les Directives n° 7. Je n'ai donc pas à me prononcer sur la question, mais je dirai que cet argument était probablement de toute façon dénué de fondement. La question qui se posait était de savoir si un demandeur d'asile a le droit d'être interrogé d'abord par son avocat, avant

de répondre aux questions de l'agent de protection des réfugiés et du commissaire. Étant donné que M. Davila n'était pas représenté par un avocat à l'audience qui a eu lieu devant la Commission, je ne peux voir comment la décision *Thamotharem*, précitée, peut être pertinente dans le présent contexte.

[12] Par conséquent, les deux questions à trancher dans la présente demande de contrôle judiciaire sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle appropriée?
2. La Commission a-t-elle commis une erreur dans les conclusions qu'elle a tirées au sujet de la protection étatique?

ANALYSE

[13] Les deux parties conviennent que M. Davila a avancé deux arguments différents au sujet de la protection étatique, lesquels commandent dans chaque cas une norme de contrôle différente.

Comme il a été reconnu dans un certain nombre de décisions, l'approche pragmatique et fonctionnelle n'est pas conciliable avec l'idée selon laquelle toutes les questions se rapportant à un type générique de décision sont assujetties à la même norme de contrôle. Cela a été reconnu d'une façon plus précise dans le contexte de la protection étatique par certains de mes collègues; voir, par exemple, *Kishun c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1289, paragraphes 9 et 10; *Pisniak c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 824, paragraphe 8.

[14] Dans la mesure où les arguments de M. Davila soulèvent la question de savoir s'il a réfuté d'une façon adéquate la présomption de protection étatique, la norme de contrôle applicable doit être

celle de la décision manifestement déraisonnable. Il s'agit d'une pure question de fait; les conclusions tirées par la Commission sur de telles questions ne sont généralement pas modifiées étant donné que la Commission a l'avantage de voir et d'entendre les témoins et que ses membres possèdent en outre l'expertise voulue pour évaluer la preuve de faits relevant de leur domaine de connaissances spécialisées.

[15] Par ailleurs, M. Davila a également soulevé une question de droit : à savoir si la Commission a appliqué le bon critère juridique en ce qui concerne la protection étatique. Il s'agit d'une pure question de droit, qui doit être évaluée selon la norme de la décision correcte : *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100; *Collins c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1403, paragraphe 10.

[16] Le contexte juridique général régissant la protection étatique est bien documenté dans la jurisprudence. Ainsi, il est bien établi que l'État est présumé avoir la capacité voulue pour protéger ses citoyens. Pour réfuter cette présomption, le demandeur doit fournir une preuve claire et convaincante montrant que l'État est incapable d'accorder cette protection ou qu'il ne veut pas l'accorder : *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, paragraphes 49 et 50. Toutefois, cette présomption n'est pas absolue. Comme la Cour d'appel fédérale l'a indiqué dans une décision ultérieure, « [l]e 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. » (*Kadenko c. Canada (Solliciteur général)* (1996), 143 DLR (4th) 532).

[17] En l'espèce, M. Davila soutient que la Commission a commis une erreur en concluant qu'il n'avait communiqué avec l'État mexicain qu'une seule fois, lorsqu'il avait téléphoné à la Commission nationale des droits de la personne, peu de temps avant de quitter le pays. M. Davila affirme que la Commission n'a fait aucun cas d'éléments de preuve importants, à savoir qu'il s'était adressé à trois reprises au procureur public et qu'il avait expressément demandé la protection au procureur à deux reprises.

[18] Les motifs énoncés par la Commission sur ce point sont peu détaillés. De fait, la décision dans son ensemble comptait moins de cinq pages, et un seul paragraphe était consacré à l'analyse de la protection étatique :

Toutefois, la question déterminante, en ce qui concerne cette demande d'asile, réside dans l'incapacité du demandeur d'asile à réfuter, à l'aide de preuves claires et convaincantes, la présomption voulant que les États-Unis du Mexique puissent protéger ses citoyens. Le demandeur d'asile a téléphoné à la Commission nationale des droits de l'homme peu de temps avant de quitter le Mexique, et cette simple démarche ne constitue pas une tentative diligente visant à obtenir la protection du pays d'origine avant de tenter d'obtenir l'asile à l'étranger. Le Mexique est une république fédérale composée de 31 États et d'un district fédéral. Son président est élu, et le pouvoir législatif est bicaméral, et aucun élément de preuve n'a été présenté voulant que ce pays soit en déroute ou dans un état d'effondrement. En juillet 2000, les électeurs ont élu le président Vicente Fox Quesada de la « Coalition de l'Alliance pour le changement » lors d'élections historiques que les observateurs ont jugées libres et justes. Le fardeau de la preuve visant à établir l'absence de protection par l'État est directement proportionnel au degré de démocratie, et j'estime que le demandeur d'asile n'a pas réussi à réfuter, à l'aide d'éléments de preuve crédibles et dignes de foi, la présomption selon laquelle la démocratie du Mexique peut protéger ses citoyens.

[19] L'avocat du ministre a tenté de justifier cette omission en soutenant que les observations de M. Davila défient la logique. Si, comme le prétend M. Davila, ce procureur public conspirait avec ceux qui le menaçaient, ou s'il ne se souciait pas des menaces, M. Davila ne peut pas affirmer que ses interactions avec le procureur constituent des tentatives pour obtenir la protection.

[20] Le problème que pose cet argument est qu'il s'agit d'une pure conjecture. Nous n'avons pas la moindre idée de la raison pour laquelle la Commission n'a même pas mentionné les trois rencontres qui ont eu lieu entre M. Davila et le procureur public. Il n'est pas contesté que l'omission d'un organisme local d'application de la loi de protéger un demandeur n'indique pas en soi l'absence de protection étatique, comme l'affirme le ministre. La jurisprudence renferme maintes décisions étayant la thèse selon laquelle, lorsque l'absence de protection locale est alléguée, le demandeur est tenu de prouver l'omission ou l'incapacité de l'infrastructure plus générale chargée de l'application de la loi de le protéger. En d'autres termes, il ne faut pas simplement prouver l'existence d'une seule omission dans le système, mais aussi d'une politique systémique plus générale selon laquelle la protection ne s'étend pas au groupe visé auquel appartient le demandeur : *Syed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1556 (C.F. 1^{re} inst.) (QL); *Szorenyi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1382; *Chorny c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 999; *Orban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 559.

[21] Cela étant dit, si le procureur public était lui-même un agent persécuteur à cause des liens qu'il entretenait avec Mas Fondos, la charge de la preuve qui incombe au demandeur va en diminuant. M. Davila n'a peut-être pas expressément énoncé cette thèse, mais ses observations permettent certes de l'inférer. En pareil cas, la présomption de protection étatique ne s'applique pas avec la même rigueur et on ne s'attendra pas à ce que le demandeur épuise toutes les voies possibles avant de quitter son pays. Comme ma collègue la juge Danièle Tremblay-Lamer l'a dit dans la décision *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193, au paragraphe 15 : « 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. »

[22] Le problème que pose la décision de la Commission est le suivant : nous ne savons absolument pas pourquoi il a été conclu que M. Davila n'avait pas réfuté la présomption selon laquelle le Mexique pouvait le protéger. Il se peut bien que la Commission ait conclu que M. Davila aurait dû communiquer avec la police ou avec un autre bureau du procureur public (dans la mesure où la chose était possible selon le droit mexicain), ou que la présente affaire se rapporte davantage à une question de « poursuite » qu'à une question de persécution. Il se peut même que la Commission n'ait pas jugé M. Davila crédible, auquel cas le principe énoncé dans la décision *Chaves*, précitée, ne s'appliquerait pas avec autant de force. La Commission laisse entendre cette possibilité, au début de son analyse, lorsqu'elle mentionne qu' « il y a certaines préoccupations liées à la crédibilité en ce qui concerne les allégations du demandeur d'asile portant sur les accusations pesant contre lui au Mexique ». Cependant, c'est tout ce dont nous disposons, et encore une fois, il nous reste à nous demander quelle était la raison précise pour laquelle la Commission a conclu que M. Davila n'avait pas réfuté la présomption de protection étatique. On ne devrait pas laisser un demandeur deviner les motifs du rejet de sa demande d'asile, même si la Commission était d'avis que la demande n'était pas particulièrement bien étayée.

[23] Quant au critère de la protection étatique lui-même, M. Davila soutient que la Commission a commis une erreur de droit en rendant plus strict le critère à appliquer à la protection étatique. Il affirme que les motifs de la Commission laissent entendre qu'il faudrait prouver que le désordre règne dans le pays ou que le pays est dans un état d'effondrement pour conclure à l'absence de

protection étatique. En invoquant l'arrêt *Ward*, précité, M. Davila affirme avec insistance que le critère à appliquer n'est pas de savoir si le désordre règne dans le pays, mais s'il y a un effondrement complet de « l'appareil étatique ». En outre, M. Davila affirme qu'une enquête sur la question de savoir si le désordre règne dans le pays de référence ou si le pays est dans un état d'effondrement s'applique uniquement aux circonstances dans lesquelles le demandeur omet de demander à l'État de le protéger. Autrement, seule une preuve claire et convaincante montrant que l'État ne serait pas en mesure d'accorder une protection est nécessaire.

[24] Je suis d'accord pour dire que la Commission aurait pu choisir ses mots d'une façon plus judicieuse, mais je suis convaincu que, si la décision est lue dans son contexte et d'une façon globale, la Commission a appliqué la bonne norme. De fait, au début de son analyse, la Commission a dit que « [...] la question déterminante, en ce qui concerne cette demande d'asile, réside dans l'incapacité du demandeur d'asile à réfuter, à l'aide de preuves claires et convaincantes, la présomption voulant que la République fédérale du Mexique puisse protéger ses citoyens. » La Commission a également cité l'arrêt *Kadenko*, précité, à l'appui de la thèse selon laquelle la charge de réfuter la présomption de protection étatique serait un peu plus rigoureuse étant donné que le Mexique est un État démocratique. On ne saurait trouver à redire à ces déclarations.

[25] Cela dit, je dois dire qu'à mon avis, l'analyse de la situation existant au Mexique que la Commission a effectuée et, plus particulièrement, l'analyse de la capacité et de la volonté de l'État de protéger le demandeur, est plutôt imprécise et rudimentaire. Comme mon collègue le juge Luc Martineau l'a dit dans la décision *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359, la Commission doit procéder à une analyse exhaustive contextuelle de

la situation particulière de chaque demandeur, en prenant en considération le fondement de la demande, la région ou l'État précis où la persécution aurait censément eu lieu, et la volonté des autorités de protéger les membres du même groupe cible. En d'autres termes, il ne suffit pas de déclarer d'une façon générale que des élections générales libres sont tenues et que des lois ont été édictées afin d'établir des normes fondamentales de respect des droits de la personne.

[26] Pour tous ces motifs, je suis d'avis que la présente demande de contrôle judiciaire doit être accueillie. Par conséquent, l'affaire sera renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour nouvel examen. Aucune question de portée générale ne sera certifiée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie. L'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour nouvel examen. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

« Yves de Montigny »

Juge

Traduction certifiée conforme
Michèle Ledecq, B. trad.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-7645-05

INTITULÉ : MARCO ANTONIO LEON DAVILA
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 28 NOVEMBRE 2006

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE DE MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : LE 11 DÉCEMBRE 2006

COMPARUTIONS :

Waikwa Wanyoike POUR LE DEMANDEUR

Bernard Assan POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Waikwa Wanyoike POUR LE DEMANDEUR
Toronto (Ontario)

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