

Date : 20071221

Dossier : IMM-5544-06

Référence : 2007 CF 1341

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 21 décembre 2007

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE TREMBLAY-LAMER

ENTRE :

JOSE OCTAVIO CEJUDO LOPEZ

demandeur

et

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

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), en vue de soumettre à un contrôle judiciaire une décision datée du 25 septembre 2006 par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) a décidé que le demandeur n'avait ni la qualité de réfugié au sens de la Convention, aux termes de l'article 96 de la Loi, ni celle de « personne à protéger », aux termes de l'article 97 de la Loi.

LE CONTEXTE

[2] Le demandeur, âgé de 25 ans, est un citoyen du Mexique qui a demandé l'asile en vertu de l'article 96 et du paragraphe 97(1) de la Loi.

[3] À l'audition de sa demande d'asile, le demandeur a allégué qu'il avait été harcelé et agressé physiquement par des agents de police qui cherchaient à savoir où se trouvait son oncle, un ancien haut responsable du gouvernement accusé de détournement grave de fonds publics. Son oncle a disparu lors de l'enquête menée par le gouvernement sur l'affaire, et il est recherché par la justice depuis 1998.

[4] Le demandeur s'est enfui au Canada et a demandé l'asile en 1999. Sa demande a été rejetée et il est parti pour le Mexique en septembre 2000.

[5] En décembre 2000, le demandeur est revenu au Canada et a présenté une seconde demande de protection.

[6] À la seconde audience, le demandeur a allégué qu'à son retour au Mexique, en septembre 2000, il a reçu des appels téléphoniques d'individus non identifiés qui souhaitaient le rencontrer pour parler de son oncle. Ces individus l'ont menacé de mort et prévenu que, s'il ne collaborait pas, les autorités mexicaines le puniraient.

[7] Le demandeur a déménagé, mais on l'a plus tard retrouvé et continué de le harceler. Dans l'un des incidents de harcèlement, trois hommes conduisant des automobiles blanches semblables à celle de la police judiciaire ont menacé de mettre le feu à la ferme de son grand-père s'il ne les aidait pas à trouver le demandeur. En outre, des individus soupçonnés d'être des agents de police ont obligé le demandeur à sortir d'une automobile à la pointe d'une arme et l'ont interrogé sur l'endroit où se trouvait son oncle. Durant l'altercation, on lui a donné des coups de pied et on lui a tordu le bras; il a aussi souffert de contusions pour lesquelles il a dû recevoir par la suite des soins médicaux.

[8] Le demandeur est resté au Mexique, dissimulant son identité de crainte d'être reconnu par la police. En décembre 2000, il est revenu au Canada et a présenté une seconde demande de protection, qui a été rejetée en 2004.

[9] Cependant, le demandeur a eu gain de cause dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire, et la demande de protection a été renvoyée à un tribunal différemment constitué afin que celui-ci statue à nouveau sur l'affaire.

[10] Dans une décision datée du 25 septembre 2006, la CISR a conclu que le demandeur avait témoigné d'une façon franche, mais n'a pas souscrit à la prétention de ce dernier selon laquelle l'État du Mexique le persécutait par l'entremise de ses agents de la police judiciaire. La CISR a conclu que les persécuteurs du demandeur étaient soit des agents de police corrompus, soit des criminels se faisant passer pour des agents de police.

[11] La CISR a conclu que le demandeur n'avait pas réfuté la présomption relative à la protection de l'État. Elle a reconnu que la preuve documentaire révélait qu'il y avait de la corruption au sein de la police et que le système judiciaire était parfois inefficace au Mexique, mais elle a fait remarquer que le Bureau du procureur général (BPG) et l'Agence fédérale des enquêtes (AFE) « jouent un rôle important dans la lutte contre la criminalité [...] et pour assurer la sécurité des citoyens mexicains ».

L'ANALYSE

[12] Dans la décision *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] CF 193, [2005] A.C.F. n° 232 (QL), au paragraphe 11, j'ai adopté l'approche pragmatique et fonctionnelle et conclu qu'en raison de la nature de la question, une question mixte de fait et de droit, et de l'expertise relative de la Cour pour ce qui est de décider si une norme juridique a été respectée, la norme de contrôle qui s'applique aux décisions relatives à la protection de l'État est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. La décision de la CISR sera donc maintenue « si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux de la cour de révision » : *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, au paragraphe 55.

[13] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, la Cour suprême du Canada a établi les principes généraux qui s'appliquent à la présomption relative à la protection de l'État. Aux pages 724 et 725 du recueil, le juge LaForest déclare ce qui suit :

En outre, le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d'un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, semblerait aller à l'encontre de l'objet de la protection internationale.

[...] l'omission du demandeur de s'adresser à l'État pour obtenir sa protection fera échouer sa revendication seulement dans le cas où la protection de l'État [TRADUCTION] « aurait pu raisonnablement être assurée ». En d'autres termes, le demandeur ne sera pas visé par la définition de l'expression « réfugié au sens de la Convention » s'il est objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine; autrement, le demandeur n'a pas vraiment à s'adresser à l'État.

Le juge Laforest a ensuite affirmé qu'il faut « confirmer d'une façon claire et convaincante » l'incapacité de l'État d'assurer une protection et qu'en l'absence d'une preuve quelconque il y a lieu de présumer qu'un État peut protéger ses propres citoyens.

[14] De surcroît, il ressort de la jurisprudence que la charge de prouver l'absence de protection de l'État augmente de pair avec le degré de démocratie dont fait preuve l'État. Plus ce dernier est démocratique, plus le demandeur doit s'être efforcé d'épuiser tous les moyens de protection disponibles : *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] 143 D.L.R. (4th) 532, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.), à la page 534; *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171, [2007] A.C.F. n° 584 (QL), au paragraphe 57.

[15] Cela ne veut cependant pas dire que le demandeur est tenu de se mettre dans une situation de danger pour rechercher la protection de l'État. Il est évident que, dans une telle

situation, la protection recherchée ne serait vraisemblablement pas offerte. Comme je l'ai déclaré dans la décision *Chaves*, précitée (au paragraphe 18) :

[...] malgré le fait que ce ne sont pas tous les membres de [la police] qui ont persécuté le demandeur, celui-ci aurait sans doute été exposé à de plus grands risques s'il s'était tourné du côté de [la police] et lui avait demandé, en réalité, de le protéger d'elle-même.

[16] Pour ce qui est de déterminer si la présomption de protection de l'État a été réfutée, un élément d'une importance particulière est l'efficacité de la protection offerte. Comme le déclare le juge Martineau dans *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359, [2006] A.C.F. n° 439 (QL), au paragraphe 34 :

[...] 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.

[17] Dans le même ordre d'idées, le juge Campbell a statué que, lorsqu'on examine si un État fait de sérieux efforts pour protéger ses citoyens, c'est sur le terrain qu'il faut évaluer la protection : *Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 79, [2007] A.C.F. n° 118 (QL), au paragraphe 15. En fait, « [n]on seulement le pouvoir protecteur doit-il comporter un encadrement légal et procédural efficace mais également la capacité et la volonté d'en mettre les dispositions en œuvre » : *Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1438 (QL), au paragraphe 15.

[18] En résumé, le principe directeur de la règle de la protection de l'État indique qu'un demandeur ne sera pas tenu de solliciter la protection de l'État s'il est objectivement

déraisonnable de le faire; cependant, c'est au demandeur qu'il incombe d'en faire la preuve. Ce fardeau augmente de pair avec le degré de démocratie dont fait preuve l'État.

[19] En outre, il faut également tenir compte, dans le cadre de l'analyse objective, de la situation qui règne dans le pays. Cette analyse consiste, notamment, à déterminer l'existence de mécanismes de protection de l'État, mais elle comporte aussi une analyse de l'efficacité de ces mécanismes.

[20] Je reconnais qu'en l'espèce la CISR a effectivement pris en considération l'existence de la protection de l'État au Mexique, mais pas l'efficacité de cette protection. Ma conclusion est étayée par le fait que la CISR a fait abstraction d'éléments de preuve contradictoires à cet égard.

[21] À titre préliminaire, je signale qu'une analyse de la protection de l'État ne se fait pas dans l'abstrait : *Montenegro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1681, [2005] A.C.F. n° 2077 (QL), au paragraphe 17. En l'espèce, la CISR n'est arrivée à aucune conclusion déterminante à propos de l'identité des agents de persécution; elle a seulement conclu qu'il s'agissait soit d'agents corrompus, soit de criminels se faisant passer pour des agents. La CISR a tiré cette conclusion en dépit de la déposition non contredite et faite sous serment du demandeur ainsi que de son formulaire de renseignements personnels, où il a indiqué s'être rendu compte que ses agresseurs étaient des agents de la police judiciaire parce qu'il avait déjà eu affaire à eux en 1998. La CISR semble avoir tenu pour acquis dans son analyse que les persécuteurs étaient des agents corrompus, mais je trouve que l'absence d'un énoncé précis sur la

question est troublant. Le fait de procéder à une analyse de la protection de l'État sans se prononcer sur la nature de l'agent de persécution risque de court-circuiter une appréciation complète de la demande.

[22] La distinction entre les « agents de l'État », les « agents corrompus » et les « criminels » soulève des questions différentes lorsqu'on évalue l'efficacité de la protection de l'État. Quand les auteurs allégués de la persécution sont des agents de l'État, il est possible que le demandeur se heurte à une politique officielle de persécution, qui fait qu'il ne dispose peut-être pas vraisemblablement de la protection de l'État. En revanche, si les agresseurs sont des « agents corrompus », l'analyse portera principalement sur le fait de savoir si l'État est en mesure de se surveiller efficacement lui-même, ce qui inclut l'efficacité des mécanismes de supervision et d'obligation redditionnelle. Cependant, si ce sont des éléments purement criminels qui sont les agents de persécution, les aspects qui précèdent ne seront pas pertinents pour évaluer l'efficacité de la protection de l'État.

[23] Dans son analyse de la protection de l'État contre les agents corrompus, la CISR a souligné l'existence de mesures de lutte contre la corruption au Mexique. Bien qu'ils soient des plus louables, les efforts que fait un gouvernement quelconque pour enquêter sur les cas de corruption et les sanctionner n'ont pas en soi un effet déterminant sur l'efficacité de ces efforts sur le terrain. La CISR a souligné le nombre d'enquêtes relatives à la corruption que le Bureau du procureur général a menées, les nouvelles initiatives de formation destinées à lutter contre la corruption policière et judiciaire, de même que l'existence d'un mécanisme permettant de porter

plainte contre des fonctionnaires en tant que mesures dénotant la capacité du gouvernement de protéger le demandeur, mais elle n'a pas dit dans quelle mesure ces initiatives ont eu une incidence sur le degré de corruption sur le terrain, ainsi que sur la vie de la population civile en général. Je signale, par exemple, que la capacité de déposer une plainte et de lancer une enquête sur un cas de corruption et de mauvais traitements, le tout après coup, ne constitue pas automatiquement une protection efficace.

[24] En outre, la CISR n'a pas traité d'éléments de preuve contradictoires qui revêtaient une importance cruciale pour démontrer qu'il était raisonnable que le demandeur n'ait pas sollicité la protection de l'État. Dans la décision *Simpson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 970, [2006] A.C.F. n° 1224 (QL), au paragraphe 44, le juge Russell déclare ceci :

Bien qu'il soit exact qu'il existe une présomption que la Commission a examiné toute la preuve, et qu'il n'est pas nécessaire qu'elle mentionne tous les éléments de preuve documentaire dont elle disposait, lorsqu'il existe dans le dossier des éléments de preuve importants qui contredisent la conclusion de fait de la Commission, une déclaration générale dans la décision selon laquelle la Commission a examiné toute la preuve ne sera pas suffisante [...] [Celle-ci] doit fournir les motifs pour lesquels la preuve contradictoire n'a pas été jugée pertinente ou digne de foi [...]

Un tribunal peut donc inférer qu'une conclusion de fait erronée a été tirée du fait qu'un organisme administratif « n'a pas mentionné dans ses motifs certains éléments de preuve dont il était saisi et qui étaient pertinents à la conclusion, et en arriver à une conclusion différente de celle de l'organisme » : *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 (QL), au paragraphe 15.

[25] Comme le déclare la juge Layden-Stevenson dans la décision *Castillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 56, [2004] A.C.F. n° 43 (QL), au paragraphe 9 :

La question de l'efficacité de la protection de l'État a été identifiée comme étant la question principale. Lorsqu'une preuve qui a trait à la question principale est soumise, le fardeau d'explication qui incombe à la Commission augmente quand celle-ci n'accorde que peu ou pas de poids à cette preuve ou quand elle retient une certaine preuve documentaire de préférence à une autre.

C'est donc dire que, dans le contexte de la question fondamentale de la protection de l'État, la CISR est tenue d'expliquer pourquoi elle accorde à certains éléments de preuve documentaire plus d'importance qu'à d'autres sources pertinentes.

[26] En conséquence, il est évident qu'en tant que principal juge des faits, la CISR est mandatée pour soupeser la preuve qui lui est soumise et, s'il y a des éléments de preuve documentaire contradictoires, pour tirer ses propres conclusions quant à ceux de ces éléments qu'elle trouve les plus convaincants; cependant, il lui faut expliquer pourquoi elle ne s'est pas fondée sur les éléments de preuve contradictoires.

[27] En l'espèce, la preuve documentaire indique à bien des égards que la protection de l'État n'est peut-être pas efficace. Par exemple, selon des documents figurant dans le cartable national de documentation, la corruption demeure un problème et la police mexicaine continue de recourir impunément à la torture en tant que technique d'enquête (voir le rapport de 2005

d'Amnistie Internationale : « *Mexique* »; *Amnesty International Report Mexico : Unfair Trials Unsafe Convictions*). Il ressort aussi de la preuve documentaire que les mécanismes de plainte sont faibles et que, lorsqu'une plainte est déposée contre des agents de police, ces derniers en reçoivent une copie (voir, dans la série des Documents de recherche sur les pays d'origine, un document concernant le Mexique intitulé *Police – mai 2004*, de même que le document portant le numéro MEX38204.EF et intitulé *Mexique : la procédure à suivre pour accuser d'agression un agent de police*). Il est évident que, dans une telle situation, une personne hésiterait à se plaindre d'avoir été maltraitée par des agents de police et qu'il y a un risque qu'elle soit victime de représailles. Là encore, il était loisible à la CISR de considérer que d'autres éléments de preuve documentaire étaient plus sûrs, mais elle a commis une erreur en omettant de traiter de l'existence d'éléments de preuve pertinents et contradictoires.

[28] Pour toutes ces raisons, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie.

JUGEMENT

[29] **LA COUR ORDONNE** que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie et que l'affaire soit renvoyée à un tribunal différemment constitué pour qu'il statue à nouveau sur l'affaire.

« Danièle Tremblay-Lamer »

Juge

Traduction certifiée conforme
David Aubry, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-5544-06

INTITULÉ : JOSE OCTAVIO CEJUDO LOPEZ
c.
LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET
DE L'IMMIGRATION

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 NOVEMBRE 2007

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE TREMBLAY-LAMER

DATE DES MOTIFS : LE 21 DÉCEMBRE 2007

COMPARUTIONS :

Marjorie L. Hiley POUR LE DEMANDEUR

Ministère de la Justice POUR LE DÉFENDEUR
Martina Karvellas

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Marjorie L. Hiley POUR LE DEMANDEUR
Avocate
Services juridiques communautaires de
Flemmingdon
Toronto (Ontario)

Martina Karvellas POUR LE DÉFENDEUR
Ministère de la Justice
Toronto (Ontario)