

IMM-8793-12  
2014 FC 252

IMM-8793-12  
2014 CF 252

**Octavio Enrique Jimenez Correa, Yesenia Elinese Caballero Machacon, Michelle Carolina Jimenez Caballero, Danna Sophia Jimenez Caballero**  
(Applicants)

**Octavio Enrique Jimenez Correa, Yesenia Elinese Caballero Machacon, Michelle Carolina Jimenez Caballero, Danna Sophia Jimenez Caballero**  
(demandeurs)

v.

c.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(Respondent)

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(défendeur)

**INDEXED AS: CORREA v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : CORREA c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Russell J.—Toronto, September 25, 2013; Ottawa, March 14, 2014.

Cour fédérale, juge Russell—Toronto, 25 septembre 2013; Ottawa, 14 mars 2014.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD) decision dismissing Convention refugee or person in need of protection claims under Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Principal applicant, Colombian citizen, victim of attempted extortion, threats, vandalism, kidnapping from armed group — Subsequently fleeing country with family — RPD finding no nexus with Convention ground under s. 96 because demands for money purely criminal in nature — RPD also finding applicant not person in need of protection under s. 97 because risk faced generalized rather than personalized — Whether RPD erring in law in determining that applicants facing generalized risk in Colombia — “Generally” meaning “in most cases; usually” or “widely” — Preponderance of authority from Federal Court that where a person is specifically, personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then that person is entitled to protection under s. 97, if other statutory requirements met — Case law applying this principle sufficiently advanced, additional principles flowing therefrom — In present case, RPD failing to properly characterize risk faced by applicant — As a result, RPD not properly considering whether risk was of same nature, degree as risk faced “generally” by individuals in, from Colombia — No evidence suggesting applicants facing generalized risk herein — Application allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté les demandes d'asile à titre de réfugiés au sens de la Convention et personne à protéger en vertu des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le demandeur principal, un citoyen de la Colombie, a été victime de tentative d'extorsion, de menaces, de vandalisme et d'une tentative d'enlèvement de la part d'une bande armée — Il s'est ensuite enfui de la Colombie avec sa famille — La SPR a conclu qu'il n'y avait pas de lien avec l'un ou l'autre des motifs énoncés à l'art. 96 de la Convention, parce que les demandes d'argent étaient des actes commis uniquement à des fins criminelles — La SPR a également conclu que le demandeur n'avait pas la qualité de personne à protéger au sens de l'art. 97 parce que le risque auquel il était exposé était un risque généralisé et non un risque personnalisé — Il s'agissait de savoir si la SPR a commis une erreur de droit en concluant que les demandeurs étaient exposés à un « risque généralisé » en Colombie — Le mot « general » (général) signifie : [TRADUCTION] « touchant ou concernant la totalité ou la plupart des gens, des lieux ou des choses; répandu » — Suivant la jurisprudence dominante de la Cour fédérale, lorsqu'une personne risque expressément et personnellement d'être tuée par un gang dans des circonstances où d'autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l'art. 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies — La jurisprudence dans laquelle ce principe a été appliqué a suffisamment évolué pour qu'on puisse en dégager des principes supplémentaires — En l'espèce, la SPR a mal qualifié le risque auquel le demandeur était exposé — Par conséquent, il ne lui était pas*

This was an application for judicial review of the decision of the Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD), which refused the applicants' application to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (the Act).

The principal applicant, Mr. Correa, was a successful businessman in Cartagena, Colombia who became the victim of attempted extortion, threats and vandalism from an armed gang. He was told he would "suffer the consequences" after the group learned that he had reported the crime to the police. After the family fled to another town, the applicant learned from neighbours that unknown men had asked about his whereabouts. When he returned in Cartagena to collect money from customers, two men attempted to kidnap him at gunpoint. He was able to escape, but a taxi driver who intervened to help him was shot and killed. The applicants subsequently fled the country.

The RPD found that no nexus had been established to one of the five Convention grounds under s. 96 of the Act because the demands for money were purely criminal in nature, which does not provide the applicant with a link to any of the Convention refugee grounds. The RPD also found that the applicant was not a person in need of protection, under s. 97, because the risk he faced was a generalized risk rather than a personalized risk.

The RPD noted that a generalized risk does not have to affect everyone in the same way. The fact that the applicant had been identified personally as a target did not necessarily remove him from the generalized risk category, since the nature of the risk is one that is faced generally by others in the country. Furthermore, consequential harm experienced by persons who are targeted by criminal elements does not necessarily mean that their risk is personalized where the risk of actual or threatened violence is faced generally by others and is not specific to the applicants.

*possible de se demander si le risque était de la même nature et du même degré que celui auquel sont exposées « de façon générale » d'autres personnes originaires de la Colombie ou qui s'y trouvent — Aucun élément de preuve ne permet de conclure que le risque auquel les demandeurs étaient exposés était un risque généralisé — Demande accueillie.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté les demandes d'asile à titre de réfugiés au sens de la Convention et personne à protéger en vertu des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi).

Le demandeur principal, M. Correa, était un homme d'affaires prospère de la ville de Cartagena qui a été victime de tentative d'extorsion, de menaces et de vandalisme de la part d'une bande armée. Après que la bande armée eut appris que le demandeur avait signalé le crime à la police, on lui a dit qu'il en « subirait les conséquences ». Après que les membres de la famille se furent réfugiés dans une autre ville, le demandeur a appris de ses voisins que des inconnus avaient tenté de savoir où il se trouvait. À son retour à Cartagena pour percevoir de l'argent de clients, le demandeur a été victime d'une tentative d'enlèvement sous la menace d'une arme à feu par deux hommes armés. Il a réussi à s'échapper, mais le chauffeur de taxi qui est intervenu pour se porter à son secours a été abattu. Les demandeurs se sont ensuite enfuis du pays.

La SPR a conclu qu'il n'y avait pas de lien avec l'un ou l'autre des cinq motifs de persécution énoncés à l'article 96 de la Convention, puisque les demandes d'argent étaient des actes qui avaient été commis uniquement à des fins criminelles, de sorte qu'aucun lien n'avait été établi avec l'un des motifs énumérés dans la Convention. La SPR a également conclu que le demandeur n'avait pas la qualité de personne à protéger au sens de l'article 97 de la Convention parce que le risque auquel il était exposé était un risque généralisé et non un risque personnalisé.

La SPR a souligné qu'il n'est pas nécessaire qu'un risque généralisé touche toutes les personnes de la même façon. Le fait que le demandeur ait été pris personnellement pour cible ne signifiait pas nécessairement que le risque auquel il est exposé n'est pas généralisé, puisque la nature du risque en question est telle que d'autres personnes de ce pays y sont généralement exposées. De plus, le préjudice consécutif subi par des personnes ciblées par des criminels ne signifie pas nécessairement qu'elles sont exposées personnellement à un risque lorsque d'autres personnes sont exposées au même risque de violence ou à la menace d'en être victime, et que ce risque n'est pas propre aux demandeurs.

The principal issue was whether the RPD erred in law in determining that the applicants faced a generalized risk in Colombia.

*Held*, the application should be allowed.

There are two lines of cases with respect to whether, or in what circumstances, individuals targeted by criminal gangs for extortion or forced recruitment will qualify for protection under paragraph 97(1)(b) of the Act. The differences between these two lines of cases arise both from different facts and different approaches to interpreting and applying the language of subparagraph 97(1)(b)(ii). It is necessary to avoid both extremes in interpreting the provision. At one end of the spectrum this would mean emptying paragraph 97(1)(b) of any protection for victims of criminal gangs. At the other end would be an interpretation that is so broad that essentially all those with a real and personal risk related to these gangs qualify for protection.

Common sense must govern in interpreting what “general” mean. The *New Oxford Dictionary of English* defines “general” to mean “affecting or concerning all or most people, places or things; widespread”. The same source defines “generally” to mean “in most cases; usually” or “widely”. Where the subgroup is of a size that one can say that the risk posed to those persons is wide-spread or prevalent then that is a generalized risk.

There is now a preponderance of authority from the Federal Court that “where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under section 97 of the Act if the other statutory requirements are met.” The case law applying this principle is sufficiently advanced that the following additional principles can be extracted: (1) Neither the Court nor the tribunal may adopt an interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii) that strips it of any meaning for all or most victims of gang violence in gang-ridden countries. This is mandated by the Federal Court of Appeal’s reasoning in *Prophète v. Canada (Citizenship and Immigration)*, and is supported by the presumption of conformity with Canada’s international human rights obligations. (2) It is an error to conflate the reason for the risk with the risk itself or to ignore differences in the individual circumstances of persons who may be targeted for the same reasons. The motivation of the perpetrator is not relevant to the analysis, except to the degree that it helps to assess the nature and degree of the risk, considered objectively and prospectively. (3) When considering whether an applicant faces the same risk as the population generally (or a

Il s’agissait principalement de savoir si la SPR a commis une erreur de droit en concluant que les demandeurs étaient exposés à un risque généralisé en Colombie.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Deux courants jurisprudentiels se sont dessinés en réponse à la question de savoir dans quel cas des personnes victimes d’actes d’extorsion ou de recrutement forcé peuvent bénéficier de la protection prévue à l’alinéa 97(1)(b) de la Loi. Les différences entre ces deux courants jurisprudentiels s’expliquent par des faits différents et le recours à des méthodes différentes pour interpréter et appliquer le libellé du sous-alinéa 97(1)(b)(ii). Il est nécessaire d’éviter les deux extrêmes lorsqu’on interprète cette disposition. À l’une des extrémités du spectre, on priverait toutes les victimes de gangs criminels de la protection prévue à l’alinéa 97(1)(b). À l’autre extrémité, on interpréterait cette disposition de façon tellement large que pratiquement tous ceux qui seraient exposés à un risque personnel véritable en rapport avec les gangs en question pourraient bénéficier de cette protection.

C’est le bon sens qui doit dicter l’interprétation du mot « *general* » (général). Suivant le *New Oxford Dictionary of English*, le mot « *general* » signifie : [TRADUCTION] « touchant ou concernant la totalité ou la plupart des gens, des lieux ou des choses; répandu ». Le même ouvrage définit comme suit l’adverbe « *generally* » (généralement) [TRADUCTION] « dans la plupart des cas, le plus souvent » ou [TRADUCTION] « dans l’ensemble ». Si un sous-groupe est d’une taille telle que l’on peut affirmer que le risque auquel il est exposé est répandu, alors il s’agit d’un risque généralisé.

Suivant la jurisprudence dominante de la Cour fédérale « lorsqu’une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances ou d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l’article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies ». La jurisprudence dans laquelle ce principe a été appliqué a suffisamment évolué pour qu’on puisse en dégager les principes supplémentaires suivants : 1) Ni la Cour ni le tribunal ne peut adopter une interprétation du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) qui le vide de son sens en ce qui concerne la plupart des victimes d’actes de violence de la part de gangs dans les pays où sévissent ces gangs. Cette conclusion s’impose à la lumière du raisonnement suivi par la Cour d’appel dans l’arrêt *Prophète c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, et est appuyée par la présomption de conformité avec les obligations internationales du Canada en matière de respect des droits de la personne. 2) On commet une erreur lorsqu’on confond les raisons ou la cause du risque avec le risque lui-même ou lorsqu’on ne tient pas compte des différences qui existent entre la situation personnelle de ceux qui sont susceptibles d’être ciblés pour les mêmes raisons. Le mobile de l’auteur des actes

significant sub-group of the population), both the nature of the risk and proximity to the risk (or degree of risk) must be considered.

The following principles also emerge from the case law: (1) It is an error to dismiss reprisals or the carrying out of threats as merely “consequential harm” or “resulting risk” stemming from the initial risk of extortion or forced recruitment. The question is not whether others could eventually find themselves in the applicant’s position; it is whether others “generally” are in that position now. This error usually stems from conflating the reason for the risk with the risk itself. (2) It is an error to treat the paragraph 97(1)(b) analysis as a “sub-group” analysis rather than an individualized assessment. The point is not to identify what “sub-group” the applicant belongs to and then assess the risk faced by that subgroup, but to assess the risk faced by the applicant and then determine whether it is one “faced generally by individuals in and from” the country in question. (3) The determination of whether a risk is one “faced generally by individuals in and from” a country is a contextual and common sense assessment rather than a rigid or quantitative exercise.

In the present case, the RPD failed to properly characterize the risk faced by the applicant. In a number of places, the RPD equated the applicants’ risk with that of business owners or persons perceived to have money. But Mr. Correa did not face a risk as a business owner or person perceived to have money; he faced a risk as someone who had been specifically and personally targeted, whose life and family had been threatened and attacked, and who had refused demands and reported the gang to the police. He was not “victimized repeatedly or more frequently ... because of [his] perceived wealth or because [he lives in a] more dangerous area” As a result of its failure to properly characterize the risk faced by the applicant, the RPD could not properly consider whether that risk was of the same nature and degree as a risk faced “generally” by individuals in and from Colombia. There was no evidence to suggest that the risk faced by Mr. Correa and his family was a generalized risk.

de violence n’entre pas en ligne de compte dans le cadre de cette analyse, sauf dans la mesure où il est utile pour déterminer la nature et le degré du risque, examinés de façon objective et prospective. 3) Lorsqu’on cherche à savoir si un demandeur est exposé au même risque que la population en général (ou un sous-groupe significatif de la population), il faut tenir compte tant de la nature du risque que de la proximité du risque (ou du degré de risque).

Outre ces principes, on peut également dégager les principes suivants de la jurisprudence : 1) On commet une erreur en ne tenant pas compte des mesures de représailles ou des menaces proférées en les considérant simplement comme un « préjudice consécutif » ou un risque découlant du risque initial d’extorsion ou de recrutement forcé. La question à laquelle il faut répondre n’est pas celle de savoir si d’autres personnes pourraient éventuellement se retrouver dans la situation du demandeur, mais bien de savoir si d’autres personnes se trouvent « généralement » dans cette situation actuellement. Cette erreur découle habituellement de la confusion faite entre les raisons ou la cause du risque et le risque lui-même. 2) On commet une erreur en considérant l’analyse relative à l’alinéa 97(1)(b) comme une analyse d’un « sous-groupe » plutôt que comme une analyse individualisée. Il ne s’agit pas de savoir à quel « sous-groupe » le demandeur appartient pour ensuite évaluer le risque auquel ce sous-groupe est exposé, mais bien d’évaluer le risque auquel le demandeur est exposé pour ensuite déterminer s’il s’agit d’un risque auquel d’autres personnes de ce pays sont généralement exposées. 3) Pour répondre à la question de savoir si un risque est un risque touchant la population en général dans un pays déterminé, il faut procéder à une analyse contextuelle, faisant appel au bon sens, plutôt qu’à un examen rigide ou quantitatif.

En l’espèce, la SPR a mal qualifié le risque auquel le demandeur était exposé. À plusieurs endroits, la SPR a assimilé le risque auquel les demandeurs étaient exposés à celui des propriétaires d’entreprise ou des personnes considérées comme riches. Mais M. Correa n’était pas exposé à un risque en tant que propriétaire d’une entreprise ou de personne considéré comme riche; il était exposé à un risque en tant que personne qui avait été précisément et personnellement ciblée, dont la vie et la famille avaient été menacées et attaquées et qui avait refusé d’obtempérer aux demandes qui lui avaient été faites et qui avait dénoncé le gang à la police. Il n’était pas « victime à répétition ou plus souvent [...] en raison de [sa] richesse perçue ou parce [qu’il vivait] dans une région plus dangereuse ». En raison du défaut d’avoir qualifié correctement le risque auquel le demandeur était exposé, il n’était pas possible à la SPR de se demander si le risque était de la même nature et du même degré que celui auquel sont exposées « de façon générale » d’autres personnes originaires de la Colombie ou qui s’y trouvent. Aucun élément de preuve ne permettait

de conclure que le risque auquel M. Correa et les membres de sa famille étaient exposés était un risque généralisé.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 72(1), 96, 97.

#### CASES CITED

##### CONSIDERED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Vaquerano Lovato v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 143; *Osorio v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1459; *Rodriguez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 11, 403 F.T.R. 1; *Paz Guifarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 182; *Portillo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 678, [2014] 1 F.C.R. 295; *Baires Sanchez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 993; *Balcorta Olvera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1048, 417 F.T.R. 255; *Tomlinson v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 822, 414 F.T.R. 285; *Escamilla Marroquin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1114; *De La Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1068; *Prophète v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 331, aff'd 2009 FCA 31, 78 Imm. L.R. (3d) 163; *Ventura De Parada v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 845; *Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1543; *Guerrero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, [2013] 3 F.C.R. 20; *Flores Romero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 772, 392 F.T.R. 248; *Marcelin Gabriel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1170; *Martinez Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275.

##### REFERRED TO:

*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Lozano Navarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 768, 392 F.T.R. 239; *Garcia Vasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 477, 99 Imm. L.R. (3d) 166; *Innocent v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1019, 364 F.T.R. 17; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Ascencio Ventura v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1107; *De Munguia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 912; *Vivero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 138, 404 F.T.R. 294; *Burgos Gonzalez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 426, 431 F.T.R. 268;

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(1), 96, 97.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Vaquerano Lovato c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 143; *Osorio c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1459; *Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 11; *Paz Guifarro c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 182; *Portillo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 678, [2014] 1 R.C.F. 295; *Baires Sanchez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 993; *Balcorta Olvera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1048; *Tomlinson c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 822; *Escamilla Marroquin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1114; *De La Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1068; *Prophète c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 331, conf. par 2009 CAF 31; *Ventura De Parada c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 845; *Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1543; *Guerrero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1210, [2013] 3 R.C.F. 20; *Flores Romero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 772; *Marcelin Gabriel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1170; *Martinez Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 365.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Lozano Navarro c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 768; *Garcia Vasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 477; *Innocent c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1019; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Ascencio Ventura c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1107; *De Munguia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 912; *Vivero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 138; *Burgos Gonzalez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 426; *De Jesus Aleman Aguilar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 809; *Kaaker c.*

*De Jesus Aleman Aguilar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 809; *Kaaker v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1401, 15 Imm. L.R. (4th) 37; *Alvarez Castaneda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 724; *Malvaez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1476, 423 F.T.R. 210; *Roberts v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 298; *Hernandez Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 592; *Vickram v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 457; *Cius v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1; *Rodriguez Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1029; *Acosta v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 213; *Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 345; *Palomo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1163; *Fernandez Ramirez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 69, 403 F.T.R. 154; *Triqueros Ayala v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 183; *Wilson v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 103; *Neri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1087; *Carias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 602; *Barrios Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 403; *Aguilar Zacarias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187; *Tobias Gomez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1093.

## AUTHORS CITED

*New Oxford Dictionary of English*. Oxford: Clarendon Press, 1998, “general”, “generally”.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (*X (Re)*, 2012 CanLII 100666) dismissing the applicants’ application to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

## APPEARANCES

*Clifford Luyt* for applicants.  
*Evan Duffy* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*D. Clifford Luyt*, Toronto, for applicants.

*Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1401; *Alvarez Castaneda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 724; *Malvaez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1476; *Roberts c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 298; *Hernandez Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 592; *Vickram c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 457; *Cius c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1; *Rodriguez Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1029; *Acosta c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 213; *Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 345; *Palomo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1163; *Fernandez Ramirez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 69; *Triqueros Ayala c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 183; *Wilson c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 103; *Neri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1087; *Carias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 602; *Barrios Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 403; *Aguilar Zacarias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 62; *Tobias Gomez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1093.

## DOCTRINE CITÉE

*New Oxford Dictionary of English*. Oxford : Clarendon Press, 1998, « *general* », « *generally* ».

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada (*X (Re)*, 2012 CanLII 100666) a rejeté la demande d’asile des demandeurs à titre de réfugiés au sens de la Convention et de personnes à protéger conformément aux articles 96 et 97 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

## ONT COMPARU

*Clifford Luyt* pour les demandeurs.  
*Evan Duffy* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*D. Clifford Luyt*, Toronto, pour les demandeurs.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par*

RUSSELL J.:

LE JUGE RUSSELL :

## INTRODUCTION

## INTRODUCTION

[1] This is an application under subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) for judicial review of the decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (RPD or the Board) [*X (Re)*, 2012 CanLII 100666], dated July 26, 2012 (decision), which refused the applicants' application to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the Act.

[1] La Cour est saisie 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 d'obtenir le contrôle judiciaire d'une décision en date du 26 juillet 2012 [*X (Re)*, 2012 CanLII 100666] (la décision) par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR ou la Commission) a refusé de reconnaître aux demandeurs la qualité de réfugiés au sens de la Convention ou celle de personnes à protéger au sens des articles 96 et 97 de la Loi.

## BACKGROUND

## CONTEXTE

[2] The applicants came to Canada on September 15, 2011 from the United States and claimed refugee protection. They are Colombian citizens, with the exception of the youngest child, who is a citizen of the United States. Octavio Correa (Mr. Correa) was a successful businessman in the city of Cartagena who was allegedly forced to flee with his family after becoming the victim of attempted extortion and threats from an armed gang. The other applicants are his wife and two children, whose claims for protection were entirely reliant on the facts alleged by Mr. Correa.

[2] Les demandeurs sont arrivés au Canada le 15 septembre 2011 en provenance des États-Unis. Ils ont présenté une demande d'asile. Ils sont tous citoyens colombiens, à l'exception du plus jeune des enfants, qui est citoyen des États-Unis. Octavio Correa (M. Correa) était un homme d'affaires prospère de la ville de Cartagena qui aurait été forcé de s'enfuir de la Colombie avec sa famille après avoir été victime de tentative d'extorsion et de menaces de la part d'une bande armée. Les autres demandeurs sont la femme de M. Correa et deux enfants, dont la demande d'asile dépend entièrement des faits allégués par M. Correa.

[3] Mr. Correa alleges that in January 2004, four unknown men claiming to belong to a group that protects business owners arrived at his front door and told Mr. Correa that he had to pay one million pesos each month in order to receive protection. They explained that they had been watching Mr. Correa and knew all there was to know about him and his family. If he did not collaborate, they threatened to hurt his family. He

[3] M. Correa allègue qu'en janvier 2004, quatre inconnus, qui prétendaient faire partie d'un groupe chargé de protéger les propriétaires d'entreprise, se sont présentés à son domicile et lui ont dit qu'il lui fallait verser un million de pesos chaque mois s'il voulait qu'on assure sa protection. Ils ont expliqué qu'ils le surveillaient depuis un certain temps et qu'ils savaient tout ce dont ils avaient besoin à son sujet et au sujet de

was also told that if he went to police, he would be signing a death sentence for each member of his family.

[4] The next day, an employee at Mr. Correa's place of business explained that a man had come looking for him, and had said that a money collector would come monthly for "protection" payments. The employee also admitted to having given other men information about Mr. Correa when asked at gunpoint on two occasions. Later that day, Mr. Correa reported the crime to police.

[5] Several days later, Mr. Correa received a call in which he was told that he had made a terrible mistake by going to police, and that he would suffer the consequences. As a result, Mr. Correa decided to close his business.

[6] In February 2004, the applicants' home was broken into by two unknown men who gagged everyone, pushed Mr. Correa around and vandalized the home. The men demanded payment of the money the next day and stole valuables from the home. That same night, the family fled to the city of Barranquilla. While away, Mr. Correa learned from neighbours that men unknown to them had asked about Mr. Correa's whereabouts. Mr. Correa also received 10 to 12 calls from the paramilitaries in which they stated that they would find him and get their money.

[7] When Mr. Correa returned to Cartagena in May 2004 in order to collect money from customers, two men attempted to kidnap him at gunpoint. Although he was able to escape, a taxi driver who intervened to help him was shot and killed in the incident.

[8] The applicants subsequently applied for American visas and fled to the United States in January 2005, where they remained without status for several years while waiting for things to blow over in Colombia. When the applicants realized that things were not

sa famille. Ils lui ont dit que, s'il refusait de collaborer, ils s'en prendraient à sa famille. Ils lui ont également dit que, si jamais il les dénonçait à la police, il signerait son arrêt de mort et celui de chacun des membres de sa famille.

[4] Un employé travaillant à l'établissement de M. Correa a expliqué que, le lendemain, un homme s'était présenté, disant être à la recherche de M. Correa et expliquant qu'une personne viendrait chaque mois percevoir l'argent de la « protection ». L'employé a également reconnu avoir donné à deux reprises à d'autres hommes des renseignements au sujet de M. Correa sous la menace d'une arme à feu. Plus tard le même jour, M. Correa a signalé le crime à la police.

[5] Quelques jours plus tard, M. Correa a reçu un appel dans lequel on lui disait qu'il avait fait une terrible erreur en communiquant avec la police et qu'il en subirait les conséquences. M. Correa a par conséquent décidé de fermer son entreprise.

[6] En février 2004, deux inconnus se sont introduits par effraction dans le domicile des demandeurs, ont bâillonné toutes les personnes présentes, ont bousculé M. Correa et ont vandalisé sa maison. Les hommes en question ont exigé que l'argent soit versé le lendemain et ils ont dérobé des objets précieux se trouvant dans la maison. Le soir même, les membres de la famille se sont réfugiés à Barranquilla. M. Correa a appris de ses voisins qu'en son absence, des inconnus avaient tenté de savoir où il se trouvait. M. Correa a reçu une douzaine d'appels de paramilitaires qui lui disaient qu'ils le retrouveraient et qu'ils récupéreraient leur argent.

[7] À son retour à Cartagena en mai 2004 pour percevoir de l'argent de clients, M. Correa a été victime d'une tentative d'enlèvement sous la menace d'une arme à feu par deux hommes armés. Il a réussi à s'échapper, mais le chauffeur de taxi qui est intervenu pour se porter à son secours a été abattu.

[8] Les demandeurs ont alors tenté d'obtenir des visas américains et se sont enfuis en janvier 2005 aux États-Unis, où ils sont demeurés sans statut pendant plusieurs années en attendant que la situation se calme en Colombie. Lorsque les demandeurs se sont rendu compte

calming down, they learned that it was too late for them to make an asylum claim in the United States. They then waited for the “infamous amnesty”, which they say never came.

[9] In July 2011, they made the decision to come to Canada. On September 15, 2011, they arrived in Fort Erie, Ontario where they made their claim for refugee protection.

#### DECISION UNDER REVIEW

[10] The RPD found that Mr. Correa was not a Convention refugee because he had not satisfied the burden of establishing a serious possibility of persecution on a Convention ground, and that he was not a person in need of protection because the risk he faced was a generalized risk rather than a personalized risk.

[11] As well, the RPD found that since the youngest minor claimant is a citizen of the United States and no evidence was adduced to indicate that she has a fear of persecution in the United States, she is not a Convention refugee or a person in need of protection.

[12] The RPD determined with respect to the section 96 claim that the determinative issues were subjective fear and nexus. The RPD found that it was unreasonable for the applicants to have lived in the United States for almost six years without status, knowing that the family could be deported at any time. Mr. Correa’s explanation that he did not make a claim in the United States because he had not intended to remain there was not found to be reasonable. If Mr. Correa was genuinely fleeing Colombia in fear for his life, the RPD member found it reasonable that he would have pursued every option to attempt to legalize his status so as to avoid deportation. As a result, the RPD member drew a negative inference about Mr. Correa’s credibility relating to his subjective fear.

que la situation ne se calmait pas en Colombie, ils ont appris qu’il était trop tard pour pouvoir présenter une demande d’asile aux États-Unis. Ils ont alors attendu en vain la « fameuse amnistie » qui, selon ce qu’ils ont expliqué, ne s’est jamais produite.

[9] En juillet 2011, ils ont décidé de venir au Canada. Le 15 septembre 2011, ils sont arrivés à Fort Erie (Ontario), où ils ont demandé l’asile.

#### DÉCISION À L’EXAMEN

[10] La SPR a conclu que M. Correa n’avait pas la qualité de réfugié au sens de la Convention parce qu’il ne s’était pas acquitté du fardeau qui lui incombait de démontrer qu’il existait une sérieuse possibilité qu’il soit persécuté pour un des motifs énumérés dans la Convention, et qu’il n’avait pas non plus la qualité de personne à protéger parce que le risque auquel il était exposé était un risque généralisé et non un risque personnalisé.

[11] La SPR a par ailleurs conclu que, comme elle était une citoyenne des États-Unis et qu’aucun élément de preuve n’avait été présenté en vue d’établir qu’elle craignait d’être persécutée aux États-Unis, la demanderesse d’asile mineure, et cadette de la famille, n’avait pas la qualité de réfugiée au sens de la Convention ni celle de personne à protéger.

[12] La SPR a estimé, en ce qui concerne la demande fondée sur l’article 96, que les questions déterminantes étaient celles de la crainte suggestive et celle de l’existence d’un lien avec l’un des motifs prévus par la Convention. La SPR a conclu qu’il était déraisonnable de la part des demandeurs de vivre aux États-Unis pendant presque six ans sans statut, sachant que les membres de leur famille étaient susceptibles d’être expulsés en tout temps. L’explication de M. Correa suivant laquelle il n’avait pas demandé l’asile aux États-Unis parce qu’il n’avait pas l’intention d’y demeurer n’a pas été jugée raisonnable. Le commissaire a estimé que, si M. Correa s’était véritablement enfui de la Colombie parce qu’il craignait pour sa vie, il aurait été raisonnable qu’il envisage toutes les solutions possibles pour tenter

[13] The RPD also found that no nexus had been established to one of the five Convention refugee grounds of race, religion, nationality, real or imputed political opinion, or membership in a particular social group. The demands for money and, flowing from his non-compliance with their demands, the threats Mr. Correa received, did not provide a link to any of the Convention refugee grounds. Rather, the RPD found that Mr. Correa had been targeted by the extortionists because he was the owner of a business who had perceived wealth. The RPD rejected, due to insufficient evidence, the claim that the persecution Mr. Correa feared had a nexus to an imputed political opinion because he had spoken out against the group to a businessman in the region and had reported the incident to police. The RPD found that since the only demand was for money, the objective behind the extortion was purely criminal in nature, which does not provide the applicants with a nexus to a Convention refugee ground.

[14] The RPD also rejected the section 97 claim. The Board found that to succeed under section 97, the risk at issue must be a personal or individualized risk, must be likely to occur on a balance of probabilities, and must be one that “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”. The RPD found that although Mr. Correa testified that he believes he was threatened with death because he refused to comply with the extortionists’ demands to pay them, insufficient reliable evidence was adduced to support the assertion that the risk faced by Mr. Correa was particularized. Rather, the RPD noted that so many other business owners in the region were required to pay money to this group or face consequences that the police have a form letter that they provide to anyone who reports threats of extortion. The Board noted that Mr. Correa did not recognize the

de régulariser sa situation afin d’éviter d’être expulsé. Par conséquent, le commissaire a tiré une conclusion négative au sujet de la crédibilité de M. Correa en rapport avec sa crainte subjective.

[13] La SPR a également conclu qu’il n’y avait pas de lien avec l’un ou l’autre des cinq motifs de persécution permettant de se voir reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention, à savoir, la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques réelles ou imputées et l’appartenance à un groupe social. Les demandes d’argent et les menaces proférées à l’endroit de M. Correa parce qu’il avait refusé d’obtempérer aux demandes n’établissaient aucun lien avec l’un quelconque des motifs prévus par la Convention. La SPR a plutôt conclu que M. Correa avait été ciblé par des extorqueurs parce qu’il était propriétaire d’une entreprise et qu’il était perçu comme quelqu’un de riche. La SPR a rejeté, pour cause de preuve insuffisante, l’argument suivant lequel la persécution dont M. Correa craignait d’être victime avait un lien avec des opinions politiques qui lui étaient imputées du fait qu’il avait dénoncé le groupe dont il était victime à des hommes d’affaires de la région et qu’il avait signalé l’incident à la police. La SPR a conclu que, vu qu’il ne s’agissait que de demandes d’argent, les actes d’extorsion avaient été commis uniquement à des fins criminelles, de sorte qu’aucun lien n’avait été établi avec l’un des motifs énumérés dans la Convention.

[14] La SPR a également rejeté la demande fondée sur l’article 97. La Commission a fait remarquer que, pour obtenir gain de cause en vertu de l’article 97, le risque auquel le demandeur est exposé doit être un risque personnel ou individualisé, qui est susceptible selon la prépondérance des probabilités de se concrétiser et que le demandeur doit y être « exposé[e] en tout lieu de [son] pays alors que d’autres personnes originaires de ce pays ou qui s’y trouvent ne le sont généralement pas ». La SPR a conclu que, bien que M. Correa ait expliqué qu’il croyait avoir fait l’objet de menaces de mort parce qu’il avait refusé de se plier aux exigences des extorqueurs en refusant de leur donner de l’argent, il n’y avait pas suffisamment d’éléments de preuve fiables et probants pour conclure que le risque auquel il était exposé était un risque individualisé. La SPR a d’ailleurs fait observer que le nombre de propriétaires de commerce de la région

men who tried to kidnap him, nor did those men refer to him by name. Based on the totality of the evidence, the RPD member found that Mr. Correa was a victim of attempted extortion and the resulting threat of harm or risk to life is a generalized risk faced by others who are perceived to be successful business people in Colombia and refuse to submit to the criminal demands of the groups. While accepting that Mr. Correa was subjected personally to a risk to his life, the Board found that the documentary evidence and testimony of Mr. Correa revealed that the risk he faced as a result of being a target of extortion is faced generally by other people in Colombia who are perceived to have the means to pay the demanded money.

[15] The RPD noted that a generalized risk does not have to affect everyone in the same way. The fact that Mr. Correa had been identified personally as a target did not necessarily remove him from the generalized risk category, since the nature of the risk is one that is faced generally by others in the country. Furthermore, consequential harm experienced by persons who are targeted by criminal elements does not necessarily mean that their risk is personalized where the risk of actual or threatened violence is faced generally by others and is not specific to the applicants.

[16] Based on the above concerns relating to subjective fear, nexus and personalized risk, the RPD did not find that Mr. Correa was a Convention refugee or person in need of protection under section 96 or 97 of the Act. As Mr. Correa's wife's and children's claims rested entirely upon his, they were also refused.

qui se voyaient forcés de verser de l'argent au groupe en question sous peine de représailles était à ce point élevé que la police fournissait une lettre type à toute personne souhaitant signaler les menaces d'extorsion dont elle avait fait l'objet. La Commission a aussi fait observer que M. Correa n'avait pas reconnu les hommes qui avaient tenté de l'enlever et qu'aucun de ces hommes ne l'avait nommé par son nom. Vu l'ensemble de la preuve dont il disposait, le commissaire a conclu que M. Correa avait été victime d'une tentative d'extorsion et que la menace de préjudice ou la menace à sa vie était un risque généralisé auquel étaient aux prises d'autres personnes qui étaient perçues comme des gens d'affaires prospères en Colombie et qui refusaient de se plier aux exigences de groupes criminels. Tout en acceptant que M. Correa avait personnellement été exposé à une menace à sa vie, la Commission a conclu que la preuve documentaire et le témoignage de M. Correa révélaient que le risque auquel il était exposé du fait qu'il avait été pris pour cible par des extorqueurs est un risque auquel sont généralement exposées les personnes qui se trouvent en Colombie et qui sont considérées comme ayant les moyens de payer les sommes exigées.

[15] La SPR a souligné qu'il n'est pas nécessaire qu'un risque généralisé touche toutes les personnes de la même façon. Le fait que M. Correa ait été pris personnellement pour cible ne signifiait pas nécessairement que le risque auquel il est exposé n'est pas généralisé, puisque la nature du risque en question est telle que d'autres personnes de ce pays y sont généralement exposées. De plus, le préjudice consécutif subi par des personnes ciblées par des criminels ne signifie pas nécessairement qu'elles sont exposées personnellement à un risque lorsque d'autres personnes sont exposées au même risque de violence ou à la menace d'en être victime, et que ce risque n'est pas propre au demandeur.

[16] En raison des doutes susmentionnés qu'elle avait au sujet de la crainte suggestive, du lien et du risque personnalisé, la SPR a refusé de reconnaître à M. Correa la qualité de réfugié au sens de la Convention ou celle de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la Loi. Comme les demandes d'asile de son épouse et de ses enfants dépendaient entièrement de la sienne, leurs demandes ont également été rejetées.

## ISSUES

[17] The applicants raise the following issue in this application:

- a. Did the Board err in law in determining that the applicants faced a “generalized risk” in Colombia?

## STANDARD OF REVIEW

[18] The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*) held that a standard of review need not be conducted in every instance. Instead, where the standard of review applicable to a particular question before the court is settled in a satisfactory manner by past jurisprudence, the reviewing court may adopt that standard of review. Only where this search proves fruitless, or where the relevant precedents appear to be inconsistent with new developments in the common law principles of judicial review, must the reviewing court undertake a consideration of the four factors comprising the standard of review analysis: *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 48.

[19] The RPD’s finding on the issue of whether Mr. Correa faced a generalized risk in Colombia involves questions of mixed fact and law and is reviewable on a standard of reasonableness: *Lozano Navarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 768, 392 F.T.R. 239, at paragraphs 15 and 16; *Garcia Vasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 477, 99 Imm. L.R. (3d) 166, at paragraphs 13 and 14; see also *Innocent v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1019, 364 F.T.R. 17.

[20] When reviewing a decision on the standard of reasonableness, the analysis will be concerned with “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process [and also with] whether the decision falls within a range of

## QUESTIONS EN LITIGE

[17] Les demandeurs soulèvent la question suivante :

- a. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que les demandeurs étaient exposés à un « risque généralisé » en Colombie?

## NORME DE CONTRÔLE

[18] Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), la Cour suprême du Canada a déclaré qu’il n’est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse relative à la norme de contrôle. Ainsi, lorsque la norme de contrôle qui s’applique à la question particulière dont la cour est saisie a été établie de manière satisfaisante par la jurisprudence, il est loisible à la cour chargée du contrôle de l’adopter. Ce n’est que dans les cas où cette recherche s’avère infructueuse, ou si la jurisprudence semble devenue incompatible avec l’évolution récente des principes de la common law en matière de contrôle judiciaire, que la cour chargée du contrôle doit entreprendre l’examen des quatre facteurs entrant en jeu dans l’analyse relative à la norme de contrôle (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 48).

[19] La conclusion tirée par la SPR sur la question de savoir si M. Correa était exposé à un risque généralisé en Colombie soulève des questions mixtes de fait et de droit et elle est assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable (*Lozano Navarro c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 768, aux paragraphes 15 et 16; *Garcia Vasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 477, aux paragraphes 13 et 14; voir également *Innocent c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1019).

[20] Lors d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, l’analyse tient « 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

possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law.” See *Dunsmuir*, above, at paragraph 47, and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59. Put another way, the Court should intervene only if the decision was unreasonable in the sense that it falls outside the “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law.”

#### STATUTORY PROVISIONS

[21] The following provisions of the Act are applicable in these proceedings:

Person in  
need of  
protection

**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

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(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,

#### ARGUMENT

Applicants

[22] The applicants submit that the RPD’s finding of generalized risk was based on its interpretation of the events experienced by the applicants in Colombia. The Board, the applicants submit, found that the applicants’

regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47, et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59). Autrement dit, la Cour ne doit intervenir que si la décision est déraisonnable, en ce sens qu’elle n’appartient pas aux « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ».

#### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

[21] Les dispositions suivantes de la Loi s’appliquent à la présente instance :

**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 :

Personne à  
protéger

a) soit au risque, s’il y a des motifs sérieux de le croire, d’être soumise à la torture au sens de l’article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(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,

#### PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES

Les demandeurs

[22] Les demandeurs affirment que la conclusion que la SPR a tirée en ce qui concerne le risque généralisé reposait sur son interprétation des événements qu’ils avaient vécus en Colombie. Suivant les demandeurs, la

risk in Colombia was generalized because, in essence, it stemmed from criminal activity (extortion), which was faced by Colombian business owners generally.

[23] The applicants argue that the analysis of Justice Rennie in *Vaquerano Lovato v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 143 (*Lovato*) applies to the case at bar. There the Court found that the Board had erred in its interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act (at paragraphs 5, 9–14):

With regards to section 97, the Board accepted that the applicant faced a particular risk of harm from the MS, but concluded that because this risk was generally faced by others in El Salvador, the requirements of section 97 were not met.

...

The Board erred in concluding that the applicant faced a particular risk of harm but was ineligible for section 97 protection simply because there is a general risk of criminal or gang activity in El Salvador. *Vivero v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 138, reviewed the basic principles governing the interpretation of section 97(1)(b)(ii) - specifically, that an individualized inquiry must be conducted in each case, and the fact that the risk to an applicant arises from criminal activity does not in itself foreclose the possibility of protection under section 97. The decision under review is not consistent with the jurisprudence, as it completely negates an admitted situation of individualized risk simply because the actions giving rise to that risk are also criminal.

The facts of this case are similar to those in *Pineda v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365. In that case, the applicant was a young man from El Salvador who claimed to have been targeted for recruitment and then threatened by the MS over a period of several months. The Board did not make any unfavourable findings about the applicant's credibility, but relied on the applicant's admission that gangs recruited throughout the country and across society. On the basis of this admission, the Board found the risk to be generalized and denied the claim.

Commission a conclu que le risque auquel les demandeurs étaient exposés en Colombie était généralisé parce qu'il découlait essentiellement d'une activité criminelle — extorsion — auquel les propriétaires d'entreprises colombiens étaient exposés de façon générale.

[23] Les demandeurs affirment que l'analyse à laquelle le juge Rennie a procédé dans la décision *Vaquerano Lovato c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 143 (*Lovato*), s'applique en l'espèce. Dans cette décision, la Cour a conclu que la Commission avait commis une erreur dans son interprétation du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la Loi (aux paragraphes 5, 9 à 14) :

En ce qui concerne l'article 97, la Commission a accepté que le demandeur était exposé à un risque particulier de préjudice de la part de la MS, mais a conclu qu'étant donné que la population en général au Salvador était exposée à ce risque, les exigences de l'article 97 n'étaient pas satisfaites.

[...]

La Commission a commis une erreur en concluant que le demandeur était exposé à un risque de préjudice particulier, mais ne pouvait pas se voir accorder la protection prévue à l'article 97 pour la simple raison qu'il existe un risque généralisé d'activités criminelles ou d'activités de la part des gangs au Salvador. Dans la décision *Vivero c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2012 CF 138, la Cour a examiné les principes fondamentaux régissant l'interprétation du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) – notamment qu'un examen personnalisé doit être effectué dans chaque cas et le fait que le risque auquel un demandeur est exposé découle d'activités criminelles n'écarte pas en soi la possibilité que la protection prévue à l'article 97 soit accordée. La décision attaquée n'est pas conforme à la jurisprudence, car elle fait complètement fi d'une situation où il est admis que l'intéressé est spécifiquement exposé à un risque, et cela simplement parce que les agissements qui sont la source du risque sont aussi de nature criminelle.

Les faits en l'espèce sont semblables à ceux de *Pineda c Canada (Ministre de Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 365. Dans cette affaire, le demandeur était un jeune homme originaire du Salvador qui prétendait avoir été ciblé pour le recrutement, puis menacé par la MS pendant plusieurs mois. La Commission n'a tiré aucune conclusion défavorable à propos de la crédibilité du demandeur, mais elle s'est fiée à la déclaration du demandeur que les gangs faisaient du recrutement dans tout le pays et dans l'ensemble de la société. C'est en se fondant sur cette déclaration que la Commission a conclu que le risque était généralisé et elle a rejeté la demande.

In *Pineda*, Justice de Montigny made the following statement at paragraph 15:

Under these circumstances, the RPD's finding is patently unreasonable. It cannot be accepted, by implication at least, that the applicant had been threatened by a well-organized gang that was terrorizing the entire country, according to the documentary evidence, and in the same breath surmise that this same applicant would not be exposed to a personal risk if he were to return to El Salvador. It could very well be that the Maras Salvatruchas recruit from the general population; the fact remains that Mr. Pineda, if his testimony is to be believed, had been specifically targeted and was subjected to repeated threats and attacks. On that basis, he was subjected to a greater risk than the risk faced by the population in general.

In *Guerrero v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, Justice Russel Zinn observed at paragraph 34 that the requirement that the risk is not faced generally by other individuals in or from that country means that:

persons who face the same or even a heightened risk as others face of random or indiscriminate violence from gangs [may not be] eligible for protection. However, where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under s. 97 of the Act if the other statutory requirements are met.

In this case, the Board was guided by an incorrect understanding of the meaning of section 97(1)(b)(ii). Despite finding that the applicant was subject to a particularized risk of harm, it concluded that the risk also affected the population at large because all El Salvadorians are at risk of violence from the MS. The Board noted: "There was no persuasive evidence before me that the claimant was targeted for any other reasons than the reasons I have already indicated", i.e. those that motivate the MS to target any member of the population. In this way, the Board incorrectly focused on the reasons for which the applicant was being targeted, rather than the evidence that the MS was specifically targeting the applicant to an extent beyond that experienced by the population at large. As a result, the Board's decision is unreasonable.

As noted in *Vivero*, section 97 must not be interpreted in a manner that strips it of any content or meaning. If any risk created by "criminal activity" is always considered a general risk, it is hard to fathom a scenario in which the requirements of section 97 would ever be met. Instead of focusing on whether the

Dans *Pineda*, le juge de Montigny a fait la déclaration suivante au paragraphe 15 :

Dans ces circonstances, la conclusion de la SPR est manifestement déraisonnable. On ne peut accepter, du moins tacitement, le fait que le demandeur ait été menacé par un gang bien organisé et qui sème la terreur sur tout le territoire, d'après la preuve documentaire, et opiner du même souffle que ce même demandeur ne serait pas exposé à un risque personnel s'il retournait au El Salvador. Il se peut bien que les Maras Salvatruchas recrutent parmi la population en général; il n'en demeure pas moins que M. Pineda, s'il faut en croire son témoignage, a été spécifiquement visé et a fait l'objet de menaces insistantes et d'agressions. De ce fait, il est exposé à un risque supérieur à celui auquel est exposée la population en général.

Dans *Guerrero c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2011 CF 1210, le juge Russel Zinn a déclaré au paragraphe 34 que l'exigence que d'autres personnes originaires de ce pays, ou qui s'y trouvent, ne sont généralement pas exposées à ce risque personnel signifie que :

les personnes qui sont exposées au même risque ou à un risque plus grand de violence aveugle commise par des gangs que d'autres personnes [peuvent ne pas avoir droit] à la protection. Cependant, lorsqu'une personne risque expressément et personnellement d'être tuée par un gang dans des circonstances où d'autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l'article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies.

En l'espèce, la Commission s'est fondée sur une interprétation erronée de la signification du sous-alinéa 97(1)(b)(ii). Bien qu'elle eût conclu que le demandeur était exposé à un risque particulier de préjudice, elle a conclu que la population en général était exposée à ce risque parce que tous les Salvadoriens sont exposés à un risque de violence de la part de la MS. Le commissaire a souligné ce qui suit : « Je ne dispose d'aucun élément de preuve convaincant selon lequel le demandeur d'asile a été pris pour cible si ce n'est que pour les raisons que j'ai déjà mentionnées », c'est-à-dire ceux pour lesquels la MS cible n'importe quel membre de la population. De cette façon, la Commission a à tort mis l'accent sur les motifs pour lesquels le demandeur était ciblé, plutôt que sur la preuve que la MS visait le demandeur dans une mesure plus importante que la population en général. Par conséquent, la décision de la Commission était déraisonnable.

Comme il a été souligné dans *Vivero*, l'article 97 ne doit pas être interprété d'une manière qui le vide de son sens. Si un risque créé par une « activité criminelle » est toujours considéré comme un risque général, il est difficile de voir comment les exigences prévues à l'article 97 pourraient être satisfaites.

risk is created by criminal activity, the Board must direct its attention to the question before it: whether the claimant would face a personal risk to his or her life or a risk of cruel and unusual treatment or punishment, and whether that risk is one not faced generally by other individuals in or from the country. Because the Board failed to properly undertake this inquiry in this case, the decision must be set aside.

[24] The applicants submit that the facts of the case at bar cannot be distinguished from those of *Lovato*, above. In both cases, the applicants argue, the claimants were the victims of extortion demands backed by threats. As well, both sets of claimants reported to police, and were then subjected to violence by the gangs. Therefore, the applicants submit that, as in *Lovato*, above, the RPD incorrectly focused on the reasons for which Mr. Correa was being targeted, rather than the evidence that the Los Paisas was specifically targeting the applicants to an extent that was beyond what was experienced by the population at large.

[25] The applicants submit that the RPD focused on the reasons for the targeting—extortion—and noted only that sanctions for “non-compliance” with extortion demands were generalized. The RPD failed to acknowledge or analyse the fact that the applicants were specifically targeted for violence after and because they had reported the gang to the police against the express orders of the gang. The applicants argue that the evidence did not show that such treatment affected the population at large, nor did the RPD find that it did. As a result, the applicants submit that the RPD’s analysis of generalized risk was unreasonable.

#### Respondent

[26] The respondent first points to section 97 of the Act, noting that it provides protection to individuals that face a risk that is both personal and not generalized. With respect to the personal nature of the risk, the respondent submits that a two-stage inquiry is required. First,

Au lieu de mettre l’accent sur la question de savoir si le risque est créé par une activité criminelle, la Commission doit concentrer son attention sur la question dont elle est saisie : le demandeur serait-il exposé à une menace à sa vie ou au risque de subir des traitements et peines cruels et inusités à laquelle ou auquel les autres personnes qui vivent dans le pays ou qui sont originaires du pays ne sont pas exposées? Comme en l’espèce, la Commission ne s’est pas bien penchée sur cette question, la décision doit être annulée.

[24] Les demandeurs soutiennent qu’on ne peut établir de distinction entre les faits de l’espèce et ceux de l’affaire *Lovato*, précitée. Les demandeurs affirment que, dans les deux cas, les demandeurs d’asile avaient été victimes de tentatives d’extorsion et de menaces. De plus, dans les deux affaires, les demandeurs d’asile avaient signalé l’incident à la police et avaient par la suite fait l’objet de violences par des gangs. Les demandeurs affirment par conséquent que, comme dans l’affaire *Lovato*, précitée, la SPR a insisté à tort sur les raisons pour lesquelles M. Correa a été ciblé, plutôt que sur le fait qu’il avait été démontré que les demandeurs étaient spécifiquement ciblés par les Los Paisas, et ce, dans une plus grande mesure que la population en générale.

[25] Suivant les demandeurs, la SPR s’est concentrée sur les raisons pour lesquelles M. Correa avait été ciblé — les tentatives d’extorsion — et elle s’est contentée de signaler que les sanctions pour refus d’obtempérer aux demandes d’extorsion étaient généralisées. La SPR n’a pas reconnu ou analysé le fait que les demandeurs avaient par la suite été spécifiquement la cible d’actes de violence parce qu’ils avaient dénoncé le gang à la police malgré l’ordre qu’on leur avait intimé de s’abstenir de le faire. Les demandeurs affirment que la preuve ne démontrait pas que la population générale faisait l’objet de tels traitements, ajoutant que la SPR n’avait pas tiré de conclusion en ce sens. Par conséquent, les demandeurs affirment que l’analyse du risque généralisé de la SPR était déraisonnable.

#### Le défendeur

[26] Le défendeur invoque tout d’abord l’article 97 de la Loi, et fait observer qu’il confère la protection à des personnes qui sont exposées à des risques qui sont à la fois personnels et non généralisés. En ce qui concerne la nature personnelle du risque, le défendeur

subsection 97(1) states that the applicant must be “personally” subject to the risk. Second, subparagraph 97(1)(b)(ii) states that the otherwise personal risk set out in section 97 must not be faced “generally by other individuals” from that country. The respondent submits that the two requirements are conjunctive—it must be both personal *and* not faced generally. Therefore, a risk may be faced by an applicant personally, but also be faced generally by others, meaning the applicant would not be entitled to protection.

[27] The respondent notes that this Court has consistently held that a risk “faced generally” means one that is “prevalent or widespread” (*Osorio v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1459 (*Osorio*), at paragraph 26; *Rodriguez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 11, 403 F.T.R. 1 (*Rodriguez*), at paragraphs 92–93; *Paz Guifarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 182 (*Paz Guifarro*), at paragraph 32). It does not mean that it has to be faced by the entire population (*Osorio*, above, at paragraph 26). The respondent points out that the Court has specifically applied this analysis to sub-groups of a population that are “perceived to have wealth” (*Paz Guifarro*, above, at paragraph 33).

[28] The respondent further notes that where an applicant is personally targeted, this does not necessarily mean the risk is no longer “generally faced by other individuals”. Rather, depending on the situation in the *applicant’s* home country, personal targeting could be a risk that is generally faced by others or it may not be. It is a question that depends on the evidence in each case.

[29] While acknowledging that there are cases going both ways on this issue, the respondent submits that there are a number of cases where this Court has held that targeting from a gang is generalized risk even if it is repeated and done in retaliation for approaching the police or not complying with extortion demands:

affirme qu’il est nécessaire de procéder à un examen en deux étapes. En premier lieu, le paragraphe 97(1) prévoit que le demandeur doit être « personnellement » exposé au risque dont il est question. En second lieu, selon le sous-alinéa 97(1)b(ii), le risque personnel prévu à l’article 97 ne doit pas être un risque auquel d’autres personnes du même pays sont généralement exposées. Le défendeur affirme que ces deux exigences sont cumulatives : le risque doit être personnel *et* il ne doit pas être généralisé. Par conséquent, un demandeur peut être exposé personnellement à un risque auquel d’autres personnes sont aussi généralement exposées, ce qui lui fait perdre le droit à la protection prévue par la Loi.

[27] Le défendeur signale que notre Cour a systématiquement jugé que le mot « généralement » signifie « courant ou répandu » (*Osorio c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1459 (*Osorio*), au paragraphe 26; *Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 11 (*Rodriguez*), aux paragraphes 92 et 93; *Paz Guifarro c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 182 (*Paz Guifarro*), au paragraphe 32). Le mot « généralement » ne doit pas être interprété comme s’appliquant à tous les citoyens (*Osorio*, précitée, au paragraphe 26). Le défendeur souligne que la Cour a adhéré à ce raisonnement en ce qui concerne des sous-groupes de la population qui sont « considérés comme nantis » (*Paz Guifarro*, précitée, au paragraphe 33).

[28] Le défendeur signale également que lorsqu’un demandeur est personnellement pris pour cible, il ne s’ensuit pas nécessairement que le risque auquel il est exposé n’est plus un risque auquel d’autres personnes sont aussi généralement exposées. Selon la situation qui existe dans le pays d’origine du *demandeur*, le fait d’être personnellement pris pour cible pourrait constituer un risque auquel sont généralement exposées d’autres personnes ou non. La réponse à cette question dépend de la preuve présentée dans chaque affaire.

[29] Tout en reconnaissant que la jurisprudence n’est pas constante en ce qui concerne cette question, le défendeur affirme qu’il existe plusieurs décisions dans lesquelles notre Cour a jugé que le fait que des personnes aient été prises pour cible par un gang constitue un risque généralisé même si cela s’est produit à plusieurs

see for example: *Rodriguez*, above; *Paz Guifarro*, above, at paragraphs 5–6 and 32; *Ascencio Ventura v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1107, at paragraph 20; *De Munguia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 912, at paragraphs 5 and 36; compare with *Vivero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 138, 404 F.T.R. 294, at paragraphs 9–11; *Burgos Gonzalez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 426, 431 F.T.R. 268, at paragraph 15; *Rodriguez*, above, at paragraphs 70–71; *Portillo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 678, [2014] 1 F.C.R. 295 (*Portillo*), at paragraph 39. The outcome will depend on the particular circumstances of the applicant’s risk and the particular circumstances in the applicant’s home country.

[30] The respondent submits that while the reasons for an applicant’s targeting may be unique to them, the risk is still generalized if the nature and basis of the risk is the same as that faced by others in the country. In support of this submission, the respondent relies on *Baires Sanchez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 993 (*Baires Sanchez*), at paragraph 23:

The fact that the particular reason why Mr. Baires Sanchez may face this risk may differ from the particular reason why others face this risk is of no consequence, given that (i) the nature of the risk is the same, namely, violence (including murder); and (ii) the basis for the risk is the same, namely, the failure to comply with the MS-13’s demands, whether they be to join their organization, to pay extortion money, or otherwise. As the Board appropriately recognized, “[a] generalized risk does not have to affect everyone in the same way.”

[31] In the present case, the respondent submits that the nature of the risk (risk of violence) and the basis for the risk (failure to cooperate with the gang) is the same as that faced by other business owners in Colombia.

reprises et — qu’il s’agit d’une mesure de représailles pour avoir communiqué avec la police et ne pas s’être plié aux demandes d’extorsion (voir, par exemple les décisions *Rodriguez*, précitée; *Paz Guifarro*, précitée, aux paragraphes 5, 6 et 32; *Ascencio Ventura c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1107, au paragraphe 20; *De Munguia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 912, aux paragraphes 5 et 36; en comparaison avec les décisions *Vivero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 138, aux paragraphes 9 à 11; *Burgos Gonzalez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 426, au paragraphe 15; *Rodriguez*, précitée, aux paragraphes 70 et 71; *Portillo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 678, [2014] 1 R.C.F. 295 (*Portillo*), au paragraphe 39). L’issue dépend des circonstances particulières dans lesquelles le demandeur est exposé au risque, ainsi que de la situation particulière qui existe dans son pays d’origine.

[30] Le défendeur affirme que, bien que les raisons pour lesquelles un demandeur est pris pour cible puissent lui être uniques, le risque demeure quand même généralisé s’il repose sur les mêmes raisons que celles pour lesquelles d’autres personnes du même pays sont ciblées. À l’appui de son argument, le défendeur cite la décision *Baires Sanchez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 993 (*Baires Sanchez*), au paragraphe 23 :

Le fait que la raison particulière pour laquelle M. Baires Sanchez puisse être exposé à ce risque diffère peut-être de la raison particulière pour laquelle d’autres personnes y sont exposées importe peu, car : (i) la nature du risque est la même, c’est-à-dire des actes de violence (dont le meurtre) et (ii) le motif du risque est le même, c’est-à-dire le fait de ne pas obtempérer aux exigences du MS-13, qu’il soit question, notamment, de joindre les rangs de cette organisation ou de verser les sommes d’argent exigées. Comme la Commission l’a reconnu avec raison : « [i]l n’est pas nécessaire que chaque personne soit exposée à un tel risque de façon similaire ».

[31] Le défendeur affirme que, dans le cas qui nous occupe, la nature du risque (risque de violence) et le motif du risque (refus de collaborer avec le gang) sont identiques à ceux auxquels d’autres propriétaires d’entreprises de Colombie sont exposés.

[32] The respondent argues that the Board’s finding that the risk faced by the applicants is faced generally by other people in Colombia who are perceived to have the means to pay the demanded money shows an interpretation and application of subparagraph 97(1)(b)(ii) that is consistent with the jurisprudence discussed above.

[33] The RPD weighed the relevant facts relating to Mr. Correa’s situation, including that “so many” other business owners were required to pay money to this group or face consequences, that extortion or tax was something that “all or most” businesses had to pay, that the incidents involved different people who Mr. Correa did not recognize, that Mr. Correa was aware of similar instances of attempted abduction, that extortion constitutes a widespread risk for all citizens of Colombia and that criminal groups continue to expand and consolidate their presence across Colombia, using crimes such as kidnapping and extortion to make money. The RPD then concluded [at paragraph 32] that the personal risk faced by the applicants was one that was “faced generally by other people in Colombia who are perceived to have the means to pay the demanded money.”

[34] In response to the applicants’ arguments, the respondent says that the situation in *Lovato*, above, can be distinguished from the present case. In that case, the error identified by Justice Rennie was the Board’s failure to conduct an individualized assessment of the applicants’ risk, as the RPD had held that they faced a risk of crime and therefore it must be excluded by subparagraph 97(1)(b)(ii). Justice Rennie held that merely because it is a risk of crime does not automatically mean it is excluded by subparagraph 97(1)(b)(ii)—an individual analysis of risk is required (*Lovato*, above, at paragraph 9).

[32] Le défendeur affirme que la conclusion de la Commission selon laquelle le risque auquel les demandeurs sont exposés est un risque auquel sont généralement exposés d’autres citoyens de la Colombie considérés comme ayant les moyens de payer les sommes exigées démontre que la Commission s’est livrée à une interprétation et une application du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) conforme à la jurisprudence dont il a été question ci-dessus.

[33] La Commission a évalué les faits pertinents relatifs à la situation de M. Correa, notamment le fait qu’« un grand nombre » d’autres propriétaires de commerce étaient forcés de verser de l’argent au groupe en question, sous peine d’en subir les conséquences, que l’extorsion ou l’imposition de taxes étaient des mesures avec lesquelles la [TRADUCTION] « totalité ou la plupart » des entreprises devaient composer, que les incidents relatés concernaient diverses personnes que M. Correa n’avait pas été en mesure d’identifier, que M. Correa était au courant de tentatives d’enlèvement semblables, que les tentatives d’extorsion étaient une méthode répandue dont l’ensemble de la population de la Colombie pouvait être victime et que les groupes criminels continuaient à s’étendre et à consolider leur présence sur tout le territoire de la Colombie en recourant à des crimes comme les enlèvements et les extorsions pour se procurer de l’argent. La SPR [au paragraphe 32] a ensuite conclu que le risque personnel auquel les demandeurs étaient exposés était « un risque auquel sont généralement exposées toutes les personnes qui se trouvent en Colombie et qui sont considérées comme ayant les moyens de payer les sommes exigées ».

[34] En réponse aux arguments des demandeurs, le défendeur affirme qu’il y a lieu d’établir une distinction entre l’affaire *Lovato*, précitée, et la présente espèce. Dans l’affaire en question, l’erreur relevée par le juge Rennie consistait en l’omission de la Commission d’avoir procédé à une évaluation individualisée du risque auquel les demandeurs étaient exposés. La SPR avait en effet conclu que les demandeurs étaient exposés au risque d’être victimes d’actes criminels qui tombait sous le coup de l’exception prévue au sous-alinéa 97(1)(b)(ii). Le juge Rennie a estimé que le fait que le risque découle d’activités criminelles ne signifie pas nécessairement qu’il est exclu en vertu du sous-alinéa 97(1)(b)(ii), et qu’il

[35] In the present case, the respondent submits that the RPD gave a detailed individual analysis and determined, on the basis of all the evidence, that the specific risks faced by the applicants were faced generally by others. The respondent notes that while the facts in *Lovato*, above, may be similar to the present case, the issue is about the requirement for individualized inquiry rather than a generalized finding that all criminal victimization is excluded.

[36] The respondent submits that, consistent with other jurisprudence of this Court (see, for example, *Portillo*, above), the RPD expressly identified and characterized the risk Mr. Correa was facing in a number of places throughout the decision [at paragraph 29]:

The claimant was approached and demanded to pay extortion monies to a criminal group and as a result of his non-compliance, he was threatened and a victim of attempted abduction.

[37] After considering the evidence, the RPD determined that this was a risk faced generally by others from Colombia (at paragraph 30):

Based on a totality of the evidence, I find that the claimant was a victim of attempted extortion and the resulting threats of harm or risks to life for non-compliance, is a generalized risk faced by others who are perceived to be successful business people in Colombia and refuse to acquiesce to the criminal demands of the groups.

[38] The respondent notes that while Mr. Correa tries to distinguish his situation by emphasizing that he was threatened as retaliation for going to the police, the RPD made reference to this allegation throughout the decision and was clearly aware of this particular circumstance. Furthermore, the respondent notes that the applicants have not cited any documentary evidence to demonstrate

est nécessaire de procéder à une analyse individuelle du risque (*Lovato*, précitée, au paragraphe 9).

[35] Le défendeur affirme que, dans le cas qui nous occupe, la SPR a procédé à une analyse individuelle poussée et a conclu, vu l'ensemble de la preuve dont elle disposait, que les risques précis auxquels les demandeurs étaient exposés constituaient des risques auxquels d'autres personnes étaient généralement exposés. Le défendeur signale que, bien que les faits de l'affaire *Lovato* ressemblent à ceux de la présente espèce, la question à laquelle il faut répondre a trait à l'obligation de procéder à une analyse individualisée plutôt qu'à celle de savoir s'il y a lieu d'exclure systématiquement tous les cas où le risque découle d'activités criminelles.

[36] Le défendeur affirme que, conformément à d'autres décisions de notre Cour (voir, par exemple, la décision *Portillo*, précitée), la SPR a expressément identifié et caractérisé le risque auquel M. Correa était exposé dans divers passages de sa décision [au paragraphe 29] :

Le demandeur d'asile a été abordé par des membres d'un groupe criminel qui lui ont demandé de leur donner de l'argent et, du fait qu'il n'a pas accédé à leur demande, il a été menacé et victime d'une tentative d'enlèvement.

[37] Après avoir examiné la preuve, la SPR a conclu qu'il s'agissait d'un risque auquel étaient généralement exposées d'autres personnes en Colombie (au paragraphe 30) :

Compte tenu de l'ensemble de la preuve, j'estime que le demandeur d'asile a été victime de tentatives d'extorsion, et que les menaces de préjudice ou les menaces à la vie qui en ont découlé du fait qu'il n'a pas satisfait les exigences constituent un risque généralisé auquel sont exposées les autres personnes qui sont considérées comme des hommes d'affaires prospères en Colombie et qui refusent d'acquiescer aux demandes criminelles des groupes.

[38] Le défendeur relève que ce que M. Correa tente de démontrer c'est que sa situation est différente du fait que les menaces dont il a été l'objet étaient des mesures de représailles parce qu'il avait communiqué avec la police; or, la SPR a fait mention de cette allégation à maintes reprises dans sa décision et elle était de toute évidence bien consciente de cette circonstance précise.

that this type of targeting by gangs is not a prevalent or widespread risk in Colombia.

[39] Finally, the respondent submits that the RPD is entitled to deference, and based on the jurisprudence cited by the Board, its conclusions were within the range of acceptable outcomes.

### ANALYSIS

[40] This application raises a seemingly intractable issue that the Court has had to deal with many times: under subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act, when is a risk faced personally by an applicant a risk that is “not faced generally by other individuals” in or from the applicant’s country of former habitual residence?

#### Former Divergence

[41] As several members of the Court have observed, two “lines” or “branches” of cases have emerged with respect to whether, or in what circumstances, individuals targeted by criminal gangs for extortion or forced recruitment will qualify for protection under paragraph 97(1)(b) of the Act: see *Portillo*, above, at paragraphs 37–39 (Gleason J.); *De Jesus Aleman Aguilar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 809 (*Aleman Aguilar*), at paragraphs 61–62 (Strickland J.); *Kaaker v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1401, 15 Imm. L.R. (4th) 37 (*Kaaker*), at paragraph 46 (Shore J.).

[42] In *Portillo*, above, Justice Gleason observed at paragraphs 38–39:

On one hand, in several cases similar to the present, the Court has overturned RPD decisions where the claimant had been personally targeted for violence by one of the criminal gangs operating in Central or South America (see e.g. *Pineda* (2012); *Vaquerano Lovato v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 143 (*Vaquerano Lovato*), at paragraph 7 (*per Rennie J.*); *Guerrero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, 5 Imm. L.R. (4th) 74 (*Guerrero*) (*per Zinn J.*); *Dias v. Canada*

Qui plus est, le défendeur fait observer que les demandeurs n’ont cité aucun élément de preuve documentaire pour démontrer que ce type de ciblage par les gangs ne constitue pas un risque courant ou répandu en Colombie.

[39] Le défendeur affirme enfin que la SPR a droit à la déférence et que, compte tenu de la jurisprudence citée par la Commission, les conclusions qu’elle a tirées appartenaient aux issues acceptables.

### ANALYSE

[40] La présente demande soulève une question apparemment insoluble à laquelle la Cour s’est heurtée à de nombreuses reprises : s’agissant du sous-alinéa 97(1)b (ii) de la Loi, dans quels cas peut-on considérer que le risque auquel un demandeur est personnellement exposé constitue un risque auquel d’autres personnes ne sont pas généralement exposées dans le pays où le demandeur d’asile avait sa résidence habituelle?

#### Jurisprudence divergente antérieure

[41] Ainsi que plusieurs juges de notre Cour l’ont fait observer, deux « courants » jurisprudentiels se sont dessinés en réponse à la question de savoir dans quel cas des personnes victimes d’actes d’extorsion ou de recrutement forcé peuvent bénéficier de la protection prévue à l’alinéa 97(1)b de la Loi (*Portillo*, précitée, aux paragraphes 37 à 39 (la juge Gleason); *De Jesus Aleman Aguilar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 809 (*Aleman Aguilar*), aux paragraphes 61 et 62 (le juge Strickland); *Kaaker c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1401 (*Kaaker*), au paragraphe 46 (le juge Shore)).

[42] Dans la décision *Portillo*, précitée, la juge Gleason fait observer, aux paragraphes 38 et 39 :

D’une part, dans plusieurs affaires semblables à la présente, notre Cour a annulé des décisions de la SPR dans des cas où le demandeur d’asile avait été personnellement victime d’actes de violence de la part d’un des gangs de criminels qui exercent leurs activités en Amérique centrale ou en Amérique du Sud (voir, par ex., *Pineda* (2012); *Vaquerano Lovato c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 143 (*Vaquerano Lovato*), au paragraphe 7 (le juge Rennie); *Guerrero c. Canada*

(*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 705 (per Beaudry J.); *Tobias Gomez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1093, 397 F.T.R. 170 (*Tobias Gomez*) (per O'Reilly J.); *Ponce Uribe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1164, 398 F.T.R. 165 (per Harrington J.); *Garcia Vasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 477, 99 Imm. L.R. (3d) 166 (*Garcia Vasquez*) (per Scott J.); *Barrios Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 403 (*Barrios Pineda*) (per Snider J.); *Aguilar Zacarias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187 (*Aguilar Zacarias*) (per Noël J.); *Munoz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 238 (*Munoz*) (per Lemieux J.); *Pineda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275 (*Pineda* (2007)) (per de Montigny J.).

Opposite conclusions were reached in the other group of cases, where the Court upheld the RPD's decisions in situations where gangs made threats of future harm to the claimants but the threats were found to be insufficient to place the claimant at any greater risk than others in the country (see e.g. *Rodriguez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 11, 403 F.T.R. 1 (per Russell J.); *Olmedo Rajo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1058 (per Kelen J.); *Chavez Fraire v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 763 (per Zinn J.); *Baires Sanchez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 993 (per Crampton J.); *Guifarro*; and *Carias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 602 (per O'Keefe J.)). In several of these cases, however, the RPD did not make a determination like it did in the present case to the effect that the applicant had been *personally* targeted and was at risk of death. Thus, the two lines of cases do not necessarily conflict with each other. [Emphasis in original.]

[43] One could add the following to the first list: *Alvarez Castaneda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 724 (*Castaneda*) (per Hughes J.); *Portillo*, above; *Malvaez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1476, 423 F.T.R. 210 (*Malvaez*) (per Martineau J.); *Balcorta Olvera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1048, 417 F.T.R. 255 (*Olvera*) (per Shore J.); *Tomlinson v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 822, 414 F.T.R. 285 (*Tomlinson*) (per Mactavish J.); *Escamilla Marroquin v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1114 (*Marroquin*) (per Rennie J.); *Kaaker*, above; *Roberts v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 298 (*Roberts*) (per Gagné J.); *Hernandez Lopez v. Canada*

(*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 1210 (*Guerrero*) (le juge Zinn); *Diaz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 705 (le juge Beaudry); *Tobias Gomez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1093 (*Tobias Gomez*) (le juge O'Reilly); *Ponce Uribe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1164 (le juge Harrington); *Garcia Vasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 477 (*Garcia Vasquez*) (le juge Scott); *Barrios Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 403 (*Barrios Pineda*) (la juge Snider); *Aguilar Zacarias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 62 (*Aguilar Zacarias*) (le juge Noël); *Munoz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 238 (*Munoz*) (le juge Lemieux); *Pineda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 365 (*Pineda* (2007)) (le juge de Montigny)).

Des conclusions contraires ont été tirées dans l'autre catégorie de décisions, constituée de celles dans lesquelles notre Cour a confirmé des décisions de la SPR dans des cas où des gangs avaient menacé de s'en prendre à l'avenir au demandeur d'asile, mais où les menaces avaient été jugées insuffisantes pour exposer le demandeur à un risque plus grand que celui auquel étaient exposées les autres personnes du pays en question (voir, par ex., *Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 11 (le juge Russell); *Olmedo Rajo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1058 (le juge Kelen); *Chavez Fraire c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 763 (le juge Zinn); *Baires Sanchez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 993 (le juge Crampton); *Guifarro*; et *Carias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 602 (le juge O'Keefe)). Dans plusieurs de ces affaires, la SPR n'avait toutefois pas tiré, comme en l'espèce, de conclusion portant que le demandeur avait été *personnellement* ciblé et faisait l'objet de menaces de mort, de sorte que les deux courants jurisprudentiels ne se contredisent pas nécessairement. [Italique dans l'original.]

[43] L'on pourrait ajouter notamment les décisions suivantes à la première liste : *Alvarez Castaneda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 724 (*Castaneda*) (le juge Hughes); *Portillo*, précitée; *Malvaez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1476 (*Malvaez*) (le juge Martineau); *Balcorta Olvera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1048 (*Olvera*) (le juge Shore); *Tomlinson c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 822 (*Tomlinson*) (la juge Mactavish); *Escamilla Marroquin c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1114 (*Marroquin*) (le juge Rennie); *Kaaker*, précitée; *Roberts c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 298 (*Roberts*) (la juge Gagné); *Hernandez*

(*Citizenship and Immigration*), 2013 FC 592 (*Hernandez Lopez*) (per Roy J.); *Aleman Aguilar*, above; *De La Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1068 (*De La Cruz*) (per de Montigny J.), among others.

[44] The following cases, among others, could be added to the second list: *Vickram v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 457 (*Vickram*) (per de Montigny J.); *Prophète v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 331 (*Prophète F.C.*) (per Tremblay-Lamer J.); *Cius v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1 (*Cius*) (per Beaudry J.); *Rodriguez Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1029 (*Perez (2009)*) (per Kelen J.); *Acosta v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 213 (*Acosta*) (per Gauthier J.); *Ventura De Parada v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 845 (*De Parada*) (per Zinn J.); *Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 345 (*Perez (2010)*) (per Boivin J.); *Palomo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1163 (*Palomo*) (per Harrington J.); *Ascencio Ventura v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1107 (*Ventura*) (per Near J.); *Fernandez Ramirez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 69, 403 F.T.R. 154 (per Shore J.); *Triqueros Ayala v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 183 (*Ayala*) (per Hughes J.); *Wilson v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 103 (per Simpson J.); *De Munguia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 912 (*De Munguia*) (per O’Keefe J.); *Neri v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1087 (per Strickland J.).

[45] In my view, the differences between these two lines of cases arise both from different facts and different approaches to interpreting and applying the language of subparagraph 97(1)(b)(ii). I agree with Justice Gleason that whether or not personal targeting is found to have occurred has been an important and even decisive factor in many cases, but there have also been cases where a denial of the claim has been upheld despite a finding of personal targeting or circumstances that clearly demonstrate it. The respondent in the present matter cites

*Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 592 (*Hernandez Lopez*) (le juge Roy); *Aleman Aguilar*, précitée; *De La Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1068 (*De La Cruz*) (le juge de Montigny).

[44] Les décisions suivantes pourraient quant à elles être ajoutées à la seconde liste : (*Vickram c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 457 (*Vickram*) (le juge de Montigny); *Prophète c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 331 (*Prophète C.F.*) (la juge Tremblay-Lamer); *Cius c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 1 (*Cius*) (le juge Beaudry); *Rodriguez Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1029 (*Perez (2009)*) (le juge Kelen); *Acosta c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 213 (*Acosta*) (la juge Gauthier); *Ventura De Parada c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 845 (*De Parada*) (le juge Zinn); *Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 345 (*Perez (2010)*) (le juge Boivin); *Palomo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1163 (*Palomo*) (le juge Harrington); *Ascencio Ventura c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1107 (*Ventura*) (le juge Near); *Fernandez Ramirez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 69 (le juge Shore); *Triqueros Ayala c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 183 (*Ayala*) (le juge Hughes); *Wilson c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 103 (la juge Simpson); *De Munguia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 912 (*De Munguia*) (le juge O’Keefe); *Neri c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1087 (la juge Strickland).

[45] À mon avis, les différences entre ces deux courants jurisprudentiels s’expliquent par des faits différents et le recours à des méthodes différentes pour interpréter et appliquer le libellé du sous-alinéa 97(1)(b)(ii). Je suis d’accord avec la juge Gleason pour dire que la question de savoir si une personne a ou non été prise personnellement pour cible a joué un rôle important, voire décisif, dans de nombreuses affaires, mais il existe néanmoins d’autres décisions dans lesquelles la Cour a confirmé le refus de la demande d’asile malgré la conclusion que

several examples, including: *Rodriguez*; *Paz Guifarro*; *Ventura*; *De Munguia*; *Perez* (2009), all above.

[46] While a full consensus has yet to emerge, I think that there is now a preponderance of authority from this Court that personal targeting, at least in many instances, distinguishes an individualized risk from a generalized risk, resulting in protection under paragraph 97(1)(b). Since “personal targeting” is not a precise term, and each case has its own unique facts, it may still be the case that “in some cases, personal targeting can ground protection, and in some it cannot” (*Rodriguez*, above, [at paragraph 105] quoted with approval in *Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1543 (*Pineda* (2012))). However, in my view there is an emerging consensus that it is not permissible to dismiss personal targeting as “merely an extension of”, “implicit in” or “consequential harm resulting from” a generalized risk. That is the main error committed by the RPD in this case, and it makes the decision unreasonable.

Interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii): towards a common approach

[47] The [Federal] Court of Appeal has considered the proper interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii) only once, in *Prophète v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 31, 78 Imm. L.R. (3d) 163 (*Prophète* F.C.A.). While the Court in that case declined to answer the certified question, it provided brief but important guidance in doing so that assists with finding a common approach.

[48] The question certified in *Prophète* F.C., above, was as follows:

l’intéressé avait été pris personnellement pour cible ou qu’il existait des circonstances le démontrant clairement. Dans la présente affaire, le défendeur cite de nombreux exemples, notamment les décisions *Rodriguez*; *Paz Guifarro*; *Ventura*; *De Munguia*; *Perez* (2009), précitées.

[46] Bien qu’un consensus ne se soit pas encore dégagé, j’estime que, suivant la jurisprudence dominante de notre Cour, le fait d’avoir personnellement été pris pour cible permet, du moins dans de nombreux cas, de dégager l’existence d’un risque individualisé plutôt qu’un risque généralisé, donnant lieu à la protection prévue à l’alinéa 97(1)(b). Étant donné que « pris personnellement pour cible » est une notion qui demeure imprécise et que chaque cas est un cas d’espèce, il est encore possible que « dans certains cas, il y [ait] lieu d’accorder une protection lorsque quelqu’un est pris pour cible, dans d’autres, non » (*Rodriguez*, précitée [au paragraphe 105], cité avec approbation dans la décision *Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1543 (*Pineda* (2012))). Toutefois, à mon avis, il existe un consensus de plus en plus généralisé voulant qu’il ne soit pas permis d’écarter le cas où le demandeur a été pris personnellement pour cible au motif qu’il s’agit du « simple prolongement », d’une « composante implicite », ou d’un « préjudice résultant » d’un risque généralisé. C’est la principale erreur qu’a commise la SPR dans le cas qui nous occupe et cette erreur rend sa décision déraisonnable.

Interprétation du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) : vers une démarche commune

[47] La Cour d’appel [fédérale] ne s’est penchée qu’une seule fois sur l’interprétation qu’il convient de donner du sous-alinéa 97(1)(b)(ii), soit dans l’affaire *Prophète c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CAF 31 (*Prophète* C.A.F.). Bien que, dans cet arrêt, elle ait refusé de répondre à la question certifiée, la Cour a donné de brèves, mais importantes directives, utiles dans la recherche d’une approche uniforme.

[48] Voici la question certifiée visée par l’arrêt *Prophète* C.F., précité :

Where the population of a country faces a generalized risk of crime, does the limitation of section 97(1)(b)(ii) of the IRPA apply to a subgroup of individuals who face a significantly heightened risk of such crime?

[49] In declining to answer this question, the [Federal] Court of Appeal made the following observations (at paragraphs 4–5 and 7–10):

The certified question correlates with the appellant’s position. Mr. Prophète, a citizen of Haiti, sought asylum in Canada alleging persecution in the form of vandalism, extortion and threats of kidnapping. **Although the appellant recognized the upheaval faced generally by Haitian citizens, he submitted that being a businessman put him and other business persons especially at risk because those with money or those perceived to have money were at greater risk than the general population which, for the most part, lived in poverty.** According to the appellant, as soon as *a significantly heightened risk* is not faced by the rest of the population, that risk is not captured by the exclusion of subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act because that risk is no longer a risk faced generally by other individuals in or from a given country (appellant’s memorandum of fact and law at paragraph 90).

For the following reasons, the appeal will be dismissed.

...

The examination of a claim under subsection 97(1) of the Act necessitates **an individualized inquiry**, which is to be conducted on the basis of the evidence adduced by a claimant “in the context of a *present or prospective risk*” for him (*Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 99 at paragraph 15) (emphasis [italics] in the original). As drafted, the certified question is too broad.

Taking into consideration the broader federal scheme of which section 97 is a part, answering the certified question in a factual vacuum would, depending on the circumstances of each case, result in **unduly narrowing or widening** the scope of subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act.

For these reasons, we decline to answer the certified question.

Dans les cas où la population d’un pays est exposée à un risque généralisé d’être victime d’actes criminels, la restriction prévue à l’alinéa 97(1)(b)(ii) de la LIPR s’applique-t-elle à un sous-groupe de personnes exposées à un risque nettement plus élevé d’être victimes de tels actes criminels?

[49] Pour étayer son refus de répondre à cette question, la Cour d’appel [fédérale] a formulé les observations suivantes (aux paragraphes 4, 5 et 7 à 10) :

La question certifiée et la thèse de l’appellant sont reliées. M. Prophète, un citoyen d’Haïti, a demandé l’asile au Canada en alléguant qu’il avait été victime de persécution sous forme de vandalisme, d’extorsion et de menaces d’enlèvement. **Bien que l’appellant ait reconnu les troubles auxquels les citoyens haïtiens sont généralement confrontés, il a fait valoir que sa situation d’homme d’affaires l’exposait, ainsi que d’autres gens d’affaires, à certains risques parce que les personnes fortunées ou qui sont perçues comme étant fortunées sont exposées à des risques plus grands que la population en général qui, pour la plus grande partie, vit dans la pauvreté.** Selon l’appellant, dès lors que le reste de la population n’est pas exposé à *un risque nettement plus élevé*, ce risque ne tombe pas sous le coup de l’exclusion du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la Loi, parce que ce risque ne constitue plus un risque auquel sont généralement exposées d’autres personnes originaires de ce pays ou qui s’y trouvent (mémoire de l’appellant au paragraphe 90).

Pour les motifs qui suivent, l’appel sera rejeté.

[...]

Pour décider si un demandeur d’asile a qualité de personne à protéger au sens du paragraphe 97(1) de la Loi, il faut procéder à **un examen personnalisé** en se fondant sur les preuves présentées par le demandeur d’asile « dans le contexte des *risques actuels ou prospectifs* » auxquels il serait exposé (*Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CAF 99, au paragraphe 15) (en italique dans l’original). Dans sa rédaction actuelle, la question certifiée a une portée trop large.

Compte tenu du régime fédéral global dans lequel s’inscrit l’article 97, répondre à la question certifiée dans un vide factuel aurait pour effet, selon les circonstances de chaque espèce, de **restreindre ou d’élargir indûment** la portée du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la Loi.

Pour ces motifs, nous refusons de répondre à la question certifiée.

In the case at bar (*Prophète v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 331), there was evidence on record allowing the Applications Judge to conclude:

[23] ... that the applicant does not face a personalized risk that is not faced generally by other individuals in or from Haiti. The risk of all forms of criminality is general and felt by all Haitians. While a specific number of individuals may be targeted more frequently because of their wealth, all Haitians are at risk of becoming the victims of violence.

[Emphasis added; italics in original.]

[50] In my view, careful attention should be paid to the reason the [Federal] Court of Appeal gave for declining to answer the certified question: it was concerned that doing so in the circumstances would unduly narrow or broaden the interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii) as it applied to victims of criminal gangs. In view of this, I think it necessary to avoid both extremes in interpreting the provision. At one end of the spectrum this would mean emptying paragraph 97(1)(b) of any protection for victims of criminal gangs. At the other end would be an interpretation that is so broad that essentially all those with a real and personal risk related to these gangs qualify for protection. The latter may be more in line with Canada's international human rights obligations, but, in my view, it cannot be reconciled with the language of paragraph 97(1)(b).

[51] Some interpretations applied to the provision by the RPD and, it must be said, the Court in some cases, have come dangerously close to emptying it of any meaning for victims of criminal gangs, contrary to the [Federal] Court of Appeal's direction in *Prophète* F.C.A., above. In other cases, this Court has rightly warned against such a result, usually while noting that the RPD's reasoning in the decisions under review would, if accepted, have this result: see *Lovato*, above, at paragraph 14 (Rennie J.); *Portillo*, above, at paragraph 36 (Gleason J.); *Tomlinson*, above, at paragraph 16 (MacTavish J.); *Vivero*, above, at paragraph 28 (Rennie J.); *De La Cruz*, above, at paragraph 42 (de Montigny J.). In several

Dans le cas qui nous occupe (*Prophète c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 331), le juge de première instance disposait d'éléments de preuve qui lui permettaient de conclure que :

[23] [...] le demandeur n'est pas personnellement exposé à un risque auquel ne sont pas exposés généralement les autres individus qui sont à Haïti ou qui viennent d'Haïti. Le risque d'être visé par quelque forme de criminalité est général et est ressenti par tous les Haïtiens. Bien qu'un nombre précis d'individus puissent être visés plus fréquemment en raison de leur richesse, tous les Haïtiens risquent de devenir des victimes de violence.

[Non souligné dans l'original; italiques dans l'original.]

[50] À mon avis, il y a lieu d'examiner attentivement la raison pour laquelle la Cour d'appel [fédérale] a refusé de répondre à la question certifiée : elle craignait que cela ait pour effet dans les circonstances de restreindre ou d'élargir indûment la portée du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) en ce qui concerne les victimes des gangs criminels. J'estime donc qu'il est nécessaire d'éviter les deux extrêmes lorsqu'on interprète cette disposition. À l'une des extrémités du spectre, on priverait toutes les victimes de gangs criminels de la protection prévue à l'alinéa 97(1)(b). À l'autre extrémité, on interpréterait cette disposition de façon tellement large que pratiquement tous ceux qui seraient exposés à un risque personnel véritable en rapport avec les gangs en question pourraient bénéficier de cette protection. Cette dernière hypothèse s'accorde probablement davantage avec les obligations internationales du Canada en matière de protection des droits de la personne, mais, à mon avis, on ne peut la concilier avec le libellé de l'alinéa 97(1)(b).

[51] Dans certaines décisions de la SPR — et, il faut le reconnaître, de la Cour —, cette disposition a fait l'objet d'une interprétation qui risquait dangereusement de la vider de tout sens dans le cas des victimes de gangs criminels, contrairement à la directive donnée par la Cour d'appel [fédérale] dans l'arrêt *Prophète* C.A.F., précité. Dans d'autres décisions, notre Cour a à juste titre formulé une mise en garde contre un tel résultat tout en faisant la plupart du temps observer que le raisonnement suivi par la SPR dans la décision à l'examen mènerait au résultat en question s'il était retenu (*Lovato*, précité, au paragraphe 14 (le juge Rennie); *Portillo*, précité, au paragraphe 36 (la juge Gleason); *Tomlinson*,

cases, the respondent has been asked to provide examples of who would be protected from gang violence under paragraph 97(1)(b), and either could not provide an example or took the view that protection would only be available in the most extreme cases, such as when a gang had been contracted to kill someone. In *Guerrero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, [2013] 3 F.C.R. 20 (*Guerrero*) Justice Zinn responded as follows to the latter position, which the respondent advanced on the basis of the Court’s reasoning in *Baires Sanchez*, above (at paragraph 34):

I do not accept that protection under the Act is limited in the manner submitted by the respondent. This is not to say that persons who face the same or even a heightened risk as others face of random or indiscriminate violence from gangs are eligible for protection. However, where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under section 97 of the Act if the other statutory requirements are met. [Emphasis added.]

[52] In my view, Justice Zinn’s contrast between a “heightened risk ... of random or indiscriminate violence” versus a circumstance “where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not” provides at least an appropriate starting point for analysis under subparagraph 97(1)(b)(ii).

[53] It has been frequently observed in RPD decisions that the threats and violence described by applicants as personal targeting—often reprisals for failure to comply with gang demands—are merely an “extension of” or “consequential harm” arising from the generalized risk of extortion or forced recruitment that is experienced by large segments of the population. This is the first way in which paragraph 97(1)(b) can be emptied of meaning for the victims of criminal gangs, because it erases all distinctions based on the degree or the proximity of the risk.

précitée, au paragraphe 16 (la juge MacTavish); *Vivero*, précitée, au paragraphe 28 (le juge Rennie); *De La Cruz*, précitée, au paragraphe 42 (le juge de Montigny). Dans plusieurs affaires, on a demandé au défendeur de fournir des exemples de personnes qui seraient protégées contre les violences des bandes criminalisées par application de l’alinéa 97(1)(b), mais le défendeur n’a pas été en mesure de le faire ou encore s’est dit d’avis que la protection ne pourrait être offerte que dans les cas les plus extrêmes, notamment lorsqu’on avait « retenu les services » d’un gang pour tuer quelqu’un. Dans la décision *Guerrero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1210, [2013] 3 R.C.F. 20 (*Guerrero*), le juge Zinn a dit ce qui suit au sujet de cette thèse, à l’appui de laquelle le défendeur invoquait le raisonnement suivi par la Cour dans la décision *Baires Sanchez*, précitée (au paragraphe 34) :

À mon avis, la protection offerte par la Loi n’est pas limitée de la manière décrite par le défendeur, ce qui ne veut pas dire que les personnes qui sont exposées au même risque ou à un risque plus grand de violence aveugle commise par des gangs que d’autres personnes ont droit à la protection. Cependant, lorsqu’une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances où d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l’article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies. [Non souligné dans l’original.]

[52] À mon sens, la distinction que le juge fait entre le « risque plus grand de violence aveugle » et la situation dans laquelle « une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances où d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque » fournit à tout le moins un point de départ adéquat pour l’analyse relative au sous-alinéa 97(1)(b)(ii).

[53] La SPR a à maintes reprises fait observer que les menaces et les actes de violence dont les demandeurs faisaient état pour démontrer qu’ils étaient personnellement ciblés — souvent des mesures de représailles en raison de leur défaut de se plier aux exigences des gangs — n’étaient qu’un « prolongement » ou « préjudice consécutif » découlant du risque généralisé, auquel sont exposés de larges pans de la population, d’être victimes d’extorsion ou de tentatives de recrutement forcé. Il s’agit là de la première façon dont l’alinéa 97(1)(b) peut être vidé de son sens dans le cas des victimes de

[54] The Court appeared to give some credence to this view when it stated in *Flores Romero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 772, 392 F.T.R. 248 (*Romero*), at paragraph 18 that:

Counsel, creatively, argues that the fact that the applicant sought to resist the extortion by reporting it to the police makes him unique, or brings him within a unique or discreet subgroup of the general population and hence within subsection 97(1)(b)(ii). In my view, the risk or threat of reprisal cannot be parsed or severed from the demand for payment. The act of criminality is established on the demand of payment and implicit or explicit threat of reprisal for failure to pay. The fact that the threat is implemented or the victim reports the extortion does not bring them outside of the operative words of subsection 97(1)(b)(ii), namely whether the threat they face is generalized. [Emphasis added.]

[55] In my view, this analysis from *Romero*, above, has been superseded by subsequent cases, including some very incisive analysis by Justice Rennie himself (see *Vivero*, *Lovato*, *Marroquin*, all above), and no longer represents a valid approach for this Court or the RPD to follow.

[56] The problem with this approach lies in assigning too much importance to the initial reasons for the threat. In doing so, it seems to improperly import elements of the section 96 test into the section 97 context. Under section 96, the reason one is targeted is at the heart of the analysis, because of the requirement to establish a nexus to Convention grounds of protection. Under section 97, by contrast, it has very little relevance at all. Someone may be initially targeted for extortion because he/she is a shopkeeper, but that is irrelevant to the risk faced now and in the future except to the extent that it provides clues to the nature and extent of the threat objectively considered. It does not matter what personal characteristic of the victim prompted the perpetrator to target them (e.g. youth, perceived wealth or ownership of a business) or what motivates the perpetrator to target anyone in the first place (e.g. increasing

gangs criminels parce qu'une telle interprétation fait abstraction de toute distinction fondée sur le degré ou la proximité du risque.

[54] La Cour semble avoir accordé un certain crédit à cette façon de voir en déclarant ce qui suit dans la décision *Flores Romero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 772 (*Romero*), au paragraphe 18 :

L'avocate du demandeur fait preuve de créativité et soutient que le fait que le demandeur ait tenté d'échapper à l'extorsion en faisant appel à la police lui confère un caractère unique, ou le rend membre d'un sous-groupe unique ou distinct de la population générale, ce qui lui rend applicable le sous-alinéa 97(1)b(ii). À mon avis, on ne peut analyser le risque ou la menace de représailles séparément de la demande de paiement. La demande de paiement et la menace implicite ou explicite de représailles en cas de refus constituent l'acte criminel. Le fait que la menace soit mise à exécution contre la victime ou que celle-ci signale l'extorsion ne lui rend pas inapplicable le sous-alinéa 97(1)b(ii) pour ce qui est du caractère généralisé ou non de la menace. [Non souligné dans l'original.]

[55] À mon avis, l'analyse faite par la Cour dans la décision *Romero*, précitée, a été supplantée ultérieurement par d'autres décisions, notamment dans des décisions dans lesquelles le juge Rennie lui-même a procédé à une analyse très incisive (*Vivero*, *Lovato*, *Marroquin*, précitées) et elle ne constitue plus une approche que notre Cour ou la SPR devrait suivre.

[56] La difficulté que comporte cette approche réside dans le fait qu'elle accorde une trop grande importance aux raisons à l'origine des menaces. Elle semble ainsi incorporer des éléments du critère de l'article 96 dans l'analyse relative à l'article 97. Dans le contexte de l'article 96, la raison pour laquelle une personne est prise pour cible se situe au cœur même de l'analyse, parce qu'il faut établir un lien entre cette raison et l'un des motifs de protection prévus par la Convention. Aux termes de l'article 97, en revanche, cette raison a peu de pertinence, voire aucune. Une personne peut, au départ, avoir été prise pour cible et avoir fait l'objet d'une tentative d'extorsion parce qu'elle est une commerçante, mais cela n'a rien à voir avec le risque auquel elle est actuellement exposée ou auquel elle sera exposée à l'avenir, sauf dans la mesure où ce facteur aide à déterminer la nature et l'étendue des menaces d'un point de

wealth through extortion or acquiring “drug mules” through forced recruitment).

[57] The analysis under section 97 is objective and forward looking. We should not be concerned with what is in the mind of the perpetrator, except to the degree it assists with that analysis. It may well play a role in that sense: if a gang always kills those who report them to police, it will be quite relevant to a risk analysis that this is the “reason” the gang is currently targeting an applicant. However, it seems to me that it is completely inappropriate to refer to the motivation of the perpetrator to box the victim into a category of persons subject to a “generalized risk”, such that subsequent or “consequential” harms cannot “remove them from the exception”. There is no “consequential” or “resulting” risk under section 97, there is only risk, objectively and prospectively considered. The question is not whether others with similar characteristics could find themselves in the applicant’s position; it is whether others “generally” are in that position now.

[58] I think this is what Justice Rennie had in mind when he observed in *Lovato*, above, that (at paragraph 13):

In this case, the Board was guided by an incorrect understanding of the meaning of section 97(1)(b)(ii). Despite finding that the applicant was subject to a particularized risk of harm, it concluded that the risk also affected the population at large because all El Salvadorians are at risk of violence from the MS. The Board noted: “There was no persuasive evidence before me that the claimant was targeted for any other reasons than the reasons I have already indicated”, i.e. those that motivate the MS to target any member of the population. In this way, the Board incorrectly focused on the reasons for which the applicant was being targeted, rather than the

vue objectif. Il importe peu de connaître les caractéristiques personnelles de la victime qui ont incité les auteurs des menaces à la cibler (p. ex., son jeune âge, le fait qu’elle soit présumée riche ou le fait qu’elle soit propriétaire d’un commerce) ou ce qui motive l’auteur des actes de violence à cibler une personne au départ (p. ex. accroître sa richesse en extorquant de l’argent ou en forçant des gens à passer de la drogue pour eux).

[57] L’analyse relative à l’article 97 est à la fois objective et prospective. Nous ne devrions pas essayer de savoir ce que l’auteur des actes de violence avait à l’esprit sauf dans la mesure où cela peut faciliter l’analyse. Ce facteur peut avoir une certaine utilité : ainsi, si une bande criminelle tue systématiquement ceux qui les dénoncent à la police, cela servira à établir dans le cadre de l’analyse du risque qu’il s’agit là de la « raison » pour laquelle la bande en question cible présentement le demandeur. Il me semble toutefois qu’il est parfaitement inutile de se servir du mobile qui a poussé l’auteur des actes de violence à agir pour caser la victime dans une catégorie de personnes faisant l’objet d’un « risque généralisé », de sorte que tout préjudice ultérieur ou « consécutif » ne puisse justifier qu’elle échappe à l’application de l’exception. La notion de risque « consécutif » n’entre pas en jeu sous le régime de l’article 97; seul le risque, considéré de façon objective et prospective, est visé. Il ne s’agit pas de savoir si d’autres personnes ayant des caractéristiques semblables pourraient se retrouver dans la situation du demandeur, mais plutôt de déterminer si d’autres personnes se trouvent « de façon générale » dans cette situation maintenant.

[58] Je crois que c’est ce que le juge Rennie avait à l’esprit lorsqu’il a fait observer ce qui suit, dans la décision *Lovato*, précitée (au paragraphe 13) :

En l’espèce, la Commission s’est fondée sur une interprétation erronée de la signification du sous-alinéa 97(1)b)(ii). Bien qu’elle eût conclu que le demandeur était exposé à un risque particulier de préjudice, elle a conclu que la population en général était exposée à ce risque parce que tous les Salvadoriens sont exposés à un risque de violence de la part de la MS. Le commissaire a souligné ce qui suit : « Je ne dispose d’aucun élément de preuve convaincant selon lequel le demandeur d’asile a été pris pour cible si ce n’est que pour les raisons que j’ai déjà mentionnées », c’est-à-dire ceux pour lesquels la MS cible n’importe quel membre de la population. De cette

evidence that the MS was specifically targeting the applicant to an extent beyond that experienced by the population at large. As a result, the Board's decision is unreasonable. [Emphasis added.]

See also *Vivero*, above, at paragraph 29.

[59] I also think this is what Justice Zinn had in mind in *Guerrero*, above, where he considered the RPD's characterization of the risk faced by the applicant, whose grandmother had been killed and who reportedly had a contract out on his life due to his repeated refusals to carry drugs across the Guatemala—El Salvador border for the Los Lorenzanas gang (at paragraph 29):

The closest the decision maker in this case comes to actually stating the risk she finds this applicant faces is the following [at paragraph 19]: “ the harm feared by the claimant; that is criminality (recruitment to deliver drugs) ”. But this is not the risk faced by the applicant, and even if it were, the decision fails to state how this meets the test of risk set out in subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act. At best, the risk as described forms part of the reason for the risk to the applicant's life. When one conflates the reason for the risk with the risk itself, one fails to properly conduct the individualized inquiry of the claim that is essential to a proper section 97 analysis and determination. [Emphasis added.]

[60] There appears to be a tension between these findings and certain other findings of this Court when interpreting and applying subparagraph 97(1)(b)(ii). Notably, in *Baires Sanchez*, above, where the applicant was beaten and threatened with death for refusing to join a gang, the Court found that the risk of reprisal faced by young males in El Salvador who resisted forced recruitment was essentially the same as the risk faced by others who refused other types of demands from criminal gangs. This was because the “nature” of the risk (violence including murder) and the basis for the risk (failure to comply with demands) was the same. Thus, not only did young males facing actual reprisals for refusing to join face the same risk as young males who were only potential targets for forced recruitment, but

façon, la Commission a à tort mis l'accent sur les motifs pour lesquels le demandeur était ciblé, plutôt que sur la preuve que la MS visait le demandeur dans une mesure plus importante que la population en général. Par conséquent, la décision de la Commission était déraisonnable. [Non souligné dans l'original.]

Voir également la décision *Vivero*, précitée, au paragraphe 29.

[59] Je crois également que c'est ce que le juge Zinn avait à l'esprit dans la décision *Guerrero*, précitée, lorsqu'il a examiné la façon dont la SPR avait qualifié le risque auquel était exposé le demandeur, dont la grand-mère avait été assassinée et qui aurait fait l'objet de menaces de mort par suite de son refus répété de transporter de la drogue depuis le Guatemala au Salvador pour la bande des Los Lorenzanas (au paragraphe 29) :

Dans l'affaire qui nous concerne, la décideuse s'est contentée de dire [au paragraphe 19], au sujet du risque auquel le demandeur était exposé : « le préjudice craint par le demandeur d'asile, c'est-à-dire la criminalité (recrutement pour faire passer de la drogue) ». Or, il ne s'agit pas du risque auquel le demandeur était exposé, et même dans le cas contraire, la décideuse n'a pas expliqué de quelle façon ce risque satisfaisait au critère prévu au sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la Loi. Tout au plus, le risque décrit fait partie du fondement de la menace à la vie du demandeur. Or, il ne faut pas, pour effectuer correctement l'examen personnalisé de la demande qui est exigé par l'article 97, amalgamer ce fondement et le risque lui-même. [Non souligné dans l'original.]

[60] Il semble que ces conclusions et certaines autres conclusions tirées par notre Cour lorsqu'elle interprète et applique le sous-alinéa 97(1)(b)(ii) se contredisent dans une certaine mesure. Ainsi, dans l'affaire *Baires Sanchez*, précitée, dans laquelle le demandeur a été battu et menacé de mort à la suite de son refus d'adhérer à un gang, la Cour a conclu que le risque de représailles auquel étaient exposés les jeunes hommes salvadoriens qui refusaient d'être recrutés de force correspondait essentiellement au même risque que celui auquel étaient exposées toutes les autres personnes qui refusaient ce type de demande de la part de bandes criminelles, et ce, parce que la « nature » du risque (c.-à-d. des actes de violence, dont des meurtres) et la cause du risque (le fait de ne pas obtempérer à des demandes) sont les mêmes

they all faced essentially the same risk as the entire population of El Salvador.

[61] It seems inescapable that, if paragraph 97(1)(b) is to be given any meaning (for anyone, not just victims of criminal gangs), proximity to the risk (or as some have put it, the degree of the risk), must be considered in addition to its “nature” broadly defined. That is why it is problematic to speak of personal targeting as simply “consequential harm” or an “escalation of” an initial generalized risk (contra *Baires Sanchez*, above, at paragraphs 21 and 27). As Justice MacTavish observed in *Tomlinson*, above, in responding to a finding of the Board (quoted at paragraph 8) that “[t]he fact that this claimant has been specifically and personally targeted by the gang is irrelevant to the determination of whether the risk that he faces at their hands is generalized” (at paragraphs 17–18):

The fact that Ambrook Lane Clan gang had specifically and personally targeted Mr. Tomlinson was clearly not irrelevant to the determination of whether the risk that he faced was personalized or generalized. Indeed, it is precisely the type of consideration that the Board must take into account in carrying out the individualized inquiry mandated by the Federal Court of Appeal in *Prophète*. The Board thus erred in failing to properly consider this important fact in its section 97 analysis.

The Board further erred in stating that what mattered was whether the risk faced by Mr. Tomlinson was “a type of risk that is also faced by a generality of others in Jamaica...” The question for determination was not just the type of risk faced but also the degree of risk. As in *Portillo*, the Board erred in conflating a highly individualized risk faced by Mr. Tomlinson with a generalized risk of criminality faced by others in Jamaica. [Emphasis added; italics in original.]

dans les deux cas. Ainsi, non seulement les jeunes hommes qui s’exposaient effectivement à des mesures de représailles en raison de leur refus de rejoindre les rangs d’un gang étaient-ils exposés au même risque que les jeunes hommes seulement susceptibles de faire l’objet d’un recrutement forcé, mais ils étaient tous essentiellement exposés aux mêmes risques que l’ensemble de la population salvadorienne.

[61] Il semble qu’il faille nécessairement, pour donner un sens quelconque à l’alinéa 97(1)b), pour tous et non seulement pour les victimes de bandes criminelles, prendre en compte la proximité du risque — ou pour reprendre la formule employée par certains, le degré ou niveau de risque — en plus de la « nature » du risque au sens large. C’est la raison pour laquelle il est problématique de considérer le fait d’être pris personnellement pour cible comme une simple « conséquence » ou une intensification du risque généralisé initial (contra *Baires Sanchez*, précitée, aux paragraphes 21 et 27). Ainsi que la juge MacTavish l’a fait observer dans la décision *Tomlinson*, précitée, au sujet d’une conclusion tirée par la Commission (citée au paragraphe 8) : « le fait que le demandeur d’asile a été précisément et personnellement ciblé par le gang n’est pas pertinent pour établir si le risque auquel il est exposé en raison du gang est ou non généralisé » (aux paragraphes 17 et 18) :

Le fait que le gang Ambrook Lane Clan ait précisément et personnellement ciblé M. Tomlinson n’était manifestement pas hors de propos pour établir si le risque auquel celui-ci était exposé était un risque personnalisé ou généralisé. En fait, c’est précisément le type de facteur dont la Commission doit tenir compte lorsqu’elle procède à l’examen individualisé prescrit par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Prophète*. La Commission a donc commis une erreur en ne tenant pas dûment compte de ce fait important dans son analyse fondée sur l’article 97.

La Commission s’est également trompée en disant que l’important était de savoir si le risque auquel était exposé M. Tomlinson était ou non « un type de risque auquel sont généralement exposées d’autres personnes en Jamaïque [...] ». Il ne s’agissait pas simplement de déterminer à quel type de risque il était exposé, mais aussi à quel niveau de risque il était exposé. Comme dans *Portillo*, la Commission a commis une erreur en confondant le risque hautement individualisé auquel était exposé M. Tomlinson et le risque généralisé de criminalité auquel sont exposées d’autres personnes en Jamaïque. [Non souligné dans l’original; italiques dans l’original.]

[62] See also *Marroquin*, above, at paragraph 11 and *De La Cruz*, above, at paragraph 41, which also make it clear that the degree of risk is an essential component of the analysis. Or as Justice Shore put it in *Olvera*, above, at paragraph 41: “The risks of those standing in the same vicinity as the gunman cannot be considered the same as the risks of those standing directly in front of him.”

[63] In addition to the nature of the risk being the same as others generally in El Salvador, the “basis” for the risk is also said to be the same. It is apparent, however, that the stated “basis” for the risk (failure to comply with gang demands) is simply a broader grouping of various “reasons” someone might be targeted (refusal of forced recruitment, extortion demands etc.). It is therefore problematic as a focus of analysis under section 97, for reasons I have already stated above. Thus, the “nature” and “basis” of the risk as articulated do not provide a workable framework for analysing risk on an objective and individualized basis. In fact, it is hard to see how they could lead to any other conclusion than that a risk is generalized, particularly when combined with the further observation that “[a] generalized risk does not have to affect everyone in the same way.” While true in an abstract sense, if carried too far it has the potential to turn virtually any risk into a generalized risk.

[64] It seems to me that the second way in which the risk of emptying subparagraph 97(1)(b)(ii) of meaning for the victims of criminal gangs may arise is from over-extending the valid observation that “a generalized risk could be one experienced by a subset of a nation’s population”: *Marcelin Gabriel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1170, at paragraph 20. In the often-cited case of *Osorio*, above, Justice Snider considered an argument that an applicant would be at heightened risk in returning to Colombia because of the

[62] Voir également les décisions *Marroquin*, précitée, au paragraphe 11, et *De La Cruz*, précitée, au paragraphe 41, qui précisent dans les termes les plus nets que le degré de risque constitue un élément essentiel de cette analyse. Ou pour reprendre les commentaires du juge Shore dans la décision *Olvera*, précitée, au paragraphe 41 : « Les risques que courent les personnes qui vivent dans le même voisinage que l’homme armé ne peuvent être considérés comme étant les mêmes que ceux que courent les personnes qui se tiennent directement devant lui ».

[63] Outre le fait que le risque est de la même nature que celui auquel sont exposées d’autres personnes de façon générale au Salvador, la « cause » du risque serait également la même. Il appert toutefois que la « cause » déclarée du risque (le refus de se plier aux demandes d’un gang) est simplement un regroupement plus général des diverses « raisons » pour lesquelles une personne peut être prise pour cible (refus de se laisser recruter de force, tentative d’extorsion, etc.). Il est donc problématique, pour les motifs que j’ai déjà exposés, d’axer l’analyse fondée sur l’article 97 sur la cause. Ainsi, la « nature » et la « cause » du risque qui ont été invoquées en l’espèce ne nous fournissent pas de cadre utile pour analyser le risque de façon objective et individualisée. En fait, on voit mal comment ces facteurs permettraient de tirer toute autre conclusion que celle que le risque est généralisé, surtout lorsqu’on les combine avec l’observation complémentaire suivant laquelle « [i]l n’est pas nécessaire qu’un risque généralisé touche toutes les personnes de la même façon ». Bien que cette proposition soit vraie dans l’abstrait, si on la pousse trop loin, elle est susceptible de transformer pratiquement tout risque en risque généralisé.

[64] Il me semble que la deuxième façon dont on risque de vider le sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de son sens dans le cas des victimes de bandes criminelles peut résulter du fait de donner une portée trop large à l’observation par ailleurs valable suivant laquelle « un risque généralisé peut être celui qui est vécu par une partie de la population d’un pays » (*Marcelin Gabriel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1170, au paragraphe 20). Dans la décision souvent citée *Osorio*, précitée, la juge Snider a examiné l’argument suivant

psychological stress of worrying that the FARC [Revolutionary Armed Forces of Colombia] would harm his Canadian-born son. The Board found that this was a general risk faced by all parents in Colombia. On judicial review, the applicant argued that the Board had wrongly equated “the phrase ‘faced generally by other individuals’ with ‘faced generally by all parents.’” Justice Snider responded to this argument as follows (at paragraphs 24 and 26):

It seems to me that common sense must determine the meaning of s. 97(1)(b)(ii). To put the matter simply: if the Applicants are correct that parents in Colombia are a group facing a risk not faced generally by other individuals in Colombia, then it follows that every Colombian national who is a parent and who comes to Canada is automatically a person in need or protection. This cannot be so.

...

Further, I can see nothing in s. 97(1)(b)(ii) that requires the Board to interpret “generally” as applying to all citizens. The word “generally” is commonly used to mean “prevalent” or “widespread”. Parliament deliberately chose to include the word “generally” in s. 97(1)(b)(ii), thereby leaving to the Board the issue of deciding whether a particular group meets the definition. Provided that its conclusion is reasonable, as it is here, I see no need to intervene.

[65] Justice Snider identified [at paragraph 22] the issue as “whether a risk to a sub-group—in this case, parents—can be a risk contemplated by s. 97(1)(b)(ii)”, and found that the Board was correct and reasonable in concluding that it could.

[66] A similar approach has been followed in other cases: see *Cius*, above, at paragraph 23; *Carias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 602 (*Carias*), at paragraphs 23–25; *De Parada*, above, at paragraph 22; *Acosta*, above, at paragraphs 15–16; *Paz Guifarro*, above, at paragraphs 30–33; *Gabriel*, above, at paragraph 20; *Prophète F.C.*, above; *Perez* (2010), above, at paragraph 39; *Ayala*, above, at paragraphs 8–9.

lequel le demandeur serait exposé à un risque accru s’il devait retourner en Colombie en raison du stress psychologique causé par l’inquiétude que les FARC [Forces armées révolutionnaires de Colombie] s’en prennent à son fils né au Canada. La Commission a conclu qu’il s’agissait d’un risque général auquel tous les parents étaient exposés en Colombie. Dans leur demande de contrôle judiciaire, les demandeurs soutenaient que la Commission avait commis une erreur en assimilant « “d’autres personnes” à “tous les parents” ». La juge Snider a répondu comme suit à cet argument (aux paragraphes 24 et 26) :

Il me semble que c’est le bon sens qui doit déterminer la signification du sous-alinéa 97(1)*b*(ii). Disons les choses simplement : si les demandeurs ont raison de dire que les parents en Colombie forment un groupe exposé à un risque auquel les autres personnes de ce pays ne sont généralement pas exposées, cela veut dire que tout ressortissant colombien qui est un père ou une mère et qui vient au Canada est automatiquement une personne à protéger. Il ne peut pas en être ainsi.

[...]

De plus, je ne vois rien dans le sous-alinéa 97(1)*b*(ii) qui oblige la Commission à interpréter le mot « généralement » comme s’appliquant à tous les citoyens. Le mot « généralement » est communément utilisé dans le sens de « courant » ou « répandu ». Le législateur a délibérément choisi d’utiliser le mot « généralement » dans le sous-alinéa 97(1)*b*(ii), laissant à la Commission le soin de décider si un groupe en particulier correspond à la définition. Si sa conclusion est raisonnable, comme c’est le cas ici, je ne vois pas le besoin d’intervenir.

[65] La juge Snider a estimé [au paragraphe 22] que la question qui se posait était celle de savoir « si le risque auquel est exposé un sous-groupe — en l’occurrence, les parents — correspond au risque visé par le sous-alinéa 97(1)*b*(ii) » et a conclu que la Commission avait eu raison de répondre par l’affirmative à cette question.

[66] Un raisonnement analogue a été appliqué dans d’autres décisions (*Cius*, précitée, au paragraphe 23; *Carias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 602 (*Carias*), aux paragraphes 23 à 25; *De Parada*, précitée, au paragraphe 22; *Acosta*, précitée, aux paragraphes 15 et 16; *Paz Guifarro*, précitée, aux paragraphes 30 à 33; *Gabriel*, précitée, au paragraphe 20; *Prophète C.F.*, précitée; *Perez* (2010),

[67] This raises the thorny issue of how large a subgroup a risk must affect before it can be considered one that is “faced generally by other individuals in or from” the applicant’s country of nationality.

[68] I agree with Justice Snider that common sense must govern in this regard, in view of the language chosen by Parliament. The *New Oxford Dictionary of English* (Oxford: Clarendon Press, 1998) defines “general” to mean “affecting or concerning all or most people, places or things; widespread”. The same source defines “generally” to mean “in most cases; usually” or “widely”. Justice Zinn summed up the common sense meaning of the term in *De Parada*, above, at paragraph 22 when he observed that “where the subgroup is of a size that one can say that the risk posed to those persons is widespread or prevalent then that is a generalized risk.”

[69] In *Prophète F.C.A.*, above, the Federal Court of Appeal found at paragraph 7 that “a claim under subsection 97(1) of the Act necessitates an individualized inquiry, which is to be conducted on the basis of the evidence adduced by a claimant ‘in the context of a present or prospective risk’ for him (*Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 99 at paragraph 15) (emphasis in the original).” How to properly conduct this “individualized inquiry”, and assess when individual circumstances distinguish the risk faced by a given applicant from one “faced generally by individuals in and from” their country, has been at the heart of the diverging streams of jurisprudence from this Court regarding subparagraph 97(1)(b)(ii). However, as I mentioned earlier it appears to me that a predominant view has begun to emerge that may promote greater consistency in Court and RPD decisions.

précitée, au paragraphe 39; *Ayala*, précitée, aux paragraphes 8 et 9).

[67] Ce qui nous amène à la question épineuse de savoir jusqu’à quel point un sous-groupe doit être important pour que le risque auquel il est exposé puisse être considéré comme un risque auquel d’autres personnes du pays de la nationalité du demandeur sont généralement exposées.

[68] Je suis d’accord avec la juge Snider pour dire que c’est le bon sens qui doit dicter toute réponse à cette question, vu les mots retenus par le législateur. Suivant le *New Oxford Dictionary of English* (Oxford : Clarendon Press, 1998), le mot « *general* » (général) signifie : [TRADUCTION] « touchant ou concernant la totalité ou la plupart des gens, des lieux ou des choses; répandu ». Le même ouvrage définit comme suit l’adverbe « *generally* » (généralement) [TRADUCTION] « dans la plupart des cas, le plus souvent » ou [TRADUCTION] « dans l’ensemble ». Le juge Zinn résume, dans la décision *De Parada*, précitée, au paragraphe 22, ce qui a été dit au sujet de la signification de ces termes, selon le bon sens, en faisant observer que « si un sous-groupe est d’une taille telle que l’on peut affirmer que le risque auquel il est exposé est répandu, alors il s’agit d’un risque généralisé ».

[69] Dans l’arrêt *Prophète C.A.F.*, précité, la Cour d’appel fédérale a conclu, au paragraphe 7 : « Pour décider si un demandeur d’asile a qualité de personne à protéger au sens du paragraphe 97(1) de la Loi, il faut procéder à un examen personnalisé en se fondant sur les preuves présentées par le demandeur d’asile “dans le contexte des risques actuels ou prospectifs” auxquels il serait exposé (*Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CAF 99, au paragraphe 15) (en italique dans l’original).» La question de savoir comment il y a lieu de procéder à cet « examen personnalisé » et comment on doit évaluer les circonstances individuelles permettant d’établir une distinction entre le risque auquel le demandeur est exposé et celui auquel d’autres personnes du même pays sont « généralement exposées » se situe au cœur même des courants jurisprudentiels divergents de notre Cour en ce qui a trait

[70] In *Martinez Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275 (*Pineda* (2007)), above, where the applicant was threatened and beaten for refusing to join a gang, Justice de Montigny contrasted “random and generalized risk” with the “specific targeting” experienced by the applicant (at paragraphs 13 and 15):

In short, the risk faced by an applicant ought not to be a random and generalized risk indiscriminately faced by all persons living in the country to which the applicant risks to be removed. In this case, the applicant submitted in his Personal Information Form (PIF) that he had been personally subjected to danger; yet the RPD did not take this into account and rather put the accent on the fact that Mr. Pineda had stated in his testimony that the Maras Salvatruchas recruited across the country and targeted all levels of society, regardless of the age of the persons contemplated.

...

Under these circumstances, the RPD’s finding is patently unreasonable. It cannot be accepted, by implication at least, that the applicant had been threatened by a well-organized gang that was terrorizing the entire country, according to the documentary evidence, and in the same breath surmise that this same applicant would not be exposed to a personal risk if he were to return to El Salvador. It could very well be that the Maras Salvatruchas recruit from the general population; the fact remains that Mr. Pineda, if his testimony is to be believed, had been specifically targeted and was subjected to repeated threats and attacks. On that basis, he was subjected to a greater risk than the risk faced by the population in general. [Emphasis added.]

[71] Justice de Montigny distinguished the situation in *Osorio*, above, where the applicant argued he would suffer cruel and unusual treatment or punishment because of the psychological stress, as a parent, of worrying about his son’s well-being. He found that (at paragraph 17):

à l’analyse relative au sous-alinéa 97(1)b)(ii). Toutefois, comme je l’ai déjà mentionné, il me semble qu’un courant jurisprudentiel dominant commence à se dégager, lequel est susceptible d’assurer une plus grande cohérence dans les décisions de notre Cour et de la SPR.

[70] Dans l’affaire *Martinez Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 365 (*Pineda* (2007)), précitée, dans laquelle le demandeur avait été menacé et battu pour avoir refusé d’adhérer à un gang, le juge de Montigny a mis en contraste le « risque aléatoire généralisé » avec le « le fait d’être pris pour cible spécifique » comme l’avait été le demandeur (aux paragraphes 13 et 15) :

Bref, le risque auquel un demandeur se dit exposé ne doit pas être un risque aléatoire et généralisé encouru indistinctement par toute personne vivant dans le pays où il risque d’être renvoyé. En l’occurrence, le demandeur a soutenu dans son Formulaire de renseignement personnel (FRP) qu’il avait été personnellement exposé au danger; pourtant, la SPR n’en a pas tenu compte et a plutôt mis l’accent sur le fait que M. Pineda a déclaré dans son témoignage que les Maras Salvatruchas recrutent à la grandeur du pays et visent toutes les couches de la société, peu importe l’âge des personnes visées.

[...]

Dans ces circonstances, la conclusion de la SPR est manifestement déraisonnable. On ne peut accepter, du moins tacitement, le fait que le demandeur ait été menacé par un gang bien organisé et qui sème la terreur sur tout le territoire, d’après la preuve documentaire, et opiner du même souffle que ce même demandeur ne serait pas exposé à un risque personnel s’il retournait au El Salvador. Il se peut bien que les Maras Salvatruchas recrutent parmi la population en général; il n’en demeure pas moins que M. Pineda, s’il faut en croire son témoignage, a été spécifiquement visé et a fait l’objet de menaces insistantes et d’agressions. De ce fait, il est exposé à un risque supérieur à celui auquel est exposée la population en général. [Non souligné dans l’original.]

[71] Le juge de Montigny a établi une distinction entre l’affaire dont il était saisi et la situation en cause dans l’affaire *Osorio*, précitée, dans laquelle le demandeur prétendait qu’il subirait des peines ou des traitements cruels et inusités s’il devait retourner en Colombie, à cause du stress psychologique qu’il aurait à vivre comme parent s’inquiétant du bien-être de son fils. Le juge de Montigny a conclu ce qui suit (au paragraphe 17) :

The facts underlying this application for judicial review have nothing to do with such a situation. The applicant was not claiming to be subject to a risk to his life or his safety based only on the fact that he was a student, young or from a wealthy family. If such were the case, the application would have to be dismissed for the same reasons that led the Court to confirm the RPD decisions in the two matters mentioned above. But this is not the case. The applicant alleged that he had been personally targeted on more than one occasion, and over quite a long period of time. Unless we question the truthfulness of his story, which the RPD did not do, we have no doubt that he will be personally in danger if he were to return to El Salvador. In the particular circumstances of this matter, to find the opposite amounts to a patently unreasonable error. [Emphasis added.]

[72] In *Portillo*, above, where the applicant was repeatedly threatened and assaulted for refusing to join the MS [Mara Salvatrucha] gang and for providing information to the police, including by a former friend who was successfully recruited and told the applicant he was “looking forward to killing him” [at paragraph 10] because he had talked to the police, Justice Gleason observed as follows (at paragraph 36):

... the interpretation given by the RPD to section 97 of IRPA in the decision is both incorrect and unreasonable. It is simply untenable for the two statements of the Board to co-exist: if an individual is subject to a personal risk to his life or risks cruel and unusual treatment or punishment, then that risk is no longer general. If the Board’s reasoning is correct, it is unlikely that there would ever be a situation in which this section would provide protection for crime-related risks. Indeed, counsel for the respondent was not able to provide an example of any such situation that would be different in any meaningful way from the facts of the present case. The RPD’s interpretation would thus largely strip section 97 of the Act of any content or meaning. [Emphasis added; italic in original.]

[73] I do not think that Justice Gleason is here collapsing the two parts of the conjunctive test that applies under subparagraph 97(1)(b)(ii): that is, whether the risk is personal, and whether it is generalized (or “faced generally by individuals in or from that country”). Justice Zinn has rightly cautioned against doing this in *Guerrero*, above, at paragraphs 26–27. *Portillo*, above, turns on Justice Gleason’s later observation (at paragraph 48) that

Les faits à l’origine de la présente demande de contrôle judiciaire n’ont rien à voir avec une telle situation. Le demandeur ne prétend pas être exposé à un risque pour sa vie ou sa sécurité du seul fait qu’il est étudiant, jeune, ou issu d’une famille à l’aise. Si tel était le cas, sa demande devrait être rejetée pour les mêmes motifs qui ont amené la Cour à confirmer les décisions de la SPR dans les deux affaires précitées. Mais tel n’est pas le cas. Le demandeur a allégué avoir été personnellement ciblé, à plus d’une reprise et sur une période de temps assez longue. À moins de remettre en question la véracité de son récit, ce que la SPR n’a pas fait, on ne peut douter qu’il soit personnellement en danger advenant un retour au El Salvador. Conclure le contraire, dans les circonstances particulières du présent dossier, constitue une erreur manifestement déraisonnable. [Non souligné dans l’original.]

[72] Dans l’affaire *Portillo*, précitée, dans laquelle le demandeur avait à de nombreuses reprises été menacé et agressé parce qu’il avait refusé de joindre les rangs du MS [Mara Salvatrucha] et qu’il avait fourni des renseignements à la police, et avait notamment été menacé par un de ses anciens amis que les MS avaient réussi à recruter et qui avait dit au demandeur « qu’il avait l’intention de le tuer à la première occasion » [au paragraphe 10] parce qu’il avait parlé à la police, la juge Gleason a fait observer ce qui suit (au paragraphe 36) :

[...] l’interprétation que la SPR a faite de l’article 97 de la LIPR dans sa décision est à la fois incorrecte et déraisonnable. Les deux affirmations que la Commission fait sont tout simplement incompatibles : si une personne est exposée à une menace personnelle à sa vie ou au risque de subir des peines ou traitements cruels et inusités, ce risque n’est plus un risque général. Si le raisonnement de la Commission est juste, il est peu probable qu’il existe des situations dans lesquelles cet article permettrait à quiconque d’être protégé des risques liés à la criminalité. D’ailleurs, l’avocat du défendeur n’a pas été en mesure de donner d’exemples de situations de cette nature, qui seraient sensiblement différentes des circonstances de la présente espèce. L’interprétation de la SPR dépouillerait donc l’article 97 de la Loi de tout contenu ou signification. [Non souligné dans l’original.]

[73] Je ne crois pas que la juge Gleason ait confondu dans cette affaire les deux volets du critère cumulatif applicable sous le régime du sous-alinéa 97(1)(b)(ii), en l’occurrence, la question de savoir si le risque était personnel et celle de savoir s’il était généralisé (ou s’il s’agit d’un risque auquel d’autres personnes originaires de ce pays sont généralement exposées). Le juge Zinn a fait une mise en garde contre la tentation de procéder

the Board “[conflated] the risk faced by the applicant with that faced by all men of the applicant’s age in El Salvador,” and thus “erroneously concluded that the risk faced by the applicant was the same as the risk faced generally by other individuals in El Salvador.” Justice Gleason continued (at paragraphs 49–50):

The RPD’s determination in the present case is unreasonable because its ruling irrationally concludes that the applicant was in the same situation as any other young man in El Salvador, when this patently was not the case.

... the applicant in this case faced a heightened and different risk not faced by other young men in El Salvador because the MS had threatened him in order to obtain retribution for his having spoken to the police and provided Carlos’ mother’s address to them. Carlos [the applicant’s former friend] was shown to have joined the MS and he personally made a death threat to the applicant. The applicant’s situation was thus fundamentally different from that of others, who might be generally at risk of recruitment, threats or even assault by the MS. The applicant, though, was found to directly and personally face the risk of death. This is a far cry from the risk of extortion, recruitment or assault and thus the applicant’s risk is much more significant and more direct than that faced by other men in El Salvador. Accordingly, the RPD’s decision is both unreasonable and incorrect. [Emphasis added.]

[74] Because the “personal risk” stage of the test is so often not distinguished from the “non-generalized risk” stage of the test, it is worth specifically identifying what each step requires. Justice Zinn observed in *Guerrero*, above, that (at paragraph 26):

Parsing this provision, it is evident that if a claimant is to be found to be a person in need of protection, then it must be found that:

a. The claimant is in Canada;

de cette manière dans la décision *Guerrero*, précitée, aux paragraphes 26 et 27. La décision *Portillo*, précitée, est axée sur l’observation susmentionnée faite par la juge Gleason au paragraphe 48, en l’occurrence que la Commission avait « [confondu] le risque auquel le demandeur était exposé avec celui auquel sont exposés les hommes de son âge au Salvador », ce qui l’avait amenée à conclure à tort que « le risque auquel le demandeur est exposé est le même que celui auquel d’autres individus sont exposés de façon générale au Salvador ». La juge Justice Gleason poursuit (aux paragraphes 49 et 50) :

La conclusion tirée par la SPR en l’espèce est déraisonnable parce qu’elle conclu de façon illogique que le demandeur se trouvait dans la même situation que tout autre jeune homme au Salvador, ce qui n’est visiblement pas le cas.

[...] le demandeur était, dans le cas qui nous occupe, exposé à un risque accru et différent par rapport à celui auquel d’autres jeunes hommes sont exposés au Salvador parce que, après qu’il ait parlé à la police et communiqué aux policiers l’adresse de la mère de Carlos, la MS lui avait par représailles proféré des menaces. Il a été démontré que Carlos avait adhéré à la MS et qu’il avait personnellement proféré des menaces à l’endroit du demandeur. La situation du demandeur était donc radicalement différente de celle d’autres personnes pouvant être exposées au risque général d’être recrutées ou de faire l’objet de menaces ou même d’agressions de la part de la MS. Il a été démontré que le demandeur était personnellement et directement exposé à une menace de mort. On est très loin du risque d’extorsion, de recrutement ou d’agression, et le risque auquel le demandeur est exposé est beaucoup plus sérieux et plus direct que celui auquel d’autres hommes du Salvador sont exposés. Par conséquent, la décision de la SPR est à la fois déraisonnable et incorrecte. [Non souligné dans l’original.]

[74] Comme il arrive si souvent que l’on ne dissocie pas l’étape du « risque personnel » de celle du « risque non généralisé » lors de l’application de ce critère, il vaut la peine de bien préciser ce qui est exigé à chaque étape. Le juge Zinn a fait observer, dans la décision *Guerrero*, précitée, ce qui suit (au paragraphe 26) :

Il ressort clairement d’une analyse minutieuse de cette disposition que, pour que la qualité de personne à protéger soit reconnue à un demandeur d’asile, il faut conclure :

a. que le demandeur d’asile est au Canada;

b. The claimant would be personally subjected to a risk to their life or to cruel and unusual treatment or punishment if returned to their country of nationality;

c. The claimant would face that personal risk in every part of their country; and

d. The personal risk the claimant faces “is not faced generally by other individuals in or from that country”.

[75] All four of these elements must be found if the person is to meet the statutory definition of a person in need of protection; it is only such persons who are permitted to remain in Canada.

[76] The next paragraph of *Guerrero*, above, clarifies what it means to say that someone faces a personal risk (part b. of the test outlined above) (at paragraph 27):

... regrettably too many decisions of the RPD and of this Court use imprecise language in this regard. No doubt I too have been guilty of this. Specifically, many decisions state or imply that a generalized risk is not a personal risk. What is usually meant is that the claimant’s risk is one faced generally by others and thus the claimant does not meet the requirements of the Act. It is not meant that the claimant has no personal risk. It is important that a decision maker finds that a claimant has a personal risk because if there is no personal risk to the claimant, then there is no need to do any further analysis of the claim; there is simply no risk. It is only after finding that there is a personal risk that a decision maker must continue to consider whether that risk is one faced generally by the population. [Emphasis added.]

[77] I agree with this characterization. To say that someone is “personally” subject to a risk means simply that they are at risk. The alleged risk is real. In the case of paragraph 97(1)(b), it must be a risk to their life or a risk of cruel and unusual treatment or punishment. There are a great many instances in which such a risk will be experienced “personally” (i.e. the risk is real), but still be a risk faced generally by other individuals in or from an applicant’s country. Poor young males in several South American countries will be subject to a “personal” risk of forced recruitment to criminal gangs, even if they

b. qu’il serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont il a la nationalité, exposé à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités;

c. qu’il y serait exposé en tout lieu de ce pays;

d. que « d’autres personnes originaires de ce pays ou qui s’y trouvent ne [...] sont généralement » pas exposées à ce risque personnel.

[75] Ces quatre éléments doivent être réunis pour que l’intéressé puisse répondre à la définition de l’expression « personne à protéger » que l’on trouve dans la Loi. Seules les personnes à protéger sont autorisées à demeurer au Canada.

[76] Au paragraphe suivant de la décision *Guerrero*, précitée, le juge Zinn précise ce que l’on doit entendre par « risque personnel » (point b. du critère énoncé ci-dessus) (au paragraphe 27) :

[...] la SPR et la Cour restent malheureusement trop souvent vagues à cet égard. Je l’ai moi-même fait. En particulier, un grand nombre de décisions indiquent ou laissent entendre qu’un risque généralisé n’est pas un risque personnel. Cela signifie habituellement que d’autres personnes sont généralement exposées au même risque que le demandeur d’asile et que ce dernier ne satisfait donc pas aux exigences de la Loi. Cela ne signifie pas que le demandeur d’asile ne court personnellement aucun risque. Il est important qu’un décideur conclue qu’un demandeur d’asile est personnellement exposé à un risque parce que, si aucun risque personnel n’existe, il n’est pas nécessaire de poursuivre l’analyse de la demande; il n’existe tout simplement aucun risque. Ce n’est qu’après avoir conclu que le demandeur d’asile est personnellement exposé à un risque que le décideur doit déterminer si la population est généralement exposée au même risque. [Non souligné dans l’original.]

[77] Je souscris à cette analyse. Affirmer que quelqu’un est « personnellement » assujéti à un risque signifie simplement qu’il est exposé à un risque. Le risque allégué est réel. Dans le cas de l’alinéa 97(1)(b), il doit s’agir d’une menace à sa vie ou d’un risque de subir des traitements ou des peines cruels et inusités. Il existe de nombreuses situations dans lesquelles le risque est vécu « personnellement » (c.-à-d. que le risque est réel), mais où d’autres personnes provenant du même pays que le demandeur sont exposées au même risque. Ainsi, dans de nombreux pays d’Amérique du Sud, les jeunes

have had no previous encounters with these gangs, but this is risk experienced generally by a sufficient segment of those countries' populations that falls within the subparagraph 97(1)(b)(ii) exception. The same is true of shop owners in several countries, who are perceived to have an ability to pay extortion demands. Thus, as Justice Zinn observes, very few claims from the victims of criminal gangs will turn on whether the risk was "personal"; most will turn on whether that risk, in addition to being personal, was also "non-generalized": *Guerrero*, above, at paragraph 27. Certainly the language of subparagraph 97(1)(b)(ii) does not support the view that whenever an applicant faces a personal (i.e. real) risk to their life that risk cannot be a generalized one (*Kaaker*, above, at paragraph 51), but I do not think many cases turn on this.

[78] Justice Zinn went on in *Guerrero*, above, to illustrate what is required at step d. of the test. In rejecting the respondent's argument (based on *Baires Sanchez*, above) that virtually any risk of violence at the hands of criminal gangs in gang-infested countries was a generalized risk, he emphasized that an individualized inquiry into the applicant's circumstances is required, and that the "reasons" for the risk should not be conflated with the risk itself (at paragraphs 29, 32 and 34):

The closest the decision maker in this case comes to actually stating the risk she finds this applicant faces is the following [at paragraph 19]: "the harm feared by the claimant; that is criminality (recruitment to deliver drugs)". But this is not the risk faced by the applicant, and even if it were, the decision fails to state how this meets the test of risk set out in subparagraph 97(1)(b)(ii) of the Act. At best, the risk as described forms part of the reason for the risk to the applicant's life. When one conflates the reason for the risk with the risk itself, one fails to properly conduct the individualized inquiry of the claim that is essential to a proper section 97 analysis and determination.

hommes pauvres seront exposés au risque « personnel » d'être recrutés de force par des bandes criminelles, et ce, même s'ils n'ont jamais eu affaire à elles auparavant. Il s'agit alors d'un risque auquel est exposée une partie suffisamment importante de la population du pays en question pour tomber sous le coup de l'exception prévue au sous-alinéa 97(1)(b)(ii). Il en va de même des commerçants qui, dans plusieurs pays, sont considérés comme étant en mesure de répondre à des demandes d'extorsion. Ainsi que le juge Zinn le fait observer, le sort de la plupart des demandes présentées par des victimes de gangs criminels ne dépend pas de la réponse à la question de savoir si le risque était « personnel », mais plutôt de celle de savoir si, en plus d'être personnel, ce risque était également « non généralisé » (*Guerrero*, précitée, au paragraphe 27). Certes, le libellé du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) ne permet pas d'affirmer que, chaque fois qu'un demandeur est exposé à un risque personnel (c.-à-d. réel) mettant en danger sa vie, ce risque ne peut également être qualifié de risque généralisé (*Kaaker*, précitée, au paragraphe 51), mais je ne crois pas que l'issue de nombreuses affaires dépende de la réponse à cette question.

[78] Dans la décision *Guerrero*, précitée, le juge Zinn a poursuivi en illustrant ce qui était exigé à au point d. du critère énoncé ci-dessus. Pour rejeter l'argument du défendeur (fondé sur la décision *Baires Sanchez*, précitée) suivant lequel pratiquement tout risque de violence de la part de gangs criminels dans l'un des pays où sévissent les gangs est un risque généralisé, le juge Zinn a souligné qu'il fallait procéder à un examen personnalisé de la situation du demandeur et qu'il ne fallait pas confondre les « raisons » (ou « la cause ») du risque avec le risque lui-même (aux paragraphes 29, 32 et 34) :

Dans l'affaire qui nous concerne, la décideuse s'est contentée de dire [au paragraphe 19], au sujet du risque auquel le demandeur était exposé : « le préjudice craint par le demandeur d'asile, c'est-à-dire la criminalité (recrutement pour faire passer de la drogue) ». Or, il ne s'agit pas du risque auquel le demandeur était exposé, et même dans le cas contraire, la décideuse n'a pas expliqué de quelle façon ce risque satisfaisait au critère prévu au sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la Loi. Tout au plus, le risque décrit fait partie du fondement de la menace à la vie du demandeur. Or, il ne faut pas, pour effectuer correctement l'examen personnalisé de la demande qui est exigé par l'article 97, amalgamer ce fondement et le risque lui-même.

...

The fact that decisions of this Court and the Court of Appeal have long held that such an individualized inquiry is required explains, in part, why I do not accept the submission of the respondent regarding *Baires Sanchez*. The respondent relied on this decision to support his submission that virtually any risk of violence at the hands of a criminal gang in one of the Central or South American countries where gang violence is prevalent is a risk generally faced by citizens of the country and thus falls outside the protection offered by section 97 of the Act. To accept that bold proposition would run counter not only to the position expressed by our [Federal] Court of Appeal, it would also run counter to those cases where this Court has found a personal risk from such gangs that is not also a general risk: See, for example *Pineda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275; *Zacarias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187; *Barrios Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 403; and *Alvarez Castaneda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 724.

...

I do not accept that protection under the Act is limited in the manner submitted by the respondent. This is not to say that persons who face the same or even a heightened risk as others face of random or indiscriminate violence from gangs are eligible for protection. However, where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under section 97 of the Act if the other statutory requirements are met. [Emphasis added.]

[79] In *Marroquin*, above, Justice Rennie held as follows (at paragraphs 11–13):

I find that the Board’s analysis of whether the applicants faced a generalized risk was unreasonable and the decision must be set aside. As this Court has consistently held: *Portillo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 678; *Vaquerano Lovato v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 143; *Guerrero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, *Alvarez Castaneda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 724, *Barrios Pineda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 403, and *Aguilar Zacarias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, that the mere fact that the persecutory conduct is also criminal conduct which may also be prevalent in a country does not end

[...]

Le fait que la Cour fédérale et la Cour d’appel estiment depuis longtemps qu’un tel examen personnalisé est nécessaire explique en partie pourquoi je rejette la thèse du défendeur concernant *Baires Sanchez*. Le défendeur s’est appuyé sur cette décision pour faire valoir que le risque d’être victime de violence aux mains d’un gang criminel dans l’un des pays d’Amérique centrale ou d’Amérique du Sud où les actes de violence commis par les gangs sont fréquents est un risque auquel sont généralement exposés les citoyens du pays et qui ne donne donc pas droit à la protection offerte par l’article 97 de la Loi. Souscrire à cette proposition audacieuse irait à l’encontre non seulement de l’opinion exprimée par la Cour d’appel fédérale, mais aussi des décisions où la Cour fédérale a conclu que le demandeur était personnellement exposé à un risque de ce genre qui n’était pas aussi un risque auquel d’autres personnes étaient généralement exposées : voir, par exemple, *Pineda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 365; *Zacarias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 62; *Barrios Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 403; *Alvarez Castaneda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 724.

[...]

À mon avis, la protection offerte par la Loi n’est pas limitée de la manière décrite par le défendeur, ce qui ne veut pas dire que les personnes qui sont exposées au même risque ou à un risque plus grand de violence aveugle commise par des gangs que d’autres personnes ont droit à la protection. Cependant, lorsqu’une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances où d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l’article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies. [Non souligné dans l’original.]

[79] Dans la décision *Marroquin*, précitée, le juge Rennie déclare ce qui suit (aux paragraphes 11 à 13) :

Je suis d’avis que la Commission a fait une analyse déraisonnable de la question de savoir si les demandeurs étaient exposés à un risque généralisé et que la décision doit être infirmée. La Cour fédérale a constamment décidé, notamment dans *Portillo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 678; *Vaquerano Lovato c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 143; *Guerrero c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CF 1210, *Alvarez Castaneda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CF 724, *Barrios Pineda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CF 403, et *Aguilar Zacarias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2011 CF 62, que le simple fait que la persécution est

the analysis of a claim under section 97. The Board must consider whether the applicants faced a risk that was different in degree than that faced by other individuals in El Salvador.

The applicants' testimony was found credible, and thus all the allegations were accepted. The Board therefore accepted that the applicant reported the theft of his truck to the police, that the Mara 13 became aware of this fact, and that the applicants fled El Salvador because they feared retaliation by the gang. This is the precise kind of factual scenario which may go beyond a generalized risk, as in the cases listed above.

The Board focused on the fact that theft is a common problem in El Salvador, but as the applicants submit, it was not the theft itself that gave rise to their risk. Rather, the applicant was at risk because he reported the theft to the police and therefore became a target of the Mara 13. The decision will be set aside, therefore, for failing to assess the claim in accordance with the applicable legal principle. [Emphasis added.]

[80] Even more recently, in *De La Cruz*, above, Justice de Montigny observed that the inquiry into individual circumstances under subparagraph 97(1)(b)(ii) must also be sensitive to the pattern of events and the connections between them. He agreed with the applicants that the Board had not properly characterized the risk and had failed to conduct an individualized inquiry (at paragraphs 36, 38, 40–42):

If I have set out in lengthy detail the arguments of the Applicants, it is because I find them for the most part compelling and I agree with them. In particular, I am of the view that the Member failed to determine the true nature of the risk faced by the Applicants and to conduct an individualized inquiry on the basis of the evidence adduced by the Applicants, as required by the Federal Court of Appeal in *Prophète*. As described in *Portillo*, above, at para 40, “the essential starting point for the required analysis under section 97 of *IRPA* is to first appropriately determine the nature of the risk faced by the claimant”. As in that case, the Member here, while perhaps not failing to state the risk altogether, has used “imprecise language” and fails to take a firm position on whether or how the alleged incidents are connected.

aussi une conduite criminelle fréquemment observée dans un pays donné ne met pas fin à l'analyse d'une demande d'asile fondée sur l'article 97. La Commission doit se demander si les demandeurs étaient exposés à un risque plus élevé que celui auquel faisaient face d'autres personnes au Salvador.

Le témoignage des demandeurs a été jugé crédible et, par conséquent, toutes les allégations ont été acceptées. La Commission a donc admis que le demandeur avait signalé le vol de son camion à la police, que le gang Mara 13 a été mis au courant de ce signalement et que les demandeurs ont fui le Salvador parce qu'ils craignaient des représailles de la part du gang. Il s'agit précisément du type de scénario factuel qui peut présenter un risque dépassant un risque généralisé, comme c'était le cas dans les décisions susmentionnées.

La Commission a insisté sur le fait que le vol est un problème courant au Salvador; cependant, comme les demandeurs le soulignent, ce n'est pas le vol lui-même qui a donné lieu au risque qu'ils ont invoqué. Le demandeur était plutôt exposé à un risque parce qu'il avait signalé le vol à la police et est donc devenu une cible du gang Mara 13. En conséquence, la décision sera annulée, la Commission n'ayant pas évalué la demande d'asile conformément au principe de droit applicable. [Non souligné dans l'original.]

[80] Encore plus récemment, dans la décision *De La Cruz*, précitée, le juge de Montigny a fait observer que lorsqu'on analyse la situation personnelle pour le régime du sous-alinéa 97(1)(b)(ii), on doit être sensible au déroulement des faits et aux rapports entre eux. Il a retenu l'argument des demandeurs que la Commission avait mal qualifié le risque et qu'elle n'avait pas procédé à une analyse individualisée (aux paragraphes 36, 38, 40 à 42) :

Si j'ai exposé en détail les arguments des demandeurs, c'est que je les trouve en grande partie convaincants et que j'y souscris. Plus particulièrement, j'estime que la commissaire a omis de déterminer la vraie nature du risque auquel les demandeurs étaient exposés et de procéder à un examen individualisé en se fondant sur la preuve produite par les demandeurs, selon ce que la Cour d'appel fédérale a exigé dans l'arrêt *Prophète*. Dans la décision *Portillo*, précitée, il est énoncé au paragraphe 40 que « le point de départ essentiel de l'analyse relative à l'article 97 de la LIPR consiste à définir correctement la nature du risque auquel le demandeur est exposé ». Comme dans l'affaire *Portillo*, bien qu'elle n'ait peut-être pas totalement omis d'énoncer le risque, la commissaire est restée vague et n'a pas adopté de position ferme sur la question de savoir si les incidents allégués étaient liés.

...

To reiterate, the Applicants themselves believed initially that they had been targeted because of their perceived wealth and the success of their business (CTR, at p 816, 1258-59 and 1280). The situation evolved after the male Applicant was first approached by Angel to work as a taxi driver, especially once he made a formal denunciation to the police as a result of receiving a threatening phone call. Yet, the Member did not explicitly assess the Applicants' claim that the incidents following that denunciation were prompted by a desire to take revenge on them for being "informants" or contacting the police about the Zetas while in possession of sensitive information.

...

It may well be that no single incident would be sufficient on its own to ground a risk under section 97 of IRPA. At the same time, it is not at all clear that when they are considered as a whole and as a chain of events, they can be characterized as another instance of criminality and violence. In many respects, this case bears many similarities with many instances where the Board casually concluded that the Applicants merely experienced general criminality and violence despite having been repeatedly assaulted, threatened, stalked and intimidated: see, for example, *Portillo; Guerrero v Canada (MCI)*, 2011 FC 1210; *Pineda v Canada (MCI)*, 2012 FC 493; *Zacarias v Canada (MCI)*, 2011 FC 62; *Tobias Gomez v Canada (MCI)*, 2011 FC 1093. While the Member understood the facts of the claim before her in a general sense, she did not address the true nature of the risk faced by the Applicants. This is a fatal error....

As a result of this error, the Member could not properly compare the risk faced by the Applicants to that faced by the general population or a significant group thereof in the country to determine whether the risks are of the same nature and degree. If, as the Applicants claim, the risk they face is not simply to be susceptible of being targeted to work for the Zetas or to be extorted because they are perceived as successful businesspeople, but rather a fear of retaliation for defying the Zetas and even reporting them to the police, then that risk is not of the same significance than the risk to which the general population or a significant group of that population is exposed.

... the Applicants have been personally and specifically targeted by the Zetas in circumstances where others are generally not, and this has occurred more than once. To borrow from

[...]

Pour récapituler, les demandeurs croyaient eux-mêmes au départ qu'ils avaient été pris pour cible en raison de leur richesse perçue et de la réussite de leur entreprise (DCT, page 816, 1258-1259 et 1280). La situation a évolué après que le demandeur de sexe masculin eut d'abord été abordé par Angel pour travailler comme chauffeur de taxi, et surtout après avoir fait une dénonciation formelle à la police à la suite d'un appel de menace. Pourtant, la commissaire n'a pas explicitement évalué l'affirmation des demandeurs selon laquelle les incidents survenus à la suite de la dénonciation découlaient du désir des Zetas de se venger d'eux parce qu'ils avaient agi comme informateurs ou communiqué avec la police alors qu'ils possédaient des renseignements délicats sur les Zetas.

[...]

Il se peut fort bien qu'aucun incident ne suffise en lui-même pour établir un risque au sens de l'article 97 de la LIPR. Par ailleurs, il est loin d'être évident que les incidents, s'ils sont considérés dans leur ensemble et en tant que succession d'événements, peuvent être décrits comme un autre simple exemple de criminalité et de violence. À bien des égards, l'affaire comporte beaucoup de similitudes avec nombre de cas où la CISR a conclu avec désinvolture que les demandeurs avaient simplement été victimes de criminalité et de violence généralisées, même s'ils avaient été agressés, menacés, harcelés et intimidés à répétition : voir, par exemple, *Portillo; Guerrero c Canada (MCI)*, 2011 CF 1210; *Pineda c Canada (MCI)*, 2012 CF 493; *Zacarias c Canada (MCI)*, 2011 CF 61; *Tobias Gomez c Canada (MCI)*, 2011 CF 1093. Bien que la commissaire ait compris les faits entourant la demande d'asile dont elle était saisie dans un sens général, elle n'a pas examiné la vraie nature du risque auquel les demandeurs étaient exposés. C'est une erreur fatale [...]

À cause de cette erreur, la commissaire ne pouvait pas comparer adéquatement le risque auquel les demandeurs étaient exposés à celui auquel la population en général du pays ou un important groupe de cette population était exposé pour déterminer si les risques étaient similaires de par leur nature et leur gravité. Si, comme l'affirment les demandeurs, le risque auquel ils sont exposés ne consiste pas simplement à craindre d'être ciblés en vue de travailler pour les Zetas ou d'être victimes d'extorsion parce qu'ils sont considérés comme des gens d'affaires prospères, mais qu'il s'agit plutôt de craindre des représailles pour avoir tenu tête aux Zetas et même les avoir dénoncés à la police, le risque n'a alors pas la même importance que le risque auquel la population en général ou un important groupe de cette population est exposé.

[...] les demandeurs ont été personnellement et expressément pris pour cible par les Zetas dans des circonstances où d'autres personnes ne le sont généralement pas, et c'est arrivé

Justice Gleason in *Portillo*, above, at para 36, “[i]f the Board’s reasoning is correct, it is unlikely that there would ever be a situation in which this section would provide protection for crime-related risks. [...]. The RPD’s interpretation would thus largely strip section 97 of the Act of any content or meaning”. [Emphasis added.]

[81] Similarly, Justice Snider found in *Pineda* (2012), above, that it was unreasonable for the Board to “collapse” the distinction between the reasons the applicant was originally at risk and the risk they *now* face (at paragraphs 11–12):

... the Board considered the Male Applicant’s “experience” to be one of extortion; in its analysis, the Board does not refer to the retaliatory threats suffered by the Male Applicant.

... the Board effectively collapsed the distinction between initial extortion and the retaliation faced by the Male Applicant:

He also stated that the gangs know people in the police because the gang members knew that he had been to the police and specifically beat him up for it. They also killed his boss who had notified the police. I find that the methods criminals use to intimidate their victims do not change the nature of the risk they impose on them. The claimant also stated that his brother who worked as a bus driver assistant has disappeared. As heart breaking as this is, I find it to be consistent with the generalized nature of the risk. [Emphasis added by Justice Snider.]

[82] My conclusions from this profusion of jurisprudence is that it cannot be said that personal targeting will always entitle one to protection under paragraph 97(1)(b). Personal targeting is an imprecise term that could encompass a broad range of circumstances, from isolated or repeated (but not necessarily linked) encounters with criminal gangs, to claimants caught in the type of downward spiral of demands, threats, and escalating violence, where gang members for whatever reason have focused their attention on a specific individual and will not relent until their demands are met (often repeatedly) or the target (and often their family

plus d’une fois. Pour reprendre les termes employés par la juge Gleason dans la décision *Portillo*, précitée, au paragraphe 36, « [s]i le raisonnement de la Commission est juste, il est peu probable qu’il existe des situations dans lesquelles cet article permettrait à quiconque d’être protégé des risques liés à la criminalité. [...] L’interprétation de la SPR dépouillerait donc l’article 97 de la Loi de tout contenu ou signification. » [Non souligné dans l’original.]

[81] De même, la juge Snider a conclu, dans la décision *Pineda* (2012), précitée, qu’il était déraisonnable de la part de la Commission de « faire disparaître » la distinction entre les raisons pour lesquelles les demandeurs étaient au départ exposés à un risque et les risques auxquels ils étaient *maintenant* exposés (aux paragraphes 11 et 12) :

[...] La Commission a considéré que les « expériences » vécues par le demandeur étaient des actes d’extorsion. Dans son analyse, elle ne mentionne pas les menaces de représailles dont le demandeur a été victime.

[...] La Commission fait disparaître en quelque sorte la distinction entre l’extorsion initiale et les représailles auxquelles le demandeur était exposé :

Il a ajouté que les gangs connaissent des personnes dans la police, car dans son cas, les membres du gang savaient qu’il s’était adressé à la police et l’ont battu particulièrement pour cette raison. Ils ont aussi tué son patron, qui était allé voir la police. J’estime que les moyens qu’utilisent les criminels pour intimider leurs victimes ne changent pas la nature du risque auquel ils les exposent. Le demandeur d’asile a également indiqué que son frère, qui travaillait comme aide-chauffeur d’autobus, a disparu. Aussi navrant que cela puisse être, je suis d’avis que ces faits concordent avec l’existence d’un risque généralisé. [Passages soulignés par la juge Snider.]

[82] La conclusion à laquelle j’arrive à la lumière de cette abondante jurisprudence est qu’on ne peut affirmer que le fait d’être ciblé personnellement donne toujours droit à la protection prévue à l’alinéa 97(1)(b). Le « fait d’être pris personnellement pour cible » est une expression vague qui est susceptible d’englober un vaste éventail de circonstances allant de rencontres isolées ou répétées (mais pas nécessairement liées) avec des gangs criminels à une descente aux enfers après que le demandeur d’asile ait fait l’objet de demandes, de menaces et d’actes de plus en plus violents de la part de membres d’un gang qui, pour une raison ou pour une autre,

members) are dead or flee the country. Subparagraph 97(1)(b)(ii) requires the RPD to engage in a line-drawing exercise, and the Court to determine whether the lines have been drawn reasonably, and it is impossible to anticipate all of the factual circumstances that may arise, or to comprehensively define in advance on which side of the line they will fall: see *Palomo*, above, at paragraphs 15–16.

[83] Nevertheless, I believe there is now a preponderance of authority from this Court that “where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under section 97 of the Act if the other statutory requirements are met”: *Guerrero*, above, at paragraph 34. In addition, the jurisprudence applying this principle is sufficiently advanced that the following additional principles can, in my view, be extracted:

- Neither the Court nor the tribunal may adopt an interpretation of subparagraph 97(1)(b)(ii) that strips it of any meaning for all or most victims of gang violence in gang-ridden countries. This is mandated by the [Federal] Court of Appeal’s reasoning in *Prophète* F.C.A., above, and is supported by the presumption of conformity with Canada’s international human rights obligations.
- It is an error to conflate the reason for the risk with the risk itself or to ignore differences in the individual circumstances of persons who may be targeted for the same reasons. The motivation of the perpetrator is not relevant to the analysis, except to the degree that it helps to assess the nature and degree of the risk, considered objectively and prospectively.

s’acharnent sur un certain individu et refusent de lâcher prise tant qu’il ne se pliera pas à leurs exigences (souvent répétées) ou jusqu’à ce que sa mort — et souvent celles des membres de sa famille — s’ensuivent ou que ceux-ci aient quitté le pays. Le sous-alinéa 97(1)(b)(ii) oblige la SPR à se livrer à un exercice de démarcation de limites, et la Cour doit, pour sa part, déterminer si les limites en question ont été tracées de façon raisonnable. Il est impossible de prévoir toutes les circonstances factuelles qui peuvent se présenter ou encore de définir de façon détaillée à l’avance de quel côté de cette limite elles se situeront (*Palomo*, précitée, aux paragraphes 15 et 16).

[83] J’estime néanmoins que, suivant la jurisprudence dominante de notre Cour, « lorsqu’une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances où d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l’article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies » (*Guerrero*, précitée, au paragraphe 34). De plus, la jurisprudence dans laquelle ce principe a été appliqué a suffisamment évolué pour qu’on puisse en dégager, à mon avis, les principes supplémentaires suivants :

- Ni la Cour ni le tribunal ne peut adopter une interprétation du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) qui le vide de son sens en ce qui concerne la plupart des victimes d’actes de violence de la part de gangs dans les pays où sévissent ces gangs. Cette conclusion s’impose à la lumière du raisonnement suivi par la Cour d’appel dans l’arrêt *Prophète* C.A.F., précité, et est appuyée par la présomption de conformité avec les obligations internationales du Canada en matière de respect des droits de la personne.
- On commet une erreur lorsqu’on confond les raisons ou la cause du risque avec le risque lui-même ou lorsqu’on ne tient pas compte des différences qui existent entre la situation personnelle de ceux qui sont susceptibles d’être ciblés pour les mêmes raisons. Le mobile de l’auteur des actes de violence n’entre pas en ligne de compte dans le cadre de cette analyse, sauf dans la mesure où il est utile pour déterminer la nature et le degré du risque, examinés de façon objective et prospective.

- When considering whether an applicant faces the same risk as the population generally (or a significant sub-group of the population), both the nature of the risk and proximity to the risk (or degree of risk) must be considered.

[84] In addition to these principles which seem to be already established in the jurisprudence, I think the following principles also emerge from the case law:

- It is an error to dismiss reprisals or the carrying out of threats as merely “consequential harm” or “resulting risk” stemming from the initial risk of extortion or forced recruitment. The question is not whether others could eventually find themselves in the applicant’s position; it is whether others “generally” are in that position now. This error usually stems from conflating the reason for the risk with the risk itself.
- It is an error to treat the paragraph 97(1)(b) analysis as a “sub-group” analysis rather than an individualized assessment. The point is not to identify what “sub-group” the applicant belongs to and then assess the risk faced by that subgroup, but to assess the risk faced by the applicant and then determine whether it is one “faced generally by individuals in and from” the country in question.
- The determination of whether a risk is one “faced generally by individuals in and from” a country is a contextual and common sense assessment rather than a rigid or quantitative exercise.

#### Application to the Facts and the Decision

[85] In the present case, the evidence shows that:

- Lorsqu’on cherche à savoir si un demandeur est exposé au même risque que la population en général (ou un sous-groupe significatif de la population), il faut tenir compte tant de la nature du risque que de la proximité du risque (ou du degré de risque).

[84] Outre ces principes, qui semblent déjà bien établis dans la jurisprudence, j’estime que l’on peut également dégager les principes suivants de la jurisprudence :

- On commet une erreur en ne tenant pas compte des mesures de représailles ou des menaces proférées en les considérant simplement comme un « préjudice consécutif » ou un risque découlant du risque initial d’extorsion ou de recrutement forcé. La question à laquelle il faut répondre n’est pas celle de savoir si d’autres personnes pourraient éventuellement se retrouver dans la situation du demandeur, mais bien de savoir si d’autres personnes se trouvent « généralement » dans cette situation actuellement. Cette erreur découle habituellement de la confusion faite entre les raisons ou la cause du risque et le risque lui-même.
- On commet une erreur en considérant l’analyse relative à l’alinéa 97(1)b) comme une analyse d’un « sous-groupe » plutôt que comme une analyse individualisée. Il ne s’agit pas de savoir à quel « sous-groupe » le demandeur appartient pour ensuite évaluer le risque auquel ce sous-groupe est exposé, mais bien d’évaluer le risque auquel le demandeur est exposé pour ensuite déterminer s’il s’agit d’un risque auquel d’autres personnes de ce pays sont généralement exposées.
- Pour répondre à la question de savoir si un risque est un risque touchant la population en général dans un pays déterminé, il faut procéder à une analyse contextuelle, faisant appel au bon sens, plutôt qu’à un examen rigide ou quantitatif.

#### Application de ces principes aux faits de l’espèce et à la décision

[85] Dans le cas qui nous occupe, il ressort de la preuve que :

- 
- In January 2004, four men arrived at Mr. Correa's front door and demanded that he pay one million pesos each month in protection money;
  - These men explained that they had been watching Mr. Correa and knew all there was to know about him and his family, and showed him photos of him and his wife in places they frequented;
  - They threatened that if he did not collaborate, they would hurt his family, and if he went to the police, he would be signing a death sentence for each member of his family;
  - The next day, an employee at Mr. Correa's place of business told him that a man had come looking for him and had explained that a money collector would come monthly for the "protection" payments;
  - This same employee admitted to previously giving men information about Mr. Correa when asked at gunpoint on two occasions;
  - Later that same day, Mr. Correa reported the crime to local police and then a specialized unit of the national police;
  - Several days later, Mr. Correa received a call in which he was told that he had made a terrible mistake by going to police and would suffer the consequences;
  - As a result of this threat, Mr. Correa decided to close his business;
  - In February 2004, as he was in the process of shutting down his business, Mr. Correa's home was broken into by two men who gagged everyone, pushed Mr. Correa around and vandalized the home;
  - En janvier 2004, quatre hommes se sont présentés au domicile de M. Correa et ont exigé qu'il leur verse chaque mois un million de pesos pour bénéficier de leur protection;
  - Les hommes ont expliqué qu'il le surveillait depuis un certain temps et qu'ils savaient tout ce qu'il fallait savoir à son sujet et au sujet de sa famille et lui ont montré des photos de lui-même et de sa femme dans des lieux qu'ils fréquentaient;
  - Les hommes en question ont dit que, si M. Correa refusait de collaborer, ils s'en prendraient à sa famille. Ils lui ont également dit que, s'il contactait la police, il signerait l'arrêt de mort de chacun des membres de sa famille;
  - Un employé travaillant à l'établissement de M. Correa a expliqué que, le lendemain, un homme s'était présenté, disant être à la recherche de M. Correa et expliquant qu'une personne se présenterait chaque mois pour percevoir de l'argent pour la « protection »;
  - L'employé a également reconnu avoir donné à deux reprises à d'autres hommes des renseignements au sujet de M. Correa sous la menace d'une arme;
  - Plus tard le même jour, M. Correa a signalé le crime à la police ainsi qu'à une unité spécialisée de la police nationale;
  - Quelques jours plus tard, M. Correa a reçu un appel au cours duquel on lui a dit qu'il avait fait une terrible erreur en communiquant avec la police et qu'il en subirait les conséquences;
  - M. Correa a par conséquent décidé de fermer son commerce;
  - En février 2004, deux inconnus se sont introduits par effraction au domicile des demandeurs, ont bâillonné toutes les personnes présentes, ont bousculé M. Correa et ont vandalisé sa maison;

- These men demanded the payment of the protection money the next day, and stole valuables from the home;
- That same night, the family fled to the city of Barranquilla;
- After fleeing, Mr. Correa learned from neighbours that men had asked about Mr. Correa's whereabouts, and Mr. Correa received 10 to 12 calls from the paramilitaries on his cell phone in which they stated that they would find him and get their money;
- When Mr. Correa returned to Cartagena in May 2004 in order to collect money from customers, two men attempted to kidnap him at gunpoint. Although he was able to escape, a taxi driver who intervened to help him was shot and killed in the incident.
- Les hommes en question ont exigé le versement des sommes demandées pour la « protection » le lendemain et ont volé des objets précieux se trouvant dans la maison;
- Le soir même, les membres de la famille se sont réfugiés à Barranquilla;
- Alors qu'il était absent, M. Correa a appris de ses voisins que des inconnus avaient cherché à savoir où il se trouvait. M. Correa a reçu une douzaine d'appels de paramilitaires qui lui disaient qu'ils le retrouveraient et qu'ils obtiendraient leur argent;
- À son retour à Cartagena en mai 2004 pour percevoir de l'argent de clients, M. Correa a fait l'objet d'une tentative d'enlèvement par deux hommes armés. Il a réussi à s'échapper, mais le chauffeur de taxi qui est intervenu pour se porter à son secours a été abattu.

[86] In my view, this evidence which was not disputed and about which the Board made no negative credibility findings, clearly establishes that the applicant was personally and specifically targeted, and there can be little doubt that severe harm would have befallen him and his family had he not fled. Despite this, the RPD equated the risk faced by Mr. Correa to that faced by other business owners in the region, finding that so many of them were required to pay money to this group that the police have a form letter that they provide to anyone who reports threats of extortion.

[87] The Board also noted that Mr. Correa did not recognize the men who tried to kidnap him, nor did those men refer to him by name. However, if this finding was intended to indicate that there was not an ongoing pattern of personal targeting, one would have to ignore the connections between the unchallenged facts for this to have any real relevance (see *De La Cruz*, above, at paragraphs 36–42). The evidence shows that:

[86] À mon avis, ces éléments de preuve, qui n'ont pas été contestés, et au sujet desquels la Commission n'a pas tiré de conclusions négatives quant à la crédibilité, démontrent à l'évidence que le demandeur a été ciblé personnellement et spécifiquement, et il ne fait guère de doute qu'il aurait subi de graves sévices, de même que les membres de sa famille, s'il n'avait pas quitté le pays. Malgré cela, la SPR a assimilé le risque auquel était exposé M. Correa à celui auquel les autres commerçants de sa région étaient exposés et a relevé que le nombre de propriétaires de commerce qui devaient payer de l'argent à ce groupe était tellement élevé que la police fournissait une lettre type à quiconque souhaitait signaler des menaces d'extorsion.

[87] La Commission a également fait observer que M. Correa n'avait pas reconnu les hommes qui avaient tenté de le kidnapper et que les hommes en question ne l'avaient pas nommé par son nom. Toutefois, si cette conclusion visait à démontrer qu'il ne s'agissait pas d'une situation où le demandeur était ciblé personnellement, ce n'est qu'en faisant fi des liens entre les faits non contestés qu'elle pourrait revêtir une réelle pertinence (*De La Cruz*, précitée, aux paragraphes 36 à 42). La preuve démontre ce qui suit :

- By the time they first approached Mr. Correa, the gang had conducted surveillance on his family and business and extracted information from one of his employees at gunpoint;
  - They threatened to hurt Mr. Correa and his family if he did not comply, and to kill them if he reported the demand to the police;
  - The gang followed up on the extortion threat the very next day, sending a representative to collect the protection payment and explain that this would be repeated every month;
  - The gang quickly found out about the applicant's report to the police, and called him to say that he would suffer terrible consequences;
  - After the applicant shut down his business out of fear, the gang broke into his house and demanded that he comply with their previous demands for payment.
  - After the applicant and his family fled, the gang continued to look for, call and threaten him.
- Lorsqu'ils ont abordé M. Correa la première fois, les membres du gang avaient déjà commencé à surveiller sa famille et son entreprise et soutirer des renseignements à l'un de ses employés sous la menace d'une arme à feu;
  - Ils ont menacé de s'en prendre à M. Correa et à sa famille s'il n'obtempérait pas et de le tuer s'il dénonçait la tentative d'extorsion à la police;
  - Les membres du gang ont donné suite aux menaces d'extorsion dès le lendemain en envoyant un représentant percevoir l'argent visant à assurer la protection de M. Correa et en expliquant qu'ils reviendraient chaque mois;
  - Les membres du gang ont rapidement découvert que le demandeur les avait dénoncés à la police et l'ont appelé pour lui dire qu'il aurait à subir de terribles conséquences;
  - Après que le demandeur eut fermé son entreprise par crainte, les membres du gang se sont introduits par effraction chez lui et ont exigé qu'il obtempère aux demandes de paiement;
  - Après que le demandeur et les membres de sa famille se furent enfuis, les membres de la bande ont continué à le rechercher, à l'appeler et à le menacer.

[88] While it is possible that the May 2004 attempted kidnapping was unconnected to these events, this hardly seems to matter. The facts establish a clear pattern of escalating threats and violence that put Mr. Correa and his family in extreme danger.

[89] The RPD found that Mr. Correa was a victim of attempted extortion and that the resulting threat of harm or risk to life was a generalized risk faced by others who are perceived to be successful business people in Colombia and refuse to submit to the demands of criminal gangs. However, the evidence is clear that the risk Mr. Correa faced was not a risk of extortion. This may have been the risk he initially faced, but as with this Court's findings in *Barrios Pineda v. Canada*

[88] Il n'est pas impossible que la tentative d'enlèvement de mai 2004 n'ait rien à voir avec ces faits, mais cela importe peu. Les faits démontrent que les actes de violence étaient de plus en plus graves, de sorte que la situation est devenue extrêmement dangereuse pour M. Correa et sa famille.

[89] La SPR a conclu que M. Correa avait été victime d'une tentative d'extorsion et que la menace de préjudice et la menace à sa vie étaient un risque généralisé auquel sont exposées d'autres personnes qui sont perçues comme des gens d'affaires prospères en Colombie et qui refusent de se plier aux exigences des bandes criminelles. Toutefois, la preuve démontre à l'évidence que le risque auquel M. Correa est exposé n'est pas un risque d'extorsion. C'est peut-être le risque auquel il

(*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 403 and *Pineda* (2007), *Aguilar Zacarias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187, *Tobias Gomez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1093, *Vasquez, Lovato, Guerrero, Portillo, Tomlinson, Olvera, Kaaker, Pineda* (2012), *Marroquin*, and *De La Cruz*, all above, *that was not the risk he faced when he fled and sought protection*, the nature of the risk he faced had fundamentally changed. He faced a risk that he and his family would be killed or severely harmed because he had refused the gang's demands and reported them to police.

[90] Thus, similar to the cases just noted, the Board failed to properly characterize the risk faced by the applicant. As a result, it could not properly consider whether that risk was of the same nature and degree as a risk faced “generally” by individuals in and from Colombia (*De La Cruz*, above, at paragraph 41). It cited no evidence that could support a conclusion that such a targeted risk was one that could be considered “prevalent” or “widespread”, and, in my view, it is doubtful that such a conclusion could be sustained.

[91] A further look at the Board's reasons reveals why it made this error. In essence, as in other cases, it conflated the reasons for the risk with the risk itself, and viewed the escalating threats and violence as merely “consequential harm” flowing from the initial risk of extortion. The decision includes the following observations (at paragraphs 30, 32, 37, 41 and 46):

Based on the totality of the evidence, I find that the claimant was a victim of attempted extortion and the resulting threats of harm or risk to life for non-compliance, is a generalized risk faced by others who are perceived to be successful business people in Colombia and refuse to acquiesce to the criminal demands of the groups.

a au départ été exposé, mais comme il a été conclu par notre Cour dans les décisions *Barrios Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 403, et *Pineda* (2007), *Aguilar Zacarias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 62, *Tobias Gomez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1093, *Vasquez, Lovato, Guerrero, Portillo, Tomlinson, Olvera, Kaaker, Pineda* (2012), *Marroquin*, et *De La Cruz*, précitées, *il ne s'agissait plus du risque auquel il était exposé lorsqu'il s'est enfui de Colombie et a demandé l'asile*, en ce sens que la nature du risque auquel il était exposé a radicalement changé. Le risque auquel il était exposé était que lui et les membres de sa famille soient assassinés ou subissent de très mauvais traitements parce qu'il avait refusé de se plier aux exigences du gang et l'avait dénoncé à la police.

[90] Ainsi, tout comme dans les décisions mentionnées au paragraphe précédent, la Commission a mal qualifié le risque auquel le demandeur était exposé. Par conséquent, il ne lui était pas possible de se demander si le risque était de la même nature et du même degré que celui auquel sont exposées « de façon générale » d'autres personnes originaires de la Colombie ou qui s'y trouvent (*De La Cruz*, précitée, au paragraphe 41). La Commission n'a fait mention d'aucun élément de preuve permettant de conclure qu'un risque visant de la sorte une famille en particulier pouvait être considéré comme « répandu » ou « courant » et, à mon avis, on peut douter qu'une telle conclusion puisse être retenue.

[91] Un examen plus approfondi des motifs de la Commission permet de savoir pourquoi elle a fait cette erreur. Essentiellement, comme dans d'autres affaires, elle a confondu les raisons ou la cause du risque avec le risque lui-même et a considéré les menaces et les actes de violence d'une gravité croissante comme un « simple » préjudice consécutif au risque initial d'extorsion. Les observations suivantes figurent dans la décision de la Commission (aux paragraphes 30, 32, 37, 41 et 46) :

Compte tenu de l'ensemble des éléments de preuve, j'estime que le demandeur d'asile a été victime de tentatives d'extorsion, et que les menaces de préjudice ou les menaces à la vie qui en ont découlé du fait qu'il n'a pas satisfait les exigences constituent un risque généralisé auquel sont exposées les autres personnes qui sont considérées comme des hommes

...

In this case, it is accepted that the claimant was subjected personally to a risk to life under section 97 of the Act. Members of [Los Paisas and/or another criminal group] targeted the claimant due to the perception of wealth and based on him being a business owner. In accordance with the documentary evidence, as well as the testimony of the claimant, the risk faced by the claimant as a result of being a target of extortion is faced generally by other people in Colombia who are perceived to have the means to pay the demanded money. Similarly, the risks faced by the claimant of being; threatened, abducted, harmed or even killed by members of the criminal groups for non-compliance to their monetary demands are also risks faced generally by others in Colombia. The threat of extortion and the potential risk of harm and risk to life for non-compliance to the criminal groups' demands would be faced in every part of the country and is faced generally by all individuals in Colombia. The evidence in this case shows that the fear of extortion and the threats that flow from non-compliance of these demands, has been recognized as a generalized risk. A generalized risk does not have to affect everyone in the same way.

...

Furthermore, consequential harm experienced by persons who are targeted by criminal elements does not necessarily mean that their risk is personalized/not generalized, whether risk of actual or threatened violence is faced generally by others and not specific to the claimant. In summary, the fact,

- that a person or group of people may be victimized repeatedly or more frequently by criminals, for example, because of their perceived wealth or because they live in a more dangerous area,
- that the claimant continues to be pursued after reporting to police or relocating,
- that the claimant faces retaliation for not complying with the demands of the criminals, does not remove the risk from the exception, if it is one faced generally by others.

d'affaires prospères en Colombie et qui refusent d'acquiescer aux demandes criminelles des groupes.

[...]

En l'espèce, il est admis que le demandeur d'asile était personnellement exposé à une menace à sa vie au titre de l'article 97 de la LIPR. Des membres des Los Paisas ou d'un autre groupe criminel ou de l'une et l'autre organisation s'en sont pris au demandeur d'asile parce qu'il était perçu comme riche du fait qu'il possédait des entreprises. Selon les éléments de preuve documentaire et le témoignage du demandeur d'asile, le risque auquel est exposé le demandeur d'asile du fait qu'il a été pris pour cible par des extorqueurs est un risque auquel sont généralement exposées toutes les personnes qui se trouvent en Colombie et qui sont considérées comme ayant les moyens de payer les sommes exigées. De même, les risques pour le demandeur d'asile d'être menacé, d'être enlevé, de subir un préjudice ou même d'être tué par les membres des groupes criminels s'il ne verse pas l'argent exigé constituent également des risques auxquels sont généralement exposées les autres personnes en Colombie. La menace d'extorsion, ainsi que la possibilité d'un risque de préjudice ou d'une menace à la vie si les exigences des groupes criminels ne sont pas satisfaites sont présentes en tout lieu du pays, et toutes les personnes en Colombie y sont généralement exposées. Les éléments de preuve en l'espèce démontrent que la crainte d'être victime d'extorsion et les menaces qui découlent du fait de ne pas se plier aux exigences constituent un risque généralisé. Il n'est pas nécessaire qu'un risque généralisé touche toutes les personnes de la même façon.

[...]

En outre, le préjudice consécutif subi par les personnes qui sont prises pour cible par des criminels ne signifie pas nécessairement qu'elles sont exposées personnellement à un risque — et que le risque n'est pas généralisé — lorsque d'autres personnes sont généralement exposées au même risque de violence, ou à la menace d'en être victime, et que ce risque n'est pas propre au demandeur d'asile. En résumé, le fait :

- qu'une personne ou un groupe de personnes qui sont victimées à répétition ou plus souvent que d'autres d'actes commis par des criminels, par exemple en raison de leur richesse perçue ou parce qu'elles vivent dans une région plus dangereuse,
- que le demandeur d'asile continue d'être poursuivi après avoir signalé les faits à la police ou avoir déménagé,
- que le demandeur d'asile risque des représailles parce qu'il ne s'est pas conformé aux exigences des criminels ne fait pas de ce risque une exception à l'exclusion prévue

• The consequential harm faced in the circumstances does not mean that the risk is not a generalized one.

...

I find that the claimant was a victim of crime. The threats to the claimant occurred as a result of extortion demands. In accordance with the documentary evidence, the risk faced by the claimant as being a result of being the target of extortion and subsequent threats for non-compliance, is faced generally by many people who are perceived to be wealthy, or own their own businesses in Colombia.

...

In light of the forgoing, I conclude that the risk to life the claimant faces would be exempted pursuant to section 97(1)(b)(ii) of the IRPA, as his fears of [Los Paisas and the other criminal groups, either] as a business owner, or as someone simply perceived to have money, is a risk faced generally by others in Colombia. [Emphasis added; footnote omitted.]

[92] Thus, in a number of places, the Board equates the applicants' risk with that of business owners or persons perceived to have money. But Mr. Correa did not face a risk as a business owner or person perceived to have money; he faced a risk as someone who had been specifically and personally targeted, whose life and family had been threatened and attacked, and who had refused demands and reported the gang to the police. He was not "victimized repeatedly or more frequently ... because of [his] perceived wealth or because [he lives in a] more dangerous area" [at paragraph 37]. His interactions with Los Paisas represent a connected and escalating pattern that was in all likelihood only going to end in one of two ways: with death or fleeing the country.

[93] It is true that in some parts of the decision, the Board acknowledges that the applicants "may have been specifically targeted" (see paragraph 33), though

si d'autres personnes sont généralement exposées à ce même risque.

• En effet, le préjudice subi dans ces circonstances ne signifie pas que le risque n'est pas généralisé.

[...]

J'estime que le demandeur d'asile était victime d'actes criminels. Les menaces proférées contre lui découlaient des demandes d'extorsion. Selon les éléments de preuve documentaire, le risque auquel est exposé le demandeur d'asile, étant donné qu'il a fait l'objet d'extorsion, puis de menaces parce qu'il a omis de se plier aux exigences, est un risque auquel sont généralement exposées les nombreuses personnes qui sont considérées comme riches ou qui possèdent leur propre entreprise en Colombie.

[...]

À la lumière de ce qui précède, je conclus que le sous-alinéa 97(1)b)(ii) de la LIPR ne s'applique pas à la menace à la vie à laquelle le demandeur d'asile est exposé, car sa crainte des Los Paisas et d'autres groupes criminels en tant que propriétaire d'entreprise ou en tant que personne simplement considérée comme riche constitue un risque auquel sont généralement exposées les autres personnes en Colombie. [Non souligné dans l'original; note en bas de page omise.]

[92] Ainsi, à plusieurs endroits, la Commission assimile le risque auquel les demandeurs étaient exposés à celui des propriétaires d'entreprise ou des personnes considérées comme riches. Mais M. Correa n'était pas exposé à un risque en tant que propriétaire d'une entreprise ou de personne considéré comme riche; il était exposé à un risque en tant que personne qui avait été précisément et personnellement ciblée, dont la vie et la famille avaient été menacées et attaquées et qui avait refusé d'obtempérer aux demandes qui lui avaient été faites et qui avait dénoncé le gang à la police. Il n'était pas « victime[s] à répétition ou plus souvent [...] en raison de [sa] richesse [perçue] ou parce [qu'il vivait] dans une région plus dangereuse » [au paragraphe 37]. Ses interactions avec les Los Paisas consistaient en une suite d'événements interreliés et d'une gravité croissante qui, selon toute vraisemblance, ne cesseraient qu'advenant un décès ou la fuite vers un autre pays.

[93] Il est vrai que dans certains passages de sa décision, la Commission reconnaît qu'il était possible que les demandeurs aient « été pris [particulièrement] pour

in another part it asserts that “this claimant was not targeted personally; rather he, as a business person, who was perceived to be well-off, had been targeted” and this “was not a personalized risk” (paragraph 38). However, the analysis that the risk he faces is a generalized one hinges on equating his situation with that of broader groups (e.g. business owners / wealthy persons) who face a risk from criminal gangs. Ultimately, the Board equates the applicants’ risk with a “threat of extortion and the potential risk of harm and risk to life for non-compliance to the criminal groups’ demands ... faced generally by all individuals in Colombia” (at paragraph 32).

[94] As outlined above, this confuses the reasons for targeting with the risk itself (*Lovato*, above, at paragraph 13; *Vivero*, above, at paragraph 29; *Guerrero*, above, at paragraph 29). The original motivation of the gang in targeting Mr. Correa (extortion) does not define his risk. Rather, the Board was obligated to look at his present risk in both nature and degree and determine if it is fundamentally the same or different from that faced by the population generally, or some significant sub-group. The fact that this risk may have stemmed from extortion is irrelevant, except to the extent that it helps to objectively assess the nature and degree of the risk. Mr. Correa faced a risk that he and his family would be killed because he had refused the gang’s demands and reported them to police. Business owners faced a risk that they would be extorted. The general population faced a risk that various demands (on pain of violence) would be made of them by various gangs. These are not the same risks. As outlined above, determining whether a risk is the same requires consideration of both the nature *and* the degree of the risk (*Tomlinson*, above, at paragraph 8; *Marroquin*, above, at paragraph 111; *De La Cruz*, above, at paragraph 41).

cible » (au paragraphe 33), bien qu’ailleurs dans la même décision, elle affirme que « [le présent demandeur d’asile] n’a pas été [ciblé personnellement]; il a plutôt [été ciblé] parce qu’il était [...] considéré comme [étant] bien nanti » et qu’« [i]l ne s’agit pas d’un risque auquel il est personnellement exposé » (au paragraphe 38). Toutefois, la conclusion suivant laquelle le risque auquel M. Correa était exposé était un risque généralisé s’explique par le fait que la Commission a assimilé sa situation à celle de groupes plus vastes (p. ex., les propriétaires d’entreprises et les personnes riches) qui sont exposés à des risques de la part de gangs criminels. En fin de compte, la Commission a assimilé le risque auquel les demandeurs étaient exposés à « [une] menace d’extorsion, ainsi que la possibilité d’un risque de préjudice ou d’une menace à la vie si les exigences des groupes criminels ne sont pas satisfaites [...] et toutes les personnes en Colombie y sont généralement exposées » (au paragraphe 32).

[94] Comme nous l’avons déjà signalé, la Commission a ainsi confondu les raisons pour lesquelles le demandeur avait été pris pour cible avec le risque lui-même (*Lovato*, précitée, au paragraphe 13; *Vivero*, précitée, au paragraphe 29; *Guerrero*, précitée, au paragraphe 29). La raison qui a poussé au départ le gang à cibler M. Correa — la tentative d’extorsion — ne caractérise pas le risque de M. Correa. La Commission devait plutôt examiner le risque auquel il est présentement exposé tant sur le plan de la nature de ce risque que de son degré de gravité pour ensuite décider si ce risque était fondamentalement identique ou différent de celui auquel la population en général ou un sous-groupe important est exposé. Le fait que ce risque peut découler des tentatives d’extorsion n’est pas pertinent, sauf dans la mesure où il est utile pour évaluer objectivement la nature et le degré du risque. M. Correa est exposé au risque que lui et les membres de sa famille soient assassinés parce qu’il a refusé de se plier aux exigences du gang et qu’il les a dénoncés à la police. Les commerçants sont exposés au risque d’être extorqués. La population générale est exposée au risque que divers gangs leur fassent diverses demandes, à défaut de quoi elle subirait des violences. Il ne s’agit pas des mêmes risques. Comme nous l’avons déjà précisé, pour déterminer si un risque est identique, il faut tenir compte de la nature *et* du degré du risque (*Tomlinson*, précitée, au paragraphe 8;

[95] It would perhaps be open to the Board to show that there were enough individuals in essentially the same position as Mr. Correa vis-à-vis the risk he faced from Los Paisas to make his risk a generalized one—that is, that his risk is similar in nature and degree to a sufficient number of people to make it a widespread or prevalent risk. However, I do not think this was the basis of the Board’s decision, nor did it cite evidence that could reasonably support such a conclusion. Instead, the analysis equated the applicants’ situation with that of individuals who face a fundamentally different and less proximate risk.

[96] In my view, the Board also mischaracterized the nature of Mr. Correa’s interaction with Los Paisas. In a number of places in the decision, the Board observed that the fact that his identity was known to the gang did not mean that his risk was a non-generalized risk. This is a gross understatement of the situation. The gang did not merely know who Mr. Correa was, they spied on him and took pictures of his family and extracted information from his employee before they even made a demand, and thereafter engaged in an escalating pattern of demands, threats and violence and tracked his activities, including his efforts to shut down his business and his reporting to the police. He was not simply someone who was known to them; he was personally and specifically targeted.

[97] Considered from this perspective, there is no evidence to suggest that the risk faced by Mr. Correa and his family was a generalized risk.

*Marroquin*, précitée, au paragraphe 111; *De La Cruz*, précitée, au paragraphe 41).

[95] Il serait peut-être loisible à la Commission de démontrer qu’il existait suffisamment de personnes se trouvant essentiellement dans la même situation que M. Correa et qui étaient exposées au même risque que lui de la part des Los Paisas pour pouvoir conclure que le risque auquel M. Correa était exposé était un risque généralisé, c’est-à-dire un risque d’une nature et d’un degré analogues à celui auquel est exposé un nombre de personnes suffisant pour en faire un risque courant et répandu. Je ne crois pas toutefois qu’il s’agisse là du fondement de la décision de la Commission ou que celle-ci ait cité des éléments de preuve permettant raisonnablement d’appuyer une telle conclusion. Dans son analyse, la Commission a plutôt assimilé la situation des demandeurs à celle de personnes qui sont exposées à un risque fondamentalement différent et moins direct.

[96] À mon avis, la Commission a également mal qualifié la nature des interactions de M. Correa avec les Los Paisas. À plusieurs endroits dans sa décision, la Commission fait observer que le fait que le gang connaissait l’identité de M. Correa ne signifiait pas pour autant que le risque auquel ce dernier était exposé n’était pas un risque généralisé. La Commission a pour le moins mal évalué la situation. Non seulement le gang savait qui était M. Correa, mais il l’a épié et a pris des photographies des membres de sa famille et a soutiré des renseignements à l’un de ses employés avant même de lui demander de l’argent pour, par la suite, formuler des exigences de plus en plus insistantes, proférer des menaces et se livrer à des actes de violence contre lui; la bande suivait de près les agissements de M. Correa et notamment les démarches qu’il avait entreprises pour fermer son commerce et signaler l’incident à la police. Ce n’était pas simplement quelqu’un qu’il connaissait. Ils l’avaient personnellement et spécifiquement pris pour cible.

[97] Si l’on aborde la question sous cet angle, force est de constater que nous ne disposons d’aucun élément de preuve permettant de conclure que le risque auquel M. Correa et les membres de sa famille étaient exposés était un risque généralisé.

[98] Counsel agree there is no question for certification and the Court concurs.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application is allowed. The decision is quashed and the matter is referred back for reconsideration by a different Board member.
2. There is no question for certification.

[98] Les avocats sont d'accord pour dire qu'il n'y a aucune question à certifier et la Cour est du même avis.

JUGEMENT

LA COUR :

1. ACCUEILLE la demande; ANNULE la décision et RENVOIE l'affaire à la Commission pour qu'elle soit réexaminée par un autre commissaire.
2. DÉCLARE qu'il n'y a aucune question à certifier.