

IMM-3452-07  
2008 FC 491

IMM-3452-07  
2008 CF 491

**Rosario Adriana Flores Zepeda, Gregorio Moreno Quintanilla, and Victor Gustavo Ramirez Flores**  
(Applicants)

**Rosario Adriana Flores Zepeda, Gregorio Moreno Quintanilla, et Victor Gustavo Ramirez Flores**  
(demandeurs)

v.

c.

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

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

*INDEXED AS: ZEPEDA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : ZEPEDA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.F.)*

Federal Court, Tremblay-Lamer J.—Toronto, April 9; Ottawa, April 16, 2008.

Cour fédérale, juge Tremblay-Lamer—Toronto, 9 avril; Ottawa, 16 avril 2008.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Judicial review of decision of Refugee Protection Division of Immigration and Refugee Board (RPD) applicants neither Convention refugees nor “persons in need of protection” — Applicants, Mexican citizens — Principle applicant fearing abusive former spouse, not seeking police protection because former spouse policeman — Principal applicant’s common-law spouse threatened, beaten by former spouse — Complained to police but complaint not registered — Presumption state capable of protecting citizens applying where individual claiming to fear persecution by non-state and state entities — While burden placed on claimants from developed democratic states high, rebuttal of presumption not requiring claimants put themselves in danger to exhaust all avenues of protection — Although Mexico democracy, governance, corruption problems well documented — Full assessment of evidence required — Alternate institutions proposed by Board from which to seek protection not constituting avenues of protection per se — Unless contrary evidence, police force only institution mandated to protect nation’s citizens — Board must be satisfied protection offered to citizens in Mexico effective — In analysis of state protection, Board failing to consider abundance of evidence protection in Mexico ineffective — Appeal allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a statué que les demandeurs n’étaient ni des réfugiés au sens de la Convention ni des « personnes à protéger » — Les demandeurs sont des citoyens du Mexique — La demanderesse principale craignait son ex-mari violent et elle ne s’était jamais adressée à la police pour obtenir de l’aide parce que son ex-mari était lui-même policier — Le conjoint de fait de la demanderesse principale a été menacé et battu par l’ex-mari de cette dernière — Le conjoint de fait a porté plainte auprès de la police, mais celle-ci a refusé d’inscrire sa plainte — La présomption selon laquelle un État est capable d’assurer la protection de ses citoyens s’applique dans les cas où une personne prétend craindre d’être persécutée par des entités étatiques et non étatiques — Bien que le fardeau imposé aux demandeurs provenant de pays développés et démocratiques soit d’un degré élevé, ce fardeau ne les oblige pas à courir un danger pour épuiser tous les recours possibles — Bien que le Mexique soit une démocratie, la documentation abonde quant aux problèmes de gouvernance et de corruption qui y existent — Les décisionnaires doivent apprécier avec soin la preuve dont ils sont saisis — Les autres institutions dont la Commission a fait état ne constituent pas, en soi, des voies de recours pour obtenir protection — Sauf preuve du contraire, la police est la seule institution chargée d’assurer la protection des citoyens d’un pays — La Commission doit être convaincue de l’efficacité de la protection offerte au Mexique — La Commission n’a pas pris en compte la preuve abondante attestant l’inefficacité de la protection offerte au Mexique lorsqu’elle a analysé la question de la protection — Appel accueilli.*

This was an application for judicial review pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire présentée en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l’immigration*

*Act* of the decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (RPD) determining that the applicants were neither Convention refugees according to section 96 of the Act nor “persons in need of protection” according to section 97 thereof. The applicants are Mexican citizens. The female applicant fears her former husband, who had abused and threatened her. However, she did not seek police protection since her former spouse was himself a policeman. The male applicant, the principal applicant’s common-law spouse, also fears her former husband because he had threatened his life numerous times and once beat him so badly he had to be hospitalized. The common-law spouse complained to the police but they refused to register his complaint. The Board rejected the applicants’ claims for protection, finding that Mexico is a functioning democracy, and that the presumption of state protection applied. It stated that to rebut the presumption, the applicants had to provide “clear and convincing” evidence that the state was unable or unwilling to protect them. The issue was whether the Board erred in finding that the state of Mexico could adequately protect the applicants from their alleged persecutor.

*Held*, the application should be allowed.

In the recent decision of *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Federal Court of Appeal noted that the presumption that a state is able to protect its citizens applies equally to cases where an individual claims to fear persecution by non-state entities and to those where the state is alleged to be a persecutor. Therefore, the existence of state persecuting agents does not serve to automatically rebut the presumption that a state is capable of protecting its citizens. While the burden placed on claimants from developed democratic states is a high one, this burden does not require that they put themselves in danger in order to exhaust all possible avenues of protection. Indeed, the requirement of having to place oneself in danger in order to exhaust all protection avenues would constitute an “exceptional circumstance” which would exempt a claimant from his obligation to seek state protection. While Mexico is a democracy and generally willing to protect its citizens, its governance and corruption problems are well documented. Therefore, decision makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them that suggests that while Mexico is willing to protect its citizens, it may be unable to do so.

There is conflicting case law as to the avenues of protection that the applicants were required to exhaust. The Board proposed a number of alternate institutions in response to the applicants’ claim that they were dissatisfied with police efforts

*et la protection des réfugiés* (la Loi) à l’encontre de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission) a statué que les demandeurs n’étaient ni des réfugiés au sens de la Convention visés à l’article 96 de la Loi ni des « personnes à protéger » visées à l’article 97. Les demandeurs sont des citoyens du Mexique. La demanderesse craint son ex-mari, qui l’a maltraitée et l’a menacée. Cependant, la demanderesse ne s’est jamais adressée à la police pour obtenir de l’aide parce que son ex-mari était lui-même policier. Le demandeur, le conjoint de fait de la demanderesse principale, craint aussi l’ex-mari de cette dernière parce qu’il lui a proféré des menaces de mort à de nombreuses reprises et qu’il l’a également battu au point où il a fallu l’hospitaliser. Le conjoint de fait a porté plainte auprès de la police, mais celle-ci a refusé d’inscrire sa plainte. La Commission a rejeté les demandes d’asile des demandeurs, faisant remarquer que le Mexique est une démocratie qui fonctionne normalement, de sorte que s’appliquait la présomption de protection de l’État. La Commission a précisé que pour réfuter cette présomption, les demandeurs devaient présenter des éléments de preuve « clairs et convaincants » montrant que l’État ne pouvait ou ne voulait pas assurer leur protection. La question déterminante était celle de savoir si la Commission avait commis une erreur en statuant que l’État du Mexique était en mesure de protéger adéquatement les demandeurs de leur persécuteur prétendu.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Dans l’arrêt récent *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, la Cour fédérale a déclaré que la présomption selon laquelle un État est capable d’assurer la protection de ses citoyens s’applique autant dans les cas où une personne prétend craindre d’être persécutée par des entités non étatiques que dans les cas où l’État serait le persécuteur. Par conséquent, l’existence d’agents de persécution au sein de l’État ne permet pas nécessairement de réfuter la présomption de capacité de l’État d’assurer la protection de ses citoyens. Bien que le fardeau imposé aux demandeurs provenant de pays développés et démocratiques soit d’un degré élevé, ce fardeau ne les oblige pas à courir un danger pour épuiser tous les recours possibles. En effet, la nécessité de s’exposer à un risque pour épuiser tous les recours constituerait une « circonstance exceptionnelle » qui exempterait le demandeur de son obligation de solliciter la protection de l’État. Bien que le Mexique soit une démocratie et veuille généralement assurer la protection de ses citoyens, la documentation abonde quant aux problèmes de gouvernance et de corruption qui y existent. Les décisionnaires doivent donc apprécier avec soin la preuve dont ils sont saisis et laissant voir que le Mexique, bien qu’il veuille protéger ses citoyens, peut bien ne pas être en mesure de le faire.

Il existe un ensemble de décisions opposées sur les recours que les demandeurs devaient épuiser pour obtenir protection. La Commission a fait état de divers autres organismes auprès desquels les demandeurs, se disant insatisfaits des efforts de la

and concerned with police corruption. These alternate institutions do not constitute avenues of protection *per se*; unless there is contrary evidence, the police force is the only institution mandated with the protection of a nation's citizens and in possession of enforcement powers commensurate with this mandate. The Board had to be satisfied that the protection offered in Mexico was effective. Regarding the principal applicant, the Board was faced with an abundance of evidence indicating that the measures in place to deal with her situation were not effective. Where there is contradictory evidence before the Board, it must address it or provide reasons why it did not consider this evidence relevant or trustworthy. The Board stated that the male applicant should have exhausted additional avenues of protection. While the Board was aware that the applicant had complained directly to the police after his attack, it failed to mention that he had submitted a complaint to the State Human Rights Commission, which had specifically been mentioned by the Board as an alternate institution capable of addressing the applicants' corruption concerns. Therefore, the Board erred by failing to consider relevant and contradictory documents in its analysis of state protection in Mexico.

police et croyant celle-ci corrompue, auraient pu s'adresser. Ces autres institutions ne constituent pas, en soi, des voies de recours; sauf preuve du contraire, la police est la seule institution chargée d'assurer la protection des citoyens d'un pays et disposant, pour ce faire, des pouvoirs de contrainte appropriés. La Commission devait être convaincue de l'efficacité de la protection offerte au Mexique. Pour ce qui est de la demanderesse principale, la Commission était saisie d'une preuve abondante attestant l'inefficacité des mesures établies pour traiter de sa situation. Lorsque la Commission est saisie d'une preuve contradictoire, elle doit y donner suite ou dire pour quels motifs elle n'a pas jugé cette preuve pertinente ou digne de foi. La Commission était d'avis que le demandeur n'avait pas épuisé tous les recours possibles pour obtenir protection. Bien que la Commission ait reconnu que le demandeur avait directement déposé une plainte à la police après son agression, elle n'a pas mentionné qu'il avait soumis une plainte à la Commission des droits de la personne de l'État, qui avait pourtant été mentionnée expressément par la Commission à titre d'autre institution à laquelle les demandeurs auraient pu exprimer leurs inquiétudes en matière de corruption. En conséquence, la Commission a commis une erreur en ne prenant pas en compte les documents pertinents et contradictoires lorsqu'elle a analysé la question de la protection de l'État au Mexique.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

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

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; [2008] CLLC 220-020; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 282 D.L.R. (4th) 413; 61 Admin. L.R. (4th) 313; 63 Imm. L.R. (3d) 13; 362 N.R. 1; 2007 FCA 171; *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98.

##### CONSIDERED:

*Chaves v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 58; 2005 FC 193; *Eler v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2008), 69 Imm. L.R. (3d) 269; 2008 FC 334; *Velazquez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 532; *De Leon v. Canada (Minister of Citizenship*

#### 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 APPLIQUÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.S.C. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171; *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 98.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193; *Eler c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 334; *Velazquez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 532; *De Leon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1307.

*and Immigration*) (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 53; 2007 FC 1307.

REFERRED TO:

*Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532; 206 N.R. 272 (F.C.A.); *Canseco v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 73; *Alfaro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 460; *Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 1211; *G.D.C.P. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 989; *Malik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 453; *Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 2 F.C. 339; 2002 FCT 1081; *Pal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 698; *Nagy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 281; *Szucs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1614 (T.D.) (QL); *Lopez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 81; 2007 FC 1341; *Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 385; (2007), 308 F.T.R. 54; 2007 FC 79; *Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 295 F.T.R. 35; 2006 FC 359; *Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (F.C.T.D.); *Simpson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 970; *Castillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 56; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper. “Mexico: Domestic Violence and Other Issues Related to the Status of Women”, March 2003.

Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper. “Mexico: Situation of Witness to Crime and Corruption, Women Victims of Violence and Victims of Discrimination Based on Sexual Orientation”, February 2007.

United Nations. Commission on Human Rights. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*. “Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective: Violence Against Women”. UN Doc. E/CN.4/2006/61/Add.4 (January 13, 2006).

DÉCISIONS CITÉES :

*Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL); *Canseco c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 73; *Alfaro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 460; *Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1211; *G.D.C.P. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 989; *Malik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 453; *Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 2 C.F. 339; 2002 CFPI 1081; *Pal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 698; *Nagy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 281; *Szucs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1614 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Lopez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1341; *Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 385; 2007 CF 79; *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359; *Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1438 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Simpson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 970; *Castillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 56; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

DOCTRINE CITÉE

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d'origine : Exposé. « Mexique : Situation des témoins des crimes et de la corruption, des femmes victimes de violences et des victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle », février 2007.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d'origine : Exposé. « Mexique : Violence conjugale et autres questions liées à la situation de la femme », mars 2003.

Nations Unies. Commission des droits de l'homme. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*. « Intégration des droits fondamentaux des femmes et d'une approche sexospécifique : violence contre les femmes ». Doc. NU E/CN.4/2006/61/Add.4 (13 janvier 2006).

APPLICATION for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board that the applicants were neither Convention refugees nor “persons in need of protection” because they had failed to rebut the presumption of state protection. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Lina Anani* for applicants.  
*B. Asha Gafar* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Lina Anani*, Toronto, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act), for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (the Board) dated August 3, 2007, wherein the Board determined that the applicants were not Convention refugees according to section 96 of the Act, nor “persons in need of protection” according to section 97 of the Act.

[2] The applicants are citizens of Mexico and residents of Queretaro State. The 32-year-old female applicant (the principal applicant), fears her former husband, from whom she was separated in 1997. She describes her former spouse as a violent, jealous and vengeful man who has often abused her and threatened to kidnap her son. She never approached the police for protection as her former husband was himself a policeman. She is also accompanied by her minor son.

[3] The male applicant is the common-law spouse of the principal applicant. He fears the principal applicant’s

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a statué que les demandeurs n’étaient ni des réfugiés au sens de la Convention ni des « personnes à protéger » parce qu’ils n’avaient pas réussi à réfuter la présomption de la protection de l’État. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Lina Anani* pour les demandeurs.  
*B. Asha Gafar* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Lina Anani*, Toronto, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LA JUGE TREMBLAY-LAMER : Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire présentée, en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), à l’encontre de la décision datée du 3 août 2007 par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission) a statué que les demandeurs n’étaient ni des réfugiés au sens de la Convention visés à l’article 96 de la Loi, ni des « personnes à protéger » visés à son article 97.

[2] Les demandeurs sont des citoyens du Mexique et ils résident dans l’État de Queretaro. La demanderesse (la demanderesse principale), âgée de 32 ans, craint son ex-mari dont elle s’est séparée en 1997. Elle décrit ce dernier comme un homme violent, jaloux et assoiffé de vengeance, qui l’a souvent maltraitée et qui a menacé d’enlever son fils. La demanderesse principale ne s’est jamais adressée à la police pour obtenir de l’aide, étant donné que son ex-mari était lui-même policier. Elle est également accompagnée de son fils mineur.

[3] Le demandeur majeur est le conjoint de fait de la demanderesse principale. Le demandeur craint l’ex-mari

former husband, who threatened his life numerous times and beat him to the point of requiring hospitalization on one occasion in order to intimidate him into leaving the principal applicant. He complained to the police in October 2005, however they refused to register his complaint, and he was instructed to leave the perpetrator alone.

[4] The male applicant arrived in Canada on March 25, 2006, and claimed refugee protection on March 28, 2006. The principal applicant and her son arrived in Canada on June 10, 2006, and made their claims on the same day.

[5] In a decision dated August 3, 2007, the Board rejected the applicants' claims for protection, as it was of the view that adequate state protection existed in Mexico. The Board noted that as Mexico was a functioning democracy, the presumption of state protection applies, and thus in order to rebut that presumption, the applicants must provide "clear and convincing" evidence that the state is unable or unwilling to protect them.

[6] First, the Board analysed the claim of the principal applicant. The Board noted that while there remain areas of protection for women which need to be improved, Mexico has taken great strides in protecting its female citizens in the Federal District (F.D.) of Mexico City. The Board was satisfied that a comprehensive legislative scheme was in place that gives victims of domestic violence both protection and recourse in the F.D., and that the state has put in place numerous initiatives that will assist a citizen in accessing the protection and recourse provided by the legislation. However, while all of those efforts do not always provide protection to all citizens, the protection available was adequate.

[7] Next, the Board examined the male applicant's claim and focused on his failure to complain about the inefficiency of the police to other institutions. The Board stated that local failures to provide protection do not

de cette dernière, vu qu'il lui a proféré des menaces de mort à de nombreuses reprises et qu'il l'a également battu au point où il a fallu l'hospitaliser, tout cela pour l'intimider et le convaincre de quitter la demanderesse principale. Le demandeur majeur a porté plainte auprès de la police en octobre 2005; celle-ci a toutefois refusé d'inscrire sa plainte et lui a dit de laisser l'ex-mari tranquille.

[4] Le demandeur majeur est arrivé au Canada le 25 mars 2006 et il a demandé l'asile le 28 mars 2006. La demanderesse principale et son fils sont pour leur part arrivés au Canada le 10 juin 2006; ils ont présenté leurs demandes d'asile le même jour.

[5] Dans une décision datée du 3 août 2007, la Commission a rejeté les demandes d'asile des demandeurs, estimant adéquate la protection de l'État au Mexique. La Commission a fait remarquer que le Mexique était une démocratie qui fonctionnait normalement, de sorte que s'appliquait la présomption de protection de l'État; pour réfuter cette présomption, les demandeurs devaient présenter des éléments de preuve « clairs et convaincants » montrant que le Mexique ne pouvait ou ne voulait pas assurer leur protection.

[6] La Commission a d'abord analysé la demande d'asile de la demanderesse principale. Tout en soulignant qu'il y avait encore place à amélioration pour ce qui est de la situation des femmes au Mexique, la Commission a indiqué qu'on y avait grandement amélioré la protection offerte aux citoyennes du District fédéral de Mexico. La Commission s'est dite convaincue qu'un ensemble exhaustif de mesures législatives avait été mis en place et offrait une protection et des recours aux victimes de violence conjugale dans le District fédéral, et que l'État avait mis en œuvre de nombreuses initiatives qui faciliteront l'accès des citoyens et des citoyennes à cette protection et à ces recours. Si toutefois tous ces efforts ne suffisaient pas toujours à fournir une protection à l'ensemble des citoyens, la protection disponible s'avérait adéquate.

[7] La Commission s'est ensuite penchée sur la demande d'asile du demandeur majeur, en insistant sur l'omission de ce dernier de s'être plaint auprès d'autres institutions de l'inefficacité de la police. Selon la

amount to a lack of state protection and that pursuant to the documentary evidence, if the applicant was dissatisfied with police efforts or concerned that police corruption was a factor, there were avenues open through which he could seek redress. The Board recognized that there is serious crime and corruption in Mexico, but documentary evidence indicates that serious efforts are being made by the government to tackle this problem as well as the problem with drug traffickers.

### I. Standard of review

[8] In *Chaves v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 58 (F.C.), at paragraph 11, I concluded that, given the nature of the question, as one of mixed fact and law, and the relative expertise of this Court in determining whether a legal standard has been met, the appropriate standard of review applicable to determinations of state protection is one of reasonableness *simpliciter*.

[9] However, in light of the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, the question of the applicable standard of review must be revisited. The Supreme Court offered the following guidance in determining the standard of review, at paragraph 51:

... questions of fact, discretion and policy as well as questions where the legal issues cannot be easily separated from the factual issues generally attract a standard of reasonableness while many legal issues attract a standard of correctness. Some legal issues however, attract the more deferential standard of reasonableness.

Further, at paragraph 62, the Court highlighted that the process of judicial review occurs in two stages:

First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of defence to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review.

Commission, en outre, le fait que les autorités locales n'aient pas assuré une protection n'équivalait pas à l'absence de protection de l'État. La preuve documentaire indiquait également, la Commission a-t-elle ajouté, que si le demandeur n'était pas satisfait des efforts de la police ou s'il croyait la police corrompue, il aurait pu chercher à obtenir réparation auprès d'autres organismes. La Commission a reconnu l'existence d'un grave problème de criminalité et de corruption au Mexique, mais a ajouté que la preuve documentaire évoquait les sérieux efforts déployés par le gouvernement pour s'attaquer à ce problème et à celui des narcotrafiquants.

### I. La norme de contrôle judiciaire

[8] Dans *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193, au paragraphe 11, j'ai conclu qu'étant donné la nature de la question — mixte de droit et de fait —, ainsi que l'expertise relative de la Cour pour décider si l'on satisfaisait ou non à un critère juridique, la norme de contrôle applicable aux décisions concernant la protection de l'État était celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[9] Compte tenu toutefois de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, récemment rendu par la Cour suprême du Canada, il y a lieu de réexaminer la question de la norme applicable en la matière. La Cour suprême nous a éclairés comme suit sur le sujet, au paragraphe 51 :

Nous verrons qu'en présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, et lorsque le droit et les faits ne peuvent être aisément dissociés, la norme de la raisonabilité s'applique généralement. De nombreuses questions de droit commandent l'application de la norme de la décision correcte, mais certaines d'entre elles sont assujetties à la norme plus déférente de la raisonabilité.

La Cour suprême a en outre déclaré, au paragraphe 62, que le processus de contrôle judiciaire se déroulait en deux étapes :

Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[10] In a recent decision, Madam Justice Eleanor Dawson, examined the standard of review applicable to findings regarding state protection and concluded that in light of *Dunsmuir*, above, the standard remains that of reasonableness (*Eler v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2008), 69 Imm. L.R. (3d) 269 (F.C.), at paragraph 6). Thus, pursuant to the reasonableness standard, the analysis of the Board's decision 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 possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, above, at paragraph 47).

## II. Analysis

[11] The determinative issue in this application is the ability of the state of Mexico to adequately protect the applicants from their alleged persecutor, the principal applicant's former husband, a police officer.

[12] The applicants argue that the Board erred in its state protection analysis and that a claim should not be rejected where there is evidence that state protection would either not be forthcoming or where it would be ineffective. The respondent submits that given the fact that Mexico is a democracy, the presumption of state protection is a strong one and the applicants have not provided clear and cogent evidence capable of rebutting it.

[13] It is true that "clear and convincing confirmation" of a state's inability to protect must be put forth by an applicant, and that absent such proof, it is to be presumed that a state can protect its own citizens (*Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, at pages 724-725). In this context, the more democratic a state is, the more the individual must have done to exhaust all avenues of protection available (*Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532 (F.C.A.), at page 534; *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 282 D.L.R. (4th) 413 (F.C.A.), at paragraph 57).

[10] Dans une décision récente, la juge Eleanor Dawson s'est penchée sur la question de la norme de contrôle applicable aux conclusions quant au caractère adéquat de la protection de l'État et a conclu, à la lumière de l'arrêt *Dunsmuir*, précité, que la norme de contrôle appropriée demeurerait celle de la décision raisonnable (*Eler c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 334, au paragraphe 6). Ainsi, selon cette dernière norme, l'analyse de la décision de la Commission aura principalement trait « à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel [ainsi qu'à] l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

## II. Analyse

[11] La question déterminante dans le cadre de la présente demande est de savoir si l'État du Mexique est en mesure de protéger adéquatement les demandeurs de leur persécuteur prétendu, soit l'ex-mari policier de la demanderesse principale.

[12] Les demandeurs soutiennent que l'analyse, par la Commission, de la question de la protection de l'État était erronée, et qu'une demande d'asile ne devrait pas être rejetée lorsque des éléments de preuve montrent que la protection de l'État soit ne se matérialisera pas, soit serait inefficace. Le défendeur soutient pour sa part que la présomption de protection de l'État est forte en ce qui concerne le Mexique, vu qu'il s'agit d'une démocratie, et que les demandeurs n'ont pas présenté une preuve claire et convaincante permettant de réfuter cette présomption.

[13] Il est vrai que la preuve du demandeur doit « confirmer d'une façon claire et convaincante » l'incapacité de l'État d'assurer la protection de ses propres citoyens et qu'en l'absence d'une telle preuve, l'État est présumé pouvoir les protéger (*Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, aux pages 724 et 725). Dans cette perspective, plus un État est démocratique, plus l'intéressé devra avoir épuisé tous les recours dont il disposait pour assurer sa protection (*Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL), au paragraphe 5; *Hinzman c. Canada (Ministre de la*

[14] In the recent decision of *Hinzman*, above, at paragraph 54 the Federal Court of Appeal noted that “[t]he presumption of state protection described in *Ward*, therefore, applies equally to cases where an individual claims to fear persecution by non-state entities and to cases where the state is alleged to be a persecutor.” Thus, the existence of state persecuting agents does not serve to automatically rebut the presumption that a state is capable of protecting its citizens.

[15] The Federal Court of Appeal, at paragraph 57, expounded upon the nature of the burden imposed upon claimants when attempting to rebut the presumption of state protection:

*Kadenko* and *Satiacum* together teach that in the case of a developed democracy, the claimant is faced with the burden of proving that he exhausted all the possible protections available to him and will be exempted from his obligation to seek state protection only in the event of exceptional circumstances: *Kadenko* at page 534, *Satiacum* at page 176.

[16] While the burden placed on claimants from developed democratic states is a high one, I remain of the view that this burden does not require that they put themselves in danger in order to exhaust all possible avenues of protection. Indeed, as Justice La Forest indicated, an individual will be required to seek state protection where it would be objectively unreasonable not to do so (*Ward*, above, at page 724). In *Chaves*, above, at paragraph 18, I stated that:

... notwithstanding that not every member of the [police] was implicated in the applicant’s persecution, seeking help from the [police],—asking, in effect, the [police] to protect the applicant from itself—would have in all likelihood placed the applicant in greater peril.

Indeed, in my opinion, the requirement of having to place oneself in danger in order to exhaust all protection avenues would constitute an “exceptional circumstance” referred to by the Federal Court of Appeal above.

*Citoyenneté et de l’Immigration*), 2007 CAF 171, au paragraphe 57).

[14] Dans l’arrêt récent *Hinzman*, la Cour d’appel fédérale a déclaré ce qui suit au paragraphe 54 : « Par conséquent, la présomption de protection étatique décrite dans *Ward* s’applique autant dans les cas où une personne prétend craindre d’être persécutée par des entités non étatiques que dans les cas où l’État serait le persécuteur. » Ainsi, l’existence même d’agents de persécution au sein de l’État ne permet pas nécessairement de réfuter la présomption de capacité de l’État d’assurer la protection de ses citoyens.

[15] La Cour d’appel fédérale a ensuite donné des précisions sur la nature du fardeau incombant au demandeur qui tente de réfuter la présomption de protection de l’État, au paragraphe 57 :

Les arrêts *Kadenko* et *Satiacum* ensemble montrent que, dans le cas de démocraties bien établies, il incombe au demandeur de prouver qu’il a épuisé tous les recours dont il pouvait disposer et celui-ci ne sera exempté de son obligation de solliciter la protection de son pays qu’en certaines circonstances exceptionnelles : *Kadenko*, à la page 534, *Satiacum*, à la page 176.

[16] Bien que le fardeau imposé aux demandeurs provenant de pays développés et démocratiques soit d’un degré élevé, je demeure d’avis que ce fardeau ne les oblige pas à courir un danger pour épuiser tous les recours possibles. Le juge La Forest a d’ailleurs déclaré que le demandeur n’avait pas vraiment à s’adresser à l’État, à moins qu’il ne soit objectivement déraisonnable de ne pas en solliciter la protection (*Ward*, précité, à la page 724). Dans la décision *Chaves*, en outre, j’ai moi-même déclaré ce qui suit (au paragraphe 18) :

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

Je suis d’ailleurs d’avis que la nécessité de s’exposer à un risque pour épuiser tous les recours constituerait une « circonstance exceptionnelle » visée par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Hinzman*, précité.

[17] With respect to the strength of the applicable presumption in Mexico, the respondent cites the case of *Velazquez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 532, at paragraph 6, in which Justice Michael Phelan stated “Mexico is a functioning democracy, and a member of the NAFTA, with democratic institutions. Therefore, the presumption of state protection is a strong one.” (See also *Canseco v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 73, at paragraph 14; *Alfaro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 460, at paragraph 18, highlighting the free and democratic nature of Mexican society.)

[18] However, other jurisprudence has focussed on the problems that remain in Mexico’s democracy. Recently, Deputy Justice Orville Frenette in *De Leon v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 53 (F.C.), at paragraph 28 indicated that as a developing democracy with problems including corruption and drug trafficking involving state authorities, the presumption of state protection applicable to Mexico is more easily overturned.

[19] Similarly in *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98, at paragraphs 20-22, my colleague, Madam Justice Johanne Gauthier addressed the presumption of state protection in the context of Mexico’s democracy:

Mexico is a democracy to which a presumption of state protection applies, even if its place on the “democracy spectrum” needs to be assessed to determine what credible and reliable evidence will be sufficient to displace that presumption. ...

In developed democracies such as the U.S. and Israel, it is clear from *Hinzman* (at paras. 46 and 57) that to rebut the presumption of state protection, this evidence must include proof that an applicant has exhausted all recourses available to her or him. It is also clear that, except in exceptional circumstances, it would be unreasonable in such countries not to seek state protection before seeking it in Canada.

[17] Pour ce qui est de la force de la présomption de protection de l’État dans le cas du Mexique, le défendeur fait valoir la décision *Velazquez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 532, où le juge Michael Phelan a déclaré ce qui suit, au paragraphe 6 : « Le Mexique est une démocratie qui fonctionne, il est membre de l’ALENA et il possède des institutions démocratiques. En conséquence, la présomption d’existence de protection de l’État y est forte ». (Se reporter également à *Canseco c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 73, au paragraphe 14; *Alfaro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 460, au paragraphe 18, où l’on souligne le caractère libre et démocratique de la société mexicaine.)

[18] Dans d’autres décisions, toutefois, la Cour a plutôt fait ressortir les problèmes auxquels est toujours confrontée la démocratie mexicaine. Tout récemment, le juge suppléant Orville Frenette a déclaré dans *De Leon c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 1307, au paragraphe 28, que, le Mexique étant une démocratie en voie de développement, où la corruption et le trafic de stupéfiants sont courants et impliquent certaines autorités gouvernementales, il était plus facile de réfuter la présomption d’existence de protection de l’État dans le cas de ce pays.

[19] Dans *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 98, aux paragraphes 20 à 22, ma collègue la juge Johanne Gauthier a semblablement traité de la question de la protection de l’État eu égard au contexte de la démocratie mexicaine :

Le Mexique constitue une démocratie pour laquelle une présomption de protection de l’État s’applique, même si sa place dans l’« éventail démocratique » doit être appréciée pour déterminer quelle preuve crédible et digne de foi sera suffisante pour écarter cette présomption [...]

Dans les démocraties développées comme les É.-U. et Israël, il ressort clairement de l’arrêt *Hinzman* (aux paragraphes 46 et 57) que pour réfuter la présomption de la protection de l’État, cette preuve doit comprendre la preuve qu’un demandeur a épuisé tous les recours dont il disposait. Il est clair également que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, il serait déraisonnable, dans de tels pays, de ne pas solliciter la protection de l’État avant de le faire au Canada.

The Court does not understand *Hinzman* to say that this conclusion applies to all countries wherever they stand on the “democracy spectrum” and to relieve the decision-maker of his or her obligation to assess the evidence offered to establish that, in Mexico for example, the state is unable (although willing) to protect its citizens, or that it was reasonable for the claimant to refuse to seek out this protection.

[20] I find Madam Justice Gauthier’s approach to the presumption of state protection in Mexico to be persuasive. While Mexico is a democracy and generally willing to protect its citizens, its governance and corruption problems are well documented. Accordingly, decision makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them suggesting that Mexico, while willing to protect, may be unable to do so. This assessment should include the context of the country of origin in general, all the steps that the applicants did in fact take, and their interaction with the authorities (*Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 1211, at paragraph 21; *G.D.C.P. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 989, at paragraph 18).

[21] I also note that with respect to avenues of protection that the applicants were required to exhaust, the applicants and the respondent have highlighted conflicting lines of jurisprudence.

[22] One line of jurisprudence holds that in seeking protection, an applicant is not required to “seek counselling, legal advice, or assistance from human rights agencies if the police are unable to help” (*Malik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 453, at paragraph 21; *Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 2 F.C. 339 (T.D.), at paragraphs 23-24).

[23] Another line of jurisprudence holds that for the purposes of conducting a state protection analysis, state-run or state-funded agencies other than the police can be taken into account (*Pal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 698, at paragraph 5; *Nagy*

La Cour ne croit pas que l’arrêt *Hinzman* signifie que cette conclusion s’applique à tous les pays, peu importe où il se trouve dans l’« éventail démocratique », ni qu’il décharge le décideur de son obligation d’apprécier la preuve présentée pour établir que, au Mexique par exemple, l’État n’est pas en mesure (bien qu’il le veuille) de protéger ses citoyens ou qu’il était raisonnable pour le demandeur de refuser de se prévaloir de cette protection.

[20] Je souscris à la façon qu’a la juge Gauthier d’aborder la question de la protection de l’État au Mexique. En effet, bien que le Mexique constitue une démocratie et veuille généralement assurer la protection de ses citoyens, la documentation abonde quant aux problèmes de gouvernance et de corruption qui y existent. Les décisionnaires doivent par conséquent apprécier avec soin la preuve dont ils sont saisis et laissant voir que le Mexique, bien qu’il veuille protéger ses citoyens, peut bien ne pas être en mesure de le faire. Cette appréciation doit notamment prendre en compte la situation générale ayant cours dans le pays d’origine du demandeur, toutes les mesures que celui-ci a effectivement prises et sa relation avec les autorités (*Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 1211, au paragraphe 21; *G.D.C.P. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 989, au paragraphe 18).

[21] Quant aux recours devant être épuisés par les demandeurs pour obtenir protection, ces derniers et le défendeur ont chacun invoqué un ensemble de décisions opposées.

[22] D’un côté, on a fait valoir des décisions portant qu’en vue d’obtenir protection, un demandeur n’est pas obligé de « demander des conseils, un avis juridique ou de l’aide d’une organisation des droits de l’homme si la police est incapable de l’aider » (*Malik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 453, au paragraphe 21; *Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2003] 2 C.F. 339 (1<sup>re</sup> inst.), aux paragraphes 23 et 24).

[23] De l’autre côté on a fait valoir des décisions portant qu’aux fins de l’analyse de la protection de l’État, l’on pouvait prendre en considération des organismes autres que la police régis ou financés par l’État (*Pal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*,

*v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 281; *Szucs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1614 (T.D.) (QL), at paragraph 29).

[24] In the present case, the Board proposed a number of alternate institutions in response to the applicants' claim that they were dissatisfied with police efforts and concerned with police corruption, including national or state human rights commissions, the Secretariat of Public Administration, the Program Against Impunity, the General Comptroller's Assistance Directorate or through a complaints procedure at the Office of the Attorney General of the Republic (PGR).

[25] I am of the view that these alternate institutions do not constitute avenues of protection *per se*; unless there is evidence to the contrary, the police force is the only institution mandated with the protection of a nation's citizens and in possession of enforcement powers commensurate with this mandate. For example, the documentary evidence explicitly states that the National Human Rights Commission has no legal power of enforcement ("Mexico: Situation of Witness to Crime and Corruption, Women Victims of Violence and Victims of Discrimination Based on Sexual Orientation" [Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper]).

[26] The Board's decision points to many efforts being made by the state to protect women from domestic violence. However, what was important was for the Board to be satisfied that the protection offered in Mexico was effective (*Lopez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 68 Imm. L.R. (3d) 81 (F.C.), at paragraph 16; *Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 4 F.C.R. 385 (F.C.), at paragraph 15; *Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 295 F.T.R. 35 (F.C.), at paragraph 34; *Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (F.C.T.D.), at paragraph 15).

2003 CFPI 698, au paragraphe 5; *Nagy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 281; *Szucs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1614 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 29).

[24] En l'espèce, la Commission a fait état de divers autres organismes auprès desquels les demandeurs, se disant insatisfaits des efforts de la police et croyant celle-ci corrompue, auraient pu s'adresser, comme la Commission nationale des droits de la personne, la Commission des droits de la personne d'un État, le Secrétariat de l'administration publique, le Programme de lutte contre l'impunité, la Direction d'aide du contrôleur général, ou encore le Bureau du procureur général de la République au moyen de sa procédure de plainte.

[25] Or, j'estime que ces autres institutions ne constituent pas, en soi, des voies de recours. Sauf preuve du contraire, la police est la seule institution chargée d'assurer la protection des citoyens d'un pays et disposant, pour ce faire, des pouvoirs de contrainte appropriés. Ainsi, par exemple, il est expressément mentionné dans la preuve documentaire que la loi ne confère à la Commission nationale des droits de la personne aucun pouvoir de contrainte (« Mexique : Situation des témoins des crimes et de la corruption, des femmes victimes de violences et des victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle » [Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d'origine : Exposé]).

[26] La Commission a signalé dans sa décision de nombreux efforts consentis par l'État pour protéger les femmes victimes de violence conjugale au Mexique. Ce qui importait toutefois, c'était que la Commission soit convaincue de l'existence de la protection offerte dans ce pays (*Lopez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 1341, au paragraphe 16; *Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 4 R.C.F. 385 (C.F.), au paragraphe 15; *Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359, au paragraphe 34; *Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1438 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 15).

[27] With respect to the principal applicant, who did not personally complain about the actions of her former husband, a police officer, the Board examined the documentary evidence and concluded that there were measures in place to deal with such a situation. However, the Board was faced with an abundance of evidence which indicated that these measures were not effective.

[28] This Court has consistently held that where there is contradictory evidence before the Board, it must provide reasons why it did not consider this evidence relevant or trustworthy (*Simpson v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 970, at paragraph 44; *Castillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 56, at paragraph 9; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 15).

[29] More particularly, while the Board refers to the document entitled “Mexico: Domestic Violence and Other Issues Related to the Status of Women” [Immigration and Refugee Board of Canada. Country of Origin Research: Issue Paper], dated March 2003, it did not address portions of the same document which pointed to a different conclusion. For example, excerpts indicated that domestic abuse occurs in one of every three homes in Mexico. Further, according to the Justice Attorney General’s Office of the Federal District, 48% of homicides committed in 2001 were attributed to domestic violence. The document also indicated that Mexican society generally considers domestic violence to be a private matter and police are reluctant to intervene. With respect to the availability of shelters for women who are victims of violence, the document [at section 5.3] indicates that according to COVAC (Mexican Association Against Violence Towards Women) “existing shelters established for victims of violence are saturated and that the assistance that can be received is temporary and does not generally respond to the growing need in the cities.” Finally [at section 3.1], according to Marta Torres, Coordinator of the Interdisciplinary Women’s Studies Program at the Colegio de México, “despite the progress made in the legislative field, the existing legislation on spousal abuse has not yet had a decisive impact.”

[27] En ce qui concerne la demanderesse principale, qui ne s’est pas elle-même plainte des agissements de son ex-mari, un policier, la Commission a étudié la preuve documentaire et conclu que des mesures étaient établies pour s’occuper d’une situation comme la sienne. La Commission était toutefois saisie d’une preuve abondante attestant l’inefficacité de ces mesures.

[28] Notre Cour a statué systématiquement que, lorsque la Commission est saisie d’une preuve contradictoire, elle doit dire pour quels motifs elle n’avait pas jugé cette preuve pertinente ou digne de foi (*Simpson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 970, au paragraphe 44; *Castillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 56, au paragraphe 9; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 15).

[29] Plus particulièrement en l’espèce, tout en mentionnant un document intitulé « Mexique : Violence conjugale et autres questions liées à la situation de la femme » [Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada. Recherche sur les pays d’origine : Exposé] et daté de mars 2003, la Commission a fait abstraction des parties de ce document qui militent en faveur d’une conclusion différente de la sienne. Selon certains extraits, par exemple, la violence conjugale frappe plus d’un foyer sur trois au Mexique. Le Bureau du procureur général de la justice du District fédéral a déclaré, en outre, que 48 % des homicides commis en 2001 étaient attribuables à la violence conjugale. On mentionne également dans le document qu’au Mexique, la violence conjugale est généralement considérée relever du domaine privé, et que la police y hésite à s’interposer. En ce qui concerne la disponibilité de refuges pour femmes victimes de violence, on dit dans le document [à la section 5.3] que, selon la COVAC (Association mexicaine contre la violence faite aux femmes), les « divers refuges établis pour les victimes de violence sont saturés, et que l’aide qu’on peut y recevoir est de caractère temporaire et ne répond généralement pas aux besoins croissants des villes ». Finalement [à la section 3.1], d’après Marta Torres, coordonnatrice du Programme interdisciplinaire des études sur la femme au Colegio de México, « malgré les progrès réalisés en matière

[30] The 2006 U.S. State Department Report on Mexico, also specifically referred to by the Board, indicates that at the state level, laws sanctioning domestic violence, if any, are weak, and victims generally do not report abuse for many reasons, including disinterest of authorities in prosecuting such offences. Further, violence against women remained a widespread phenomenon throughout the country; on an annual basis approximately 1 600 women were killed nationwide mostly from domestic violence. Finally, in August the United Nations Committee for the Elimination of Discrimination Against Women said that there were no visible results from government efforts to prevent gender violence.

[31] The issue paper entitled “Mexico: Situation of Witnesses to Crime and Corruption, Women Victims of Violence and Victims of Discrimination Based on Sexual Orientation”, dated February 2007, again referred to by the Board, indicates in the “Effectiveness of protection efforts” section [section 4.3.1] that the effectiveness of law enforcement and shelters in meeting the needs of victims could not be provided:

Regarding the effectiveness of protection available to women victims of violence, interlocutors from both governmental and non-governmental organizations stated that evaluation efforts are relatively new and statistical information on, for example, the effectiveness of law enforcement and shelters in meeting the needs of victims could not be provided. ...

[32] Further, in the National Documentation Package provided to the Board was a document entitled “Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective: Violence Against Women”, dated January 13, 2006 [United Nations. Commission on Human Rights. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*. UN Doc. E/CN.4/2006/61/Add.4] (National Documentation Package on Mexico,

législative, les lois sur la violence conjugale n’ont pas encore eu d’effets déterminants ».

[30] Le rapport de 2006 du Secrétariat d’État américain relatif au Mexique, également mentionné expressément par la Commission, indique qu’à l’échelon des États les lois visant à contrer la violence conjugale, s’il en est, manquent de fermeté, et que les victimes ne signalent généralement pas la violence dont elles font l’objet pour de nombreux motifs, y compris le peu de volonté manifestée par les autorités pour tenter des poursuites. En outre, la violence à l’endroit des femmes demeure répandue dans l’ensemble du Mexique, où environ 1 600 femmes sont victimes de meurtre chaque année, le plus souvent dans un contexte de violence conjugale. Finalement, en août, le Comité des Nations Unies pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes a déclaré que les efforts consentis par le gouvernement mexicain pour contrer la violence fondée sur le sexe n’avaient conduit à aucun résultat apparent.

[31] L’exposé intitulé « Mexique : Situation des témoins des crimes et de la corruption, des femmes victimes de violences et des victimes de discrimination fondée sur l’orientation sexuelle », daté de février 2007 et auquel la Commission a aussi fait référence, précise sous la rubrique « Efficacité des efforts de protection » [à la section 4.3.1] qu’il n’a pas été possible d’évaluer dans quelle mesure les victimes ont pu profiter des refuges et des mesures d’application de la loi :

En ce qui concerne l’efficacité des mesures de protection accordées aux femmes victimes de violence, les représentants des organisations gouvernementales et non gouvernementales ont déclaré que les programmes d’évaluation de ces mesures étaient relativement récents et que, par conséquent, il n’existait pas de statistiques permettant de déterminer dans quelle mesure les victimes ont pu profiter des refuges et des mesures d’application de la loi [...]

[32] Dans le Cartable national de documentation remis à la Commission, en outre, figurait un document intitulé « Intégration des droits fondamentaux des femmes et d’une approche sexospécifique : violence contre les femmes » et daté du 13 janvier 2006 [Nations Unies. Commission des droits de l’homme. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*, Doc. NU E/CN.4/2006/61/

item 5.3). This report by the United Nations Special Rapporteur on violence against women regarding the situation in Mexico, instructively states the following, at paragraph 63:

The Government of Mexico has taken significant steps to prevent, punish and eradicate violence against women with due diligence. But in the light of the unbearably high levels of violence against women that continue to exist in Mexico, the Government needs to do more to live up to its international obligations. The responsiveness of the police and justice sectors to gender-based violence remains inadequate overall and needs to be improved. [Emphasis added.]

The views of the Special Rapporteur present cogent evidence that despite the Government of Mexico's "due diligence," the response to gender-based violence remains inadequate. While the Board is not required to defer to the Special Rapporteur's general conclusions, it is required to address relevant and contradictory evidence.

[33] With respect to the male applicant, the Board was of the view that he should have exhausted additional avenues of protection. The Board was cognizant of the fact that the applicant complained directly to the police after his attack; however, it failed to mention the fact that he did submit a complaint to the Queretaro State Human Rights Commission. This State Human Rights Commission was specifically mentioned by the Board as an alternate institution capable of addressing the applicants' corruption concerns. I note that the Board referred to an Amnesty International Report in its reasons stating that commissions were overall ineffective in holding the authorities accountable for their actions and yet without further explanation paradoxically went on to cite it as a possible avenue for redress.

[34] In light of the foregoing, I am of the view that the Board erred by failing to consider the above-mentioned documents in its analysis of state protection.

Add.4] (Cartable national de documentation : Mexique, article 5.3). Ce rapport établi par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes au Mexique renferme les commentaires instructifs suivants, au paragraphe 63 :

[TRADUCTION] Le gouvernement mexicain a pris des mesures importantes pour prévenir, réprimer et éliminer la violence contre les femmes avec la diligence convenable. Compte tenu toutefois de l'intolérable degré de violence dont les femmes font toujours l'objet au Mexique, le gouvernement de ce pays doit faire davantage pour s'acquitter de ses obligations internationales. Dans l'ensemble, les services de police et le secteur de la justice ne réagissent pas adéquatement face à la violence fondée sur le sexe; il faut améliorer cette situation. [Non souligné dans l'original.]

L'avis exprimé par la Rapporteuse spéciale constitue une preuve solide quant au fait que, malgré la « diligence raisonnable » du gouvernement mexicain, les mesures prises par lui pour contrer la violence fondée sur le genre demeurent toujours inadéquates. Or, même si la Commission n'est pas tenue de mentionner les conclusions générales de la Rapporteuse spéciale, elle est tenue de traiter des éléments de preuve contradictoires et pertinents.

[33] En ce qui concerne maintenant le demandeur majeur, la Commission était d'avis qu'il n'avait pas épuisé tous les recours possibles. La Commission a reconnu que le demandeur avait directement déposé une plainte à la police après son agression, mais elle n'a pas mentionné qu'il avait également soumis une plainte à la Commission des droits de la personne de l'État du Queretaro. Celle-ci avait pourtant été mentionnée expressément par la Commission à titre d'autre institution à laquelle les demandeurs auraient pu exprimer leurs inquiétudes en matière de corruption. Je note à ce sujet que la Commission a déclaré dans ses motifs que, selon un rapport d'Amnistie Internationale, les commissions des droits n'avaient généralement pas réussi au Mexique à responsabiliser les autorités à l'égard de leurs actes puis, paradoxalement, a déclaré plus loin sans autre explication que les demandeurs auraient aussi pu chercher à obtenir réparation auprès de ces mêmes commissions.

[34] Compte tenu de ce qui précède, j'estime que la Commission a commis une erreur en ne prenant pas en compte les documents susmentionnés lorsqu'elle a analysé la question de la protection de l'État.

[35] Accordingly, the application for judicial review is allowed. The matter is returned to a newly constituted Board for rehearing and redetermination.

#### JUDGMENT

THIS COURT ORDERS that the application for judicial review is allowed. The matter is returned to a newly constituted Board for rehearing and redetermination.

[35] La demande de contrôle judiciaire est par conséquent accueillie. L'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour que celui-ci tienne une nouvelle audience et statue à nouveau sur l'affaire.

#### JUGEMENT

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie. L'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Commission pour que celui-ci tienne une nouvelle audience et statue à nouveau sur l'affaire.