

IMM-3603-99
Anatoliy Zhuravlev, Ramziya Zhuravleva
(Applicants)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(Respondent)

**INDEXED AS: ZHURAVLVEV v. CANADA (MINISTER OF
 CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**

Trial Division, Pelletier J.—Winnipeg, February 17;
 Ottawa, April 14, 2000.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — State protection — Judicial review of CRDD decision applicants not Convention refugees because no refusal of state protection in failure by Russian police to act on complaints, simply no basis on which to proceed with investigation — Where state not agent of persecution, lack of state protection assessed as matter of state capacity to provide protection rather than from perspective of whether local apparatus provided protection in given circumstance — Where evidence situating individual claimant's experience as part of broader pattern of state inability or refusal to extend protection, absence of state protection established — Local refusal to provide protection not state refusal in absence of evidence of broader state policy to not extend state protection to target group — In states where internal movement restricted, failure to remedy local conditions may amount to state failure to provide protection — CRDD's cursory analysis insufficient — Persistent failure by police to act requiring close examination of reasonableness, bona fides of police action, particularly where citizen's right to internal movement limited.

This was an application for judicial review of the CRDD's decision that the applicants were not Convention refugees. The female applicant is an ethnic Tatar who married an ethnic Russian and converted to Christianity. They lived in the Russian province of Bashkir, which is north of Chechnya. Because of the war in Chechnya, Chechens fled north to Bashkir. Muslim influence spread and imposed its laws. Despite the applicants' complaints concerning threats and incidents of violence and vandalism, the local police did nothing. The CRDD held that the applicants had not

IMM-3603-99
Anatoliy Zhuravlev, Ramziya Zhuravleva
(demandeurs)

c.

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

**RÉPERTORIÉ: ZHURAVLVEV c. CANADA (MINISTRE DE LA
 CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**

Section de première instance, juge Pelletier—
 Winnipeg, 17 février; Ottawa, 14 avril 2000.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Protection de l'État — Contrôle judiciaire de la décision de la SSR par laquelle il a été conclu que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention parce que l'omission d'agir de la police russe à la suite de plaintes pour le motif que rien ne permettait de procéder à une enquête ne constitue pas un refus de la part de l'État d'accorder sa protection — Lorsque l'agent persécuteur n'est pas l'État, l'absence de protection étatique doit être appréciée au point de vue de la capacité de l'État d'assurer une protection plutôt qu'au point de vue de la question de savoir si l'appareil local a fourni une protection dans un cas donné — Lorsque la preuve montre que l'expérience qu'a connue l'intéressé indique une tendance plus générale de l'État à être incapable ou à refuser d'assurer une protection, l'absence de protection étatique est établie — Le refus de fournir une protection à l'échelle locale ne constitue pas un refus de l'État en l'absence d'une preuve de l'existence d'une politique plus générale selon laquelle la protection de l'État ne s'étend pas au groupe visé — Dans les États où la mobilité interne est restreinte, l'omission de remédier à la situation locale peut équivaloir à une omission étatique d'assurer une protection — L'analyse sommaire effectuée par la SSR était insuffisante — L'omission constante de la police de prendre des mesures exige un examen approfondi du caractère raisonnable et réel de l'action policière, en particulier lorsque le droit d'un citoyen de se déplacer à l'intérieur du pays est limité.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le SSR avait conclu que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. La demanderesse est d'origine tatare; elle a épousé un homme d'origine russe et s'est convertie au christianisme. Le couple vivait en Bachkirie, une province russe située au nord de la Tchétchénie. À cause de la guerre qui sévissait en Tchétchénie, les Tchétchéniens s'enfuyaient au nord, en Bachkirie. L'influence musulmane s'est répandue et a imposé ses lois. Les intéressés s'étaient plaints des menaces

established that they could not obtain state protection. Specifically, the CRDD found that the police did not refuse to help the applicants, but that there was simply no basis for a police investigation. The only issue was whether there had been a refusal by the state to protect the applicants.

Held, the application should be allowed.

When the agent of persecution is not the state, the lack of state protection has to be assessed as a matter of state capacity to provide protection rather than from the perspective of whether the local apparatus provided protection in a given circumstance. Local failures to provide effective policing do not amount to lack of state protection. However, where the evidence, including the documentary evidence, situates the individual claimant's experience as part of a broader pattern of state inability or refusal to extend protection, then the absence of state protection is established. The question of refusal to provide protection should be addressed on the same basis as the inability to provide protection. A local refusal to provide protection is not a state refusal in the absence of evidence of a broader state policy to not extend state protection to the target group. Once again, the documentary evidence may be relevant. Refusal may not be overt; the state organs may justify their failure to act by reference to various factors which, in their view would make any state action ineffective. The CRDD must assess the *bona fides* of these assertions in light of all the evidence.

Finally, one must consider the issue of internal flight alternative in relation to state inability or refusal to provide protection. A reasonable response to local failure to provide protection is internal migration to an area where state protection is available. However, in states where internal movement is restricted, a failure to remedy local conditions may amount to state failure to provide protection. If state policy restricts a claimant's access to the whole of the state's territory, then the state's failure to provide local protection can be seen as state failure to provide protection and not mere local failure. Once again, this is a matter for the CRDD to weigh in assessing the claim of absence of state protection.

The CRDD's analysis was perfunctory. It went directly to an assertion that the police had no basis on which to proceed with any investigation and therefore there was no foundation for a claim of refusal to provide state protection. This analysis was insufficient. The applicants gave evidence

qui avaient été proférées contre eux ainsi que des actes de violence et de vandalisme dont ils avaient été victimes, mais la police locale n'avait rien fait. La SSR a conclu que les intéressés n'avaient pas établi qu'ils ne pouvaient pas obtenir la protection de l'État. Plus précisément, la SSR a conclu que la police ne refusait pas de les aider, mais qu'elle ne pouvait tout simplement rien faire. Il s'agissait uniquement de savoir si l'État avait refusé de protéger les intéressés.

Jugement: la demande est accueillie.

Lorsque l'agent persécuteur n'est pas l'État, l'absence de protection étatique doit être appréciée au point de vue de la capacité de l'État d'assurer une protection plutôt qu'au point de vue de la question de savoir si l'appareil local a fourni une protection dans un cas donné. Les omissions locales de maintenir l'ordre d'une façon efficace n'équivalent pas à une absence de protection étatique. Toutefois, lorsque la preuve, et notamment la preuve documentaire, montre que l'expérience qu'a connue l'intéressé individuel indique une tendance plus générale de l'État à être incapable ou à refuser d'assurer une protection, l'absence de protection étatique est établie. La question du refus de fournir une protection devrait être abordée de la même façon que l'incapacité d'assurer une protection. Le refus de fournir une protection à l'échelle locale ne constitue pas un refus de l'État en l'absence d'une preuve de l'existence d'une politique plus générale selon laquelle la protection de l'État ne s'étend pas au groupe visé. Encore une fois, la preuve documentaire peut être pertinente. Le refus n'est peut-être pas évident; les organes étatiques peuvent justifier leur omission d'agir en invoquant divers facteurs qui, à leur avis, auraient pour effet de rendre inefficaces les mesures étatiques. Il incombe à la SSR d'apprécier le bien-fondé de ces assertions en se fondant sur la preuve dans son ensemble.

Enfin, il faut tenir compte de la possibilité de refuge intérieur par rapport à l'incapacité de l'État de fournir une protection ou à son refus de le faire. La migration interne dans une région où il est possible d'obtenir la protection de l'État constitue une réponse raisonnable à une omission locale d'assurer pareille protection. Toutefois, dans les États où la mobilité interne est restreinte, l'omission de remédier à la situation locale peut équivaloir à une omission étatique d'assurer une protection. Si la politique de l'État restreint l'accès d'un intéressé à l'ensemble du territoire, l'omission de l'État d'assurer une protection à l'échelle locale peut être considérée comme une omission d'assurer une protection étatique plutôt que comme une simple omission locale. Il s'agit encore une fois d'une question que la SSR doit apprécier lorsqu'elle examine l'allégation relative à l'absence de protection étatique.

L'analyse effectuée par la SSR était superficielle. Elle se rapportait directement à l'assertion selon laquelle rien ne permettrait à la police de procéder à une enquête, l'assertion selon laquelle l'État refusait d'accorder sa protection étant donc dénuée de fondement. Cette analyse était insuffisante.

of several attendances at the police station to complain of the treatment they were receiving. In each case, there was no action taken. There were restrictions on their ability to move. It may be true that the police did not have a great deal to work with, but a persistent failure to take action, while not necessarily justifying a finding of lack of state protection, does require a close examination of the reasonableness and *bona fides* of the police action, particularly where a citizen's right to internal movement is limited. The CRDD's cursory analysis amounted to a failure to consider relevant factors and justified setting the decision aside and sending the matter back for determination by a differently constituted panel.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Badran v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1996), 111 F.T.R. 211 (F.C.T.D.); *Mendivil v. Canada (Secretary of State)* (1994), 23 Imm. L.R. (2d) 225; 167 N.R. 91 (F.C.A.).

CONSIDERED:

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; *Smirnov v. Canada (Secretary of State)*, [1995] 1 F.C. 780 (T.D.); *Bobrik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 13 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, 1988.

APPLICATION for judicial review of the CRDD's decision that the applicants were not Convention refugees since the evidence established that the police had no basis on which to proceed with the investigation of their complaints and not that there had been a refusal of state protection. Application allowed.

Les demandeurs ont témoigné qu'ils s'étaient adressés à la police à plusieurs reprises pour se plaindre de la façon dont ils étaient traités. Dans chaque cas, aucune mesure n'a été prise. Les déplacements des demandeurs étaient assujettis à des restrictions. Il est peut-être vrai que la police ne pouvait pas faire grand-chose, mais l'omission constante de prendre des mesures, tout en ne justifiant pas nécessairement une conclusion d'absence de protection étatique, exige un examen approfondi du caractère raisonnable et réel de l'action policière, en particulier lorsque le droit d'un citoyen de se déplacer à l'intérieur du pays est limité. L'analyse sommaire que la SSR a effectuée équivalait à une omission de tenir compte de facteurs pertinents et justifiait l'annulation de la décision et le renvoi de l'affaire pour réexamen par une formation différente.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1).

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Badran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1996), 111 F.T.R. 211 (C.F. 1^{re} inst.); *Mendivil c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 23 Imm. L.R. (2d) 225; 167 N.R. 91 (C.A.F.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Canada (Procureur général) c. Ward, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Smirnov c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] 1 C.F. 780 (1^{re} inst.); *Bobrik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 13 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

Nations Unies. Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*. Genève, 1988.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la SSR avait conclu que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention étant donné que la preuve établissait que rien ne permettait à la police d'enquêter sur leurs plaintes et non que l'État avait refusé d'assurer une protection. Demande accueillie.

APPEARANCES:

David Matas for applicants.
Nalini Reddy for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

David Matas, Winnipeg, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

[1] PELLETIER J.: In her personal information form, the female claimant [applicant] stated that she is an ethnic Tatar who married an ethnic Russian and converted to Christianity. They lived in the Russian province of Bashkir in the capital of Ourai. Bashkir is north of Chechnya. Because of the war in Chechnya, Chechens fled north to Bashkir. Muslim influence spread and imposed its laws.

[2] In their village, all the members of a Muslim family who had converted to Christianity were poisoned by gas at their home, after endless persecution, threats and beatings. Another woman who had intermarried was thrown from her fifth floor balcony because she did not want to leave her family. She also was harassed by Muslims.

[3] In June 1997, a woman and a man came to visit the female claimant at the couple's home. They threatened her that if she did not reconvert back to Islam and convert her family with her, or if she did not leave her family, Allah would punish her and her husband by the hands of the faithful.

[4] In July 1997, the couple were accosted in the street, about 100 metres from the police station, by a group of young Tatars. They beat the husband and hit the wife several times. The wife called for help. No one came to their aid despite the fact that a police station was not far away. They went to the police

ONT COMPARU:

David Matas pour les demandeurs.
Nalini Reddy pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

David Matas, Winnipeg, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE PELLETIER: Dans son formulaire de renseignements personnels, l'intéressée [la demanderesse] a déclaré être d'origine tatare, avoir épousé un homme d'origine russe et s'être convertie au christianisme. Le couple vivait à Ourai, capitale de la Bachkirie. Cette province russe est située au nord de la Tchétchénie. À cause de la guerre qui sévissait en Tchétchénie, les Tchétchènes s'enfuyaient au nord, en Bachkirie. L'influence musulmane se répandait et imposait ses lois.

[2] Dans le village où vivait le couple, tous les membres d'une famille musulmane qui s'étaient convertis au christianisme avaient été empoisonnés au gaz chez eux, après avoir incessamment été persécutés, menacés et battus. Une autre femme qui avait épousé un homme d'une autre origine ethnique avait été jetée en bas de son balcon, au cinquième étage, parce qu'elle ne voulait pas quitter sa famille. Elle avait également été harcelée par les musulmans.

[3] Au mois de juin 1997, une femme et un homme ont rendu visite à l'intéressée là où vivait le couple. Ils lui ont dit que si elle ne se convertissait pas de nouveau à l'islamisme et si sa famille ne se convertissait pas également, ou si elle ne quittait pas sa famille, Allah la punirait et punirait son conjoint par l'entremise de ses fidèles.

[4] Au mois de juillet 1997, le couple a été accosté dans la rue à une centaine de mètres du poste de police par un groupe de jeunes Tatares qui ont battu le mari et frappé la femme à plusieurs reprises. La femme a crié au secours. Personne n'est venu à leur aide même s'ils étaient près d'un poste de police. Le

station and told everything. The policeman to whom they told the story said that he saw nothing and heard nothing. He was ethnic Bashkir. The couple understood that there they would not get help.

[5] The couple started to receive threatening letters. The letters said that the couple must leave the city or their house would be burned down, with them inside; that they deserved death. The couple took the letters to the police. They were told that the police would look for the authors but that the letters were only threats and not crimes. The applicants believe that the police knew well the authors of these letters, sympathized with them, and did not wish to help the claimants.

[6] After returning from a visit to the United States in September 1997, the claimants found the windows of their apartment broken, the television and sound system broken, and more threatening letters. Again they went to the police. The police said that the couple should have told the police about the incident immediately after it happened. Now it was too late to do anything.

[7] On returning from a December 1997 visit to Moscow to get visas, the couple found that their country home had been burned down. This time they realized that it would be useless to go to the police.

[8] Their children, who are married adults, live separately with their families. The oldest daughter had to quit her work because her boss, a Tatar, provoked fights with her. In February 1998, when the couple had gone to visit their son Anatoliy, they returned to find the tires of their car punctured and a threatening note on their windshield. Their younger daughter received a letter threatening her new born child if she did not influence her parents (the claimants). There were other threatening letters as well. The daughter had a nervous breakdown.

couple s'est rendu au poste de police et a signalé l'incident. Le policier à qui ils ont fait leur récit a affirmé qu'il n'avait rien vu ni rien entendu. Il était de descendance bachkir. Les demandeurs se sont rendu compte qu'on ne les aiderait pas.

[5] Les demandeurs ont commencé à recevoir des lettres de menace. Les lettres disaient qu'ils devaient quitter la ville, à défaut de quoi on mettrait le feu à leur maison pendant qu'ils y étaient; ils méritaient la mort. Les demandeurs ont montré les lettres à la police. On leur a dit que l'on chercherait à savoir qui avait rédigé les lettres, mais qu'il s'agissait simplement de menaces et non de crimes. Les demandeurs croient que la police connaissait les auteurs de ces lettres, qu'elle sympathisait avec eux et qu'elle ne voulait pas les aider.

[6] À leur retour d'un séjour aux États-Unis au mois de septembre 1997, les demandeurs ont constaté que l'on avait cassé les vitres de leur logement ainsi que leur télévision et leur chaîne audio et qu'ils avaient reçu d'autres lettres de menace. Ils se sont encore une fois adressés à la police qui leur a fait savoir qu'ils auraient dû se plaindre dès que l'événement s'était produit. Il était maintenant trop tard pour faire quoi que ce soit.

[7] À leur retour d'un séjour qu'ils avaient effectué à Moscou, au mois de décembre 1997, en vue d'obtenir des visas, les demandeurs ont constaté que l'on avait mis le feu à leur maison de campagne. Cette fois, ils se sont rendu compte qu'il serait inutile de s'adresser à la police.

[8] Les enfants du couple, qui sont des adultes mariés, vivent séparément avec leurs familles. La fille aînée s'est vue obligée de quitter son emploi parce que son patron, un Tatar, se querrellait avec elle. Au mois de février 1998, lorsque les demandeurs étaient allés visiter leur fils Anatoliy, ils ont constaté à leur retour qu'on avait crevé les pneus de leur voiture; il y avait une note de menace sur le pare-brise. La fille cadette a reçu une lettre par laquelle on lui faisait savoir que si elle n'exerçait pas de pressions sur ses parents (les demandeurs), on s'en prendrait à son enfant nouveau-né. Il y a également eu d'autres lettres de menace. La fille a eu une dépression nerveuse.

[9] The female claimant was hospitalized in April 1998 for a gynaecological illness provoked by nervous stress. While she was in the hospital, the windows in the couple's apartment were broken several times. On return from the hospital, she continued to receive threats that the couple must leave. There were calls in the middle of the night, each half hour. There were rings at the doorbell, but the peep hole was blocked so that the couple could not see who was there.

[10] The daughters went to live with their in-laws and closed up their apartments. The couple decided to leave and claim refugee status.

[11] The Convention Refugee Determination Division (CRDD) accepted that the applicants were truthful but decided that they were not refugees because they had not established that they could not obtain state protection. Specifically, the CRDD seems to have found that the police did not refuse to help them but that there was simply nothing for the police to work with. The exact words used by the CRDD in their decision are as follows:

[TRANSLATION] We must answer this question in the negative since, in the instant case, it is inappropriate to say that the authorities refused to provide protection. They do not seem to have the evidence needed to effectively complete the investigation that they could have conducted following the complaint of assault that the applicants lodged with the police. What could the police do since there were not any witnesses.

[12] The decision of the CRDD does not, in express terms, find that the applicants were the victims of persecution. But at the hearing of this matter, counsel for the Crown conceded that the question of persecution was not in issue. The main issue is the question of the availability of state protection.

[13] Counsel for the applicants says that the only conclusion to be drawn from the evidence is that the police refused to assist the applicants and that, in such a case, the question of the inability of the state to protect the applicants does not arise. Counsel for the

[9] La demanderesse a été hospitalisée au mois d'avril 1998 pour une maladie gynécologique provoquée par le stress. Pendant qu'elle était à l'hôpital, on a cassé les vitres du logement du couple à plusieurs reprises. À son retour de l'hôpital, la demanderesse a continué à faire l'objet de menaces; on lui intimait de quitter les lieux avec son mari. Ils ont reçu des appels au milieu de la nuit, à toutes les demi-heures. On a sonné à leur porte, mais le judas était bloqué de sorte que le couple ne pouvait pas voir qui était là.

[10] Les filles sont allées vivre chez leurs beaux-parents et ont fermé leurs appartements. Le couple a décidé de partir et de revendiquer le statut de réfugié.

[11] La section du statut de réfugié (la SSR) a reconnu la crédibilité des demandeurs, mais elle a conclu qu'ils n'étaient pas des réfugiés parce qu'ils n'avaient pas établi qu'ils ne pouvaient pas obtenir la protection de l'État. Plus précisément, la SSR semble avoir conclu que la police ne refusait pas de les aider, mais qu'elle ne pouvait tout simplement rien faire. Voici ce que la SSR a dit dans sa décision:

À cette question, nous devons répondre par la négative parce que dans le cas en l'espèce, il est inapproprié de parler de refus de protection de la part des autorités alors que celles-ci ne semblent pas avoir les éléments de preuve nécessaires pour faire aboutir efficacement l'enquête qu'elles auraient pu tenir à la suite de la plainte que les demandeurs ont logée à la police en rapport avec l'agression dont ils ont été l'objet. Qu'est-ce que la police pouvait faire alors qu'il n'y avait pas de témoins.

[12] Dans sa décision, la SSR ne conclut pas expressément que les demandeurs étaient victimes de persécution. Cependant, à l'audition de cette affaire, l'avocate de la Couronne a concédé que la question de la persécution ne se posait pas. Il s'agit principalement de savoir s'il était possible de se réclamer de la protection de l'État.

[13] L'avocat des demandeurs dit que la preuve permet uniquement de conclure que la police refusait d'aider les demandeurs et que, dans ces conditions, la question de l'incapacité de l'État de protéger les demandeurs ne se pose pas. L'avocate du défendeur

respondent argues that the CRDD did not find that there was a refusal to assist but rather that the facts were such that there was nothing the police could do.

[14] The definition of a Convention refugee is found at subsection 2(1) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28 s. 1] which provides as follows:

2. (1) . . .

“Convention refugee” means any person who

(a) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(i) is outside the country of the person’s nationality and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

(ii) not having a country of nationality, is outside the country of the person’s former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to return to that country, and

(b) has not ceased to be a Convention refugee by virtue of subsection (2),

but does not include any person to whom the Convention does not apply pursuant to section E or F of Article 1 thereof, which sections are set out in the schedule to this Act;

[15] The issue of state protection was considered by the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, in which Ward claimed refugee status in Canada on the ground of the inability of the Government of Northern Ireland to protect him from persecution by the IRA. The case raised a number of issues including the question of whether state complicity in the persecution was necessary in order to establish a claim as a Convention refugee. The Supreme Court ruled that state complicity was not a necessary element of persecution. While the issue of state protection did not arise as a consequence of the Court’s ruling on state complicity, the two are related issues.

soutient que la SSR n’a pas conclu qu’on refusait d’aider les demandeurs, mais plutôt que les faits étaient tels qu’il n’y avait rien que la police puisse faire.

[14] L’expression «réfugié au sens de la Convention» est définie au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1], qui est ainsi libellé:

2. (1) [. . .]

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

a) qui, craignant avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques:

(i) soit se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) soit, si elle n’a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de cette crainte, ne veut y retourner;

b) qui n’a pas perdu son statut de réfugié au sens de la Convention en application du paragraphe (2).

Sont exclues de la présente définition les personnes soustraites à l’application de la Convention par les sections E ou F de l’article premier de celle-ci dont le texte est reproduit à l’annexe de la présente loi.

[15] La Cour suprême du Canada a examiné la question de la protection fournie par l’État dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689. Ward revendiquait le statut de réfugié au Canada pour le motif que le gouvernement de l’Irlande du Nord ne pouvait pas le protéger contre les persécutions auxquelles l’IRA se livrait à son endroit. L’affaire soulevait un certain nombre de questions, notamment la question de savoir s’il était nécessaire que l’État soit complice des persécutions pour que le statut de réfugié au sens de la Convention puisse être établi. La Cour suprême a statué que la complicité de l’État n’était pas un élément nécessaire de la persécution. La question de la protection fournie par l’État ne se posait pas compte tenu de la conclusion que la Cour suprême avait tirée sur la complicité de l’État, mais il s’agit de deux questions connexes.

[16] The Court held that the availability of state protection is to be considered in the context of deciding whether the claimant's fear of persecution is well-founded. A finding of a well-founded fear of persecution requires two prior findings. The claimant must have a subjective fear of persecution and that there must be an objective basis for that fear. La Forest J. speaking for the Court, found that the lack of state protection established the objective basis of the fear [at page 712]:

The section [the definition of Convention refugee] appears to focus the inquiry on whether there is a "well-founded fear". This is the first point the claimant must establish. All that follows must be "by reason of" that fear. The first category requires the claimant to be outside the country of nationality by reason of that fear and unable to avail him- or herself of its protection. The second requires that the claimant be both outside the country of nationality and unwilling to avail him- or herself of its protection, by reason of that fear. Thus, regardless of the category under which the claimant falls, the focus is on establishing whether the fear is "well-founded". It is at this stage that the state's inability to protect should be considered. The test is in part objective; if a state is able to protect the claimant, then his or her fear is not, objectively speaking, well-founded.

[17] La Forest J. then takes this analysis to its logical conclusion and finds that persecution can be inferred from a finding of lack of state protection [at page 722]:

Having established that the claimant has a fear, the Board is, in my view, entitled to presume that persecution will be likely, and the fear well-founded, if there is an absence of state protection. The presumption goes to the heart of the inquiry, which is whether there is a likelihood of persecution. But I see nothing wrong with this, if the Board is satisfied that there is a legitimate fear, and an established inability of the state to assuage those fears through effective protection. The presumption is not a great leap. Having established the existence of a fear and a state's inability to assuage those fears, it is not assuming too much to say that the fear is well-founded. [Underlining in original.]

[18] If one returns to the definition of a Convention refugee, one notes that it requires that a claimant have a well-founded fear of persecution, as discussed

[16] La Cour suprême a statué que la possibilité d'obtenir la protection de l'État doit être prise en compte dans le cadre de l'examen visant à déterminer si la crainte de persécution de l'intéressé est fondée. Pour conclure au bien-fondé de la crainte de persécution, il faut tout d'abord tirer deux conclusions. L'intéressé doit avoir une crainte subjective de persécution et cette crainte doit être objectivement fondée. Le juge La Forest, au nom de la Cour suprême, a conclu que l'absence de protection de la part de l'État établissait le fondement objectif de la crainte [à la page 712]:

La disposition [la définition de «réfugié au sens de la Convention»] semble mettre l'accent sur la question de savoir si le demandeur «craint avec raison» d'être persécuté. C'est le premier point que le demandeur doit établir. Tout ce qui vient après doit être «du fait de cette crainte». Le demandeur qui fait partie de la première catégorie doit, du fait de cette crainte, se trouver hors du pays dont il a la nationalité et doit être incapable de se réclamer de la protection de ce pays. Le demandeur qui fait partie de la deuxième catégorie doit être à la fois hors du pays dont il a la nationalité et ne pas vouloir se réclamer de la protection de ce pays, du fait de cette crainte. Par conséquent, quelle que soit la catégorie dont le demandeur fait partie, il s'agit d'établir s'il craint «avec raison» d'être persécuté. C'est à ce stade que l'incapacité de l'État d'assurer la protection devrait être prise en considération. Le critère est en partie objectif; si un État est capable de protéger le demandeur, alors, objectivement, ce dernier ne craint pas avec raison d'être persécuté.

[17] Le juge La Forest amène ensuite son analyse à sa conclusion logique, à savoir que la persécution peut être inférée s'il est conclu que l'État ne fournit pas sa protection [à la page 722]:

Ayant établi que le demandeur éprouve une crainte, la Commission a, selon moi, le droit de présumer que la persécution sera probable, et la crainte justifiée, en l'absence de protection de l'État. La présomption touche le cœur de la question, qui est de savoir s'il existe une probabilité de persécution. Cependant, je ne vois rien de mal dans cela si la Commission est convaincue qu'il existe une crainte légitime et s'il est établi que l'État est incapable d'apaiser cette crainte au moyen d'une protection efficace. De là à formuler la présomption, il n'y a qu'un pas. Une fois établie l'existence d'une crainte et de l'incapacité de l'État de l'apaiser, il n'est pas exagéré de présumer que la crainte est justifiée. [Soulignement dans l'original].

[18] Si l'on revient à la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention», on note que l'intéressé doit craindre avec raison d'être persécuté,

above, and that in addition, the claimant must be outside the country in respect of which the claim is made and be unwilling or unable to avail himself/herself of state protection. The effect of La Forest J.'s analysis is that the question of state protection must be considered two times, the first time in relation to the question of well-founded fear of persecution, the second time in relation to the claimant's unwillingness or inability to avail himself/herself of state protection. However, given that a lack of state protection is inherent in the finding of a well-founded fear of persecution, it is unlikely that the question of unwillingness or inability to avail oneself of state protection will require serious inquiry. In order to get to this point in the analysis, one must have already concluded that state protection is not available. While this suggests that some index of objectivity other than lack of state protection may have been intended by the drafters of the Convention, the result is undoubtedly that which the drafters intended: to be found a Convention refugee, one must show an objectively verifiable fear of persecution and a lack of state protection.

[19] However, the question of state protection is one which admits of degrees. Where the state is shown to be the agent of persecution, one need not inquire into the extent or effectiveness of state protection; it is, by definition, absent. Where the agent of persecution is not the state, as in *Ward*, the question of state protection is rarely a yes/no proposition. The state may wish to provide protection but may be unable to provide effective protection, either locally or across its entire territory. Effectiveness is itself a matter of degree. All *policing activity is bound to encounter failures*, particularly in a democratic state. Even in Canada, random acts of vandalism or violence seldom yield convictions. When does the absence of police assistance represent something other than the normal limits of police activity? When does police failure to act, based upon inadequate material for investigation, amount to an undeclared refusal to act? When does the refusal of a local police detachment to act amount to a state refusal to act? To what extent does a claimant have to canvass alternate police resources,

comme il en a ci-dessus été fait mention; il faut en outre que l'intéressé se trouve hors du pays visé par la revendication et qu'il ne veuille pas ou ne puisse pas se réclamer de la protection de l'État. L'effet de l'analyse du juge La Forest est que la question de la protection étatique doit être examinée à deux reprises, la première fois à l'égard de la question du bien-fondé de la crainte de persécution, la seconde fois à l'égard du fait que l'intéressé ne veut pas ou ne peut pas se réclamer de la protection de l'État. Toutefois, étant donné que l'absence de protection étatique fait partie de la conclusion relative à l'existence d'une crainte fondée de persécution, il est peu probable que la question de savoir si l'intéressé veut ou peut se réclamer de la protection de l'État exige un examen sérieux. Pour en arriver à ce point dans l'analyse, il faut avoir déjà conclu qu'il est impossible d'obtenir la protection de l'État. Cela donne à penser que les rédacteurs de la Convention voulaient peut-être qu'un indice d'objectivité autre que l'absence de protection étatique soit utilisé, mais le résultat est sans aucun doute celui auquel ils voulaient arriver: pour être reconnu à titre de réfugié au sens de la Convention, il faut démontrer l'existence d'une crainte de persécution objectivement vérifiable et une absence de protection étatique.

[19] Toutefois, la question de la protection de l'État est une question de degré. Lorsqu'il est démontré que l'État est l'agent persécuteur, il n'est pas nécessaire de déterminer l'étendue ou l'efficacité de la protection fournie par l'État; cette protection est par définition absente. Si l'agent persécuteur n'est pas l'État, comme dans l'affaire *Ward*, il est rare qu'il soit possible de répondre d'une façon catégorique, par un oui ou par un non, à la question de savoir si l'État fournit une protection. Il se peut que l'État veuille fournir sa protection, mais qu'il ne puisse pas fournir une protection efficace, que ce soit localement ou sur tout son territoire. L'efficacité est elle-même une question de degré. Toute activité policière est sujette à l'échec, en particulier dans un État démocratique. Même au Canada, les actes de vandalisme ou de violence commis au hasard entraînent rarement des déclarations de culpabilité. Dans quelles circonstances l'absence d'aide de la part de la police représente-t-elle autre chose que les limites normales de l'activité policière? Dans quelles circonstances l'omission d'agir de la

geographically or administratively, before it can be concluded that the state is unable or unwilling to protect the claimant?

[20] The issue of effectiveness of state protection was raised but not pursued in *Ward*. La Forest J. began his review by noting that the Convention refugee system is designed to address the failure of domestic state protection for claimants [at page 709]:

International refugee law was formulated to serve as a back-up to the protection one expects from the state of which an individual is a national. It was meant to come into play only in situations when that protection is unavailable, and then only in certain situations. The international community intended that persecuted individuals be required to approach their home state for protection before the responsibility of other states becomes engaged.

[21] La Forest J. then relied upon the U.N. Handbook on Convention Refugees [*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*] to support the conclusion that ineffective police protection is sufficient to support a finding of absence of state protection [at pages 714, 718-719]:

65. Persecution is normally related to action by the authorities of a country. It may also emanate from sections of the population that do not respect the standards established by the laws of the country concerned. A case in point may be religious intolerance, amounting to persecution, in a country otherwise secular, but where sizeable fractions of the population do not respect the religious beliefs of their neighbours. Where serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection. (Emphasis added.)

police, fondée sur des éléments d'enquête inadéquats, équivaut-elle à un refus non déclaré d'agir? Dans quelles circonstances le refus d'agir d'un détachement local de police équivaut-il à un refus d'agir de la part de l'État? Dans quelle mesure un intéressé doit-il s'adresser aux autres ressources policières qui existent sur le plan géographique ou administratif, avant qu'il puisse être conclu que l'État ne peut pas ou ne veut pas protéger l'intéressé?

[20] Dans l'affaire *Ward*, la question de l'efficacité de la protection fournie par l'État a été soulevée, mais elle n'a pas été poursuivie. Le juge La Forest a commencé son examen en faisant remarquer que le système applicable aux réfugiés au sens de la Convention est destiné à remédier à l'omission de l'État de fournir une protection interne aux intéressés [à la page 709]:

Le droit international relatif aux réfugiés a été établi afin de suppléer à la protection qu'on s'attend à ce que l'État fournisse à ses ressortissants. Il ne devait s'appliquer que si la protection ne pouvait pas être fournie, et même alors, dans certains cas seulement. La communauté internationale voulait que les personnes persécutées soient tenues de s'adresser à leur État d'origine pour obtenir sa protection avant que la responsabilité d'autres États ne soit engagée.

[21] Le juge La Forest s'est ensuite fondé sur le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* des Nations Unies à l'appui de la conclusion selon laquelle il suffit d'établir que la police fournit une protection inefficace pour qu'il soit possible de conclure à l'absence de protection étatique [aux pages 714, 718 et 719]:

65. On entend normalement par persécution une action qui est le fait des autorités d'un pays. Cette action peut également être le fait de groupes de la population qui ne se conforment pas aux normes établies par les lois du pays. À titre d'exemple, on peut citer l'intolérance religieuse, allant jusqu'à la persécution, dans un pays par ailleurs laïc mais où d'importantes fractions de la population ne respectent pas les convictions religieuses d'autrui. Lorsque des actes ayant un caractère discriminatoire grave ou très offensant sont commis par le peuple, ils peuvent être considérés comme des persécutions s'ils sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace. (Je souligne.)

The position reflected in the UNHCR Handbook, therefore, is that acts by private citizens, when combined with state inability to protect, constitute “persecution”.

...

With respect to “unable”, it would appear that physical or literal impossibility is one means of triggering the definition, but it is not the only way. Thus ineffective state protection is encompassed within the concept of “unable” and “unwilling” [Underlining in original.]

[22] La Forest J. concludes this review by addressing the question of proof. How does a claimant show that state protection is unavailable [at pages 724-725]?

The issue that arises, then, is how, in a practical sense, a claimant makes proof of a state’s inability to protect its nationals as well as the reasonable nature of the claimant’s refusal actually to seek out this protection. On the facts of this case, proof on this point was unnecessary, as representatives of the state authorities conceded their inability to protect Ward. Where such an admission is not available, however, clear and convincing confirmation of a state’s inability to protect must be provided. For example, a claimant might advance testimony of similarly situated individuals let down by the state protection arrangement or the claimant’s testimony of past personal incidents in which state protection did not materialize. Absent some evidence, the claim should fail, as nations should be presumed capable of protecting their citizens. Security of nationals is, after all, the essence of sovereignty. Absent a situation of complete breakdown of state apparatus, such as that recognized in Lebanon in *Zalzali*, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant.

[23] It is this passage which has given rise to considerable difficulty with respect to the issue of absence of state protection. La Forest J. begins by noting that “clear and convincing confirmation of a state’s inability to protect must be provided”. This is the correlative of his later assertion that in the absence of a complete breakdown of the state “it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant”. These comments would appear to suggest that inability to protect is a matter of statewide conditions or state institutions. However, when La Forest J. provides examples of “clear and convincing confirma-

La position qui ressort du Guide du HCNUR est donc que les actes des particuliers constituent de la «persécution» lorsqu’ils viennent s’ajouter à l’incapacité de l’État d’assurer la protection.

[. . .]

En ce qui concerne l’expression «ne peut», il semblerait que l’impossibilité matérielle ou littérale soit une façon de déclencher l’application de la définition, mais que ce ne soit pas la seule façon de le faire. Ainsi, la protection inefficace de l’État est visée par les volets «ne peut» et «ne veut» de la définition [. . .] [Soulignement dans l’original.]

[22] Le juge La Forest conclut cet examen en parlant de la question de la preuve. Comment l’intéressé démontre-t-il qu’il ne peut pas se réclamer de la protection de l’État [aux pages 724 et 725]?

Il s’agit donc de savoir comment, en pratique, un demandeur arrive à prouver l’incapacité de l’État de protéger ses ressortissants et le caractère raisonnable de son refus de solliciter réellement cette protection. D’après les faits de l’espèce, il n’était pas nécessaire de prouver ce point car les représentants des autorités de l’État ont reconnu leur incapacité de protéger Ward. Toutefois, en l’absence de pareil aveu, il faut confirmer d’une façon claire et convaincante l’incapacité de l’État d’assurer la protection. Par exemple, un demandeur pourrait présenter le témoignage de personnes qui sont dans une situation semblable à la sienne et que les dispositions prises par l’État pour les protéger n’ont pas aidées, ou son propre témoignage au sujet d’incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l’État ne s’est pas concrétisée. En l’absence d’une preuve quelconque, la revendication devrait échouer, car il y a lieu de présumer que les nations sont capables de protéger leurs citoyens. La sécurité des ressortissants constitue, après tout, l’essence de la souveraineté. En l’absence d’un effondrement complet de l’appareil étatique, comme celui qui a été reconnu au Liban dans l’arrêt *Zalzali*, il y a lieu de présumer que l’État est capable de protéger le demandeur.

[23] C’est ce passage qui a donné lieu à des problèmes considérables en ce qui concerne la question de l’absence de protection étatique. Le juge La Forest fait tout d’abord remarquer qu’«il faut confirmer d’une façon claire et convaincante l’incapacité de l’État d’assurer la protection». Cet élément est lié aux remarques qui sont ensuite faites, à savoir qu’en l’absence d’un effondrement de l’État, «il y a lieu de présumer que l’État est capable de protéger le demandeur». Ces remarques sembleraient laisser entendre que l’incapacité de fournir une protection dépend de la situation qui existe dans l’ensemble de l’État ou des

tion”, the examples chosen do not suggest the same statewide conditions: “similarly situated individuals” and “past personal incidents”. These examples suggest that local aberrations in an otherwise viable scheme of state protection could yield refugee claimants. This seems inconsistent with the presumption of the availability of state protection.

[24] Refugees are not political scientists (though some may be) who can establish systemic lack of state protection. They are generally persons who fled with little else than what they could carry in their arms. Their knowledge may not extend beyond their own experience and that of others who are similarly placed. On the other hand, the object of the refugee system is to deal with state failure to protect its citizens. If the inquiry is limited to the smallest administrative unit of the state, there is not a country in the world which could not be a refugee generating country. It cannot have been intended that a presumption of state ability to protect, based upon the concept of sovereignty, could be set aside simply upon the proof of the untoward experience of one claimant in one city. The Convention refugee system was designed to deal with the failure of national governments to protect their citizens from persecution. It committed the international community to supply that which the host country could not. The state failure which engages such an extraordinary international commitment must be one commensurate with the commitment. For that reason, one would think that there would be some hesitation about concluding as to the absence of state protection on the basis of local conditions which are amenable to state corrective action.

[25] It is the tension between these two poles, individual tales of misery and persecution, and the

institutions étatiques. Toutefois, lorsque le juge La Forest donne des exemples de cas où l’on «confirme d’une façon claire et convaincante» l’incapacité de l’État, ces exemples ne renvoient pas à une situation existant dans l’ensemble de l’État: il parle des «personnes qui sont dans une situation semblable» à celle du demandeur et des «incidents personnels antérieurs». Ces exemples donnent à entendre que des aberrations locales dans un système de protection étatique par ailleurs viable pourraient donner lieu à la revendication du statut de réfugié. Cela semble incompatible avec la présomption selon laquelle l’État assure une protection.

[24] Les réfugiés ne sont pas des politicologues (bien que certains puissent l’être); ils ne peuvent pas établir une absence systémique de protection étatique. Il s’agit en général de personnes qui se sont enfuies avec peu de possessions à part celles qu’elles pouvaient emporter avec elles. Leurs connaissances se limitent peut-être à leur expérience personnelle et à celle d’autres personnes qui se trouvent dans la même situation qu’elles. D’autre part, le système applicable aux réfugiés vise à répondre à l’omission de l’État de protéger ses citoyens. Si l’analyse est limitée à l’unité administrative la plus petite de l’État, il n’y a pas un seul pays au monde qui ne pourrait pas générer des réfugiés. On ne peut avoir voulu qu’une présomption de capacité de l’État d’assurer une protection, fondée sur le concept de la souveraineté, puisse être annulée simplement sur preuve d’une expérience malencontreuse particulière d’un intéressé donné dans une ville. Le système applicable aux réfugiés au sens de la Convention est destiné à répondre à l’omission des gouvernements nationaux de protéger leurs citoyens contre la persécution. Il vise à amener la communauté internationale à fournir ce que le pays d’origine ne peut pas fournir. L’omission de l’État, qui entraîne cet engagement international extraordinaire, doit être proportionnée à l’engagement. C’est pourquoi il y aurait lieu d’hésiter à conclure à l’absence de la protection étatique en se fondant sur une situation locale pouvant faire l’objet de mesures correctives de la part de l’État.

[25] C’est la tension entre ces deux pôles, les récits individuels de misère et de persécution et le fonde-

broader basis upon which international protection is afforded which has led to a divergence in the jurisprudence in this Court as to the proof of lack of state protection. There is, on the one hand, the decision of my colleague Tremblay-Lamer J. in *Bobrik v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 13 (F.C.T.D.) where the refugee claimant was the object of a number of persecutory acts which continued even after the claimants had consulted the police several times. Tremblay-Lamer J. referred to *Ward*, reviewed the evidence and concluded as follows [at page 17]:

In the case at bar, the Applicants approached the police after several incidents, but no protection materialized. The incidents of assault, harassment, and discrimination continued. In the circumstances, it was reasonable for them to conclude that the state could not offer them effective protection. Therefore, it was not necessary for them to attempt to avail themselves of such protection.

That the large number of discriminatory and harassing incidents did not stop after the Applicants sought police assistance provides sufficient evidence that the state in this particular case could not offer effective protection to the Applicants.

[26] It is, in my view, significant, that Tremblay-Lamer J. found that the documentary evidence supported her view. She referred to documentary evidence which confirmed that the government in question effectively ignored anti-Semitic lawlessness.

[27] The case which appears to reflect the opposing pole is the decision of Gibson J. in *Smirnov v. Canada (Secretary of State)*, [1995] 1 F.C. 780 (T.D.), which is also a case of anti-Semitic persecution. The facts of the case were similar to those in *Bobrik*, a pattern of discriminatory and persecutory acts which continued in spite of several appeals for police protection. Gibson J. addressed the finding in *Bobrik* as follows [at page 786]:

With great respect, I conclude that Madam Justice Tremblay-Lamer sets too high a standard for state protec-

ment plus général donnant lieu à la protection internationale, qui a suscité dans les décisions rendues par cette Cour des divergences au sujet de la preuve de l'absence de protection fournie par l'État. D'une part, il y a la décision que ma collègue le juge Tremblay-Lamer a rendue dans l'affaire *Bobrik c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 13 (C.F. 1^{re} inst.), où les intéressés avaient été victimes d'un certain nombre de persécutions qui s'étaient poursuivies même après qu'ils eurent fait appel à la police à plusieurs reprises. Le juge Tremblay-Lamer a mentionné l'arrêt *Ward*; elle a examiné la preuve et conclu ce qui suit [à la page 17]:

En l'espèce, les requérants se sont adressés à la police après plusieurs incidents, mais aucune protection ne s'est concrétisée. Les incidents d'agression, de harcèlement et de discrimination ont continué. Dans les circonstances, il était raisonnable pour eux de conclure que l'État ne pouvait leur assurer une protection efficace. En conséquence, il était inutile pour eux de tenter de se prévaloir d'une telle protection.

Le fait que le grand nombre d'incidents de discrimination et de harcèlement n'a pas cessé après que les requérants eurent demandé l'aide de la police prouve suffisamment que l'État dans ce cas particulier ne pouvait leur assurer une protection efficace.

[26] À mon avis, il importe de noter que le juge Tremblay-Lamer a conclu que la preuve documentaire étayait son point de vue. Le juge a mentionné la preuve documentaire, qui confirmait que le gouvernement en question n'avait en fait pas tenu compte des actes illégaux dirigés contre les juifs.

[27] À l'opposé, il y a la décision rendue par le juge Gibson dans l'affaire *Smirnov c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] 1 C.F. 780 (1^{re} inst.), qui portait également sur un cas de persécution contre les juifs. Les faits de l'affaire étaient semblables à ceux de l'affaire *Bobrik*; il y avait eu une série d'actes discriminatoires et de persécutions qui n'avaient pas cessé même si l'on avait à plusieurs reprises demandé la protection de la police. Le juge Gibson a fait les remarques suivantes au sujet de la conclusion qui avait été tirée dans la décision *Bobrik* [à la page 786]:

En toute déférence, je conclus que Madame le juge Tremblay-Lamer fixe une norme trop élevée en ce qui

tion, a standard that would, in many circumstances, be difficult to attain even in this country. It is a reality of modern-day life that protection offered is sometimes ineffective. Many incidents of harassment and/or discrimination can be effected in a manner that renders effective investigation and protection very difficult. The use of unsigned correspondence that does not identify its source and of random telephone communications where the caller does not identify himself or herself are examples. A single incident of defacement of property is another. The applicants suffered from these types of incidents and received no satisfaction when they reported them to the militia or police. Random assaults, such as those suffered by the applicants, where the assailants are unknown to the victim and there are no independent witnesses are also difficult to effectively investigate and protect against. In all such circumstances, even the most effective, well-resourced and highly motivated police forces will have difficulty providing effective protection. This Court should not impose on other states a standard of "effective" protection that police forces in our own country, regrettably, sometimes only aspire to.

[28] Gibson J. went on to conclude that on the facts of the case before him, the claimants had failed to discharge the burden of showing the absence of state protection, notwithstanding the many examples of police failure to act in response to the claimant's complaints.

[29] *Bobrik and Smirnov* are indistinguishable on their facts. There are two cases which raise the same issue which are distinguishable on their facts: *Badran v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 111 F.T.R. 211 (F.C.T.D.); and *Mendivil v. Canada (Secretary of State)* (1994), 23 Imm. L.R. (2d) 225 (F.C.A.). Both of those cases dealt with persons who were the specific targets of terrorist attacks. McKeown J. adopted the logic of Desjardins J.A. in *Mendivil* that a state may be capable of protecting the general population but may be unable to protect the members of a particular social group. He concluded as follows [at page 214]:

In most cases the inability to protect against random terrorist attacks will not constitute an inability of the state

concerne la protection de l'État, norme que, dans bien des cas, il serait difficile d'atteindre même dans notre pays. C'est une réalité moderne que la protection offerte est parfois inefficace. Bien des incidents de harcèlement ou de discrimination ou à la fois de harcèlement et de discrimination peuvent survenir d'une manière qui rend très difficiles toute enquête et toute protection efficaces. Le recours à des lettres non signées qui ne donnent pas l'identité de leurs auteurs et à des communications téléphoniques établies au hasard dans lesquelles la personne qui appelle ne s'identifie pas en constituent des exemples. Un simple incident de dégradation d'un bien en constitue un autre. Les requérants ont été victimes de ces genres d'incidents et n'ont pas obtenu satisfaction lorsqu'ils les ont signalés à la milice ou à la police. Il est également difficile premièrement d'enquêter efficacement sur des agressions commises au hasard, comme celles subies par les requérants, où les agresseurs ne sont pas connus de la victime et dont aucun tiers n'a été témoin et deuxièmement de protéger efficacement la victime contre ses agresseurs. Dans de tels cas, même la police la plus efficace, la mieux équipée et la plus motivée aura de la difficulté à fournir une protection efficace. Notre Cour ne devrait pas imposer à d'autres pays une norme de protection «efficace» que malheureusement la police de notre propre pays ne peut parfois qu'ambitionner d'atteindre.

[28] Le juge Gibson a ensuite conclu que compte tenu des faits de l'affaire dont il était saisi, les intéressés ne s'étaient pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de démontrer l'absence de protection étatique, et ce, malgré les nombreux exemples d'omission de la part de la police de prendre des mesures en réponse à leurs plaintes.

[29] Les affaires *Bobrik et Smirnov* ne peuvent être distinguées quant aux faits. Il y a deux affaires dans lesquelles la même question s'est posée, mais qu'il est possible de distinguer quant aux faits: *Badran c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 111 F.T.R. 211 (C.F. 1^{re} inst.); et *Mendivil c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 23 Imm. L.R. (2d) 225 (C.A.F.). Dans les deux cas, les intéressés étaient expressément visés par des attaques terroristes. Le juge McKeown a adopté le raisonnement que le juge Desjardins de la Cour d'appel avait fait dans l'arrêt *Mendivil*, à savoir qu'un État peut être en mesure de protéger la population générale, sans pour autant être en mesure de protéger les membres d'un groupe social particulier. Il a conclu [à la page 214]:

Le plus souvent, l'inaptitude à protéger les citoyens contre les agressions terroristes commises au hasard ne constitue

to protect. But *Ward, supra*, and *Mendivil, supra*, have set out a limited exception where past personal incidents may qualify an individual as a member of a particular social group which the state is unable to protect. In the present case there is a specifically and directly targeted applicant who is a member of a small targeted group. This distinguishes the case from most cases which involve random incidents of terrorism.

[30] On the basis of this distinction, one who is the object of violence at the hands of street gangs may fail in proving lack of state protection whereas another claimant from the same country might succeed in arguing lack of state protection from terrorists. To some extent, this is consistent with the distinction I have drawn with respect to statewide absence of protection and local lack of protection which is amenable to administrative correction. Terrorism is generally directed to destabilizing the state apparatus in all or a significant part of its territory. An inability to combat it effectively is a state failure, not a local failure.

[31] What conclusions can be drawn from the above? The first is that when the agent of persecution is not the state, the lack of state protection has to be assessed as a matter of state capacity to provide protection rather than from the perspective of whether the local apparatus provided protection in a given circumstance. Local failures to provide effective policing do not amount to lack of state protection. However, where the evidence, including the documentary evidence situates the individual claimant's experience as part of a broader pattern of state inability or refusal to extend protection, then the absence of state protection is made out. The question of refusal to provide protection should be addressed on the same basis as the inability to provide protection. A local refusal to provide protection is not a state refusal in the absence of evidence of a broader state policy to not extend state protection to the target group. Once again, the documentary evidence may be relevant to this issue. There is an additional element in the question of refusal which is that refusal may not be overt; the state organs may justify their failure to act

pas une incapacité de l'État à assurer la protection de ses administrés. Mais les décisions *Ward* (précitée) et *Mendivil* (précitée) ont délimité une exception par laquelle des incidents personnels antérieurs peuvent faire d'une personne un membre d'un certain groupe social que l'État n'est pas en mesure de protéger. En l'espèce, le requérant est précisément et directement visé en tant que membre d'un petit groupe. Cela le distingue de la plupart des cas renvoyant à des incidents terroristes aléatoires.

[30] Compte tenu de cette distinction, une personne qui est victime d'un acte de violence commis par une bande de voyous ne sera peut-être pas en mesure de prouver l'absence de protection étatique, alors qu'une autre personne du même pays pourrait soutenir avec succès que l'État n'offre aucune protection contre les terroristes. Dans une certaine mesure, cela est conforme à la distinction que j'ai faite entre l'absence de protection dans l'ensemble de l'État et l'absence de protection au palier local, à laquelle il est possible de remédier au moyen de mesures administratives. Le terrorisme vise en général à déstabiliser l'appareil étatique dans tout le territoire ou dans une partie importante du territoire. L'incapacité de lutter d'une façon efficace contre le terrorisme est un échec sur le plan étatique plutôt qu'un échec sur le plan local.

[31] Quelles conclusions peut-on tirer des remarques qui précèdent? Premièrement, lorsque l'agent persécuteur n'est pas l'État, l'absence de protection étatique doit être appréciée au point de vue de la capacité de l'État d'assurer une protection plutôt qu'au point de vue de la question de savoir si l'appareil local a fourni une protection dans un cas donné. Les omissions locales de maintenir l'ordre d'une façon efficace n'équivalent pas à une absence de protection étatique. Toutefois, lorsque la preuve, et notamment la preuve documentaire, montre que l'expérience individuelle de l'intéressé indique une tendance plus générale de l'État à être incapable ou à refuser d'offrir alors une protection, l'absence de protection étatique est alors établie. La question du refus de fournir une protection devrait être abordée de la même façon que l'incapacité d'assurer une protection. Le refus de fournir une protection à l'échelle locale ne constitue pas un refus de l'État en l'absence d'une preuve de l'existence d'une politique plus générale selon laquelle la protection de l'État ne s'étend pas au groupe visé. Encore une fois, la preuve documentaire peut être pertinente.

by reference to various factors which, in their view, would make any state action ineffective. It is for the CRDD to assess the *bona fides* of these assertions in the light of all the evidence.

[32] Finally, one must consider the issue of internal flight alternative in relation to state inability or refusal to provide protection. A reasonable response to local failure to provide protection is internal migration to an area where state protection is available. However, in states where internal movement is restricted, a failure to remedy local conditions may amount to state failure to provide protection. Whether this is considered from the point of view of state refusal to deal with local conditions from which the state permits no escape, or whether one considers it as a state policy which effectively refuses access to state protection elsewhere on its territory, makes no difference to the result. If state policy restricts a claimant's access to the whole of the state's territory, then the state's failure to provide local protection can be seen to be as state failure to provide protection and not mere local failure. Once again, this is a matter for the CRDD to weigh in assessing the claim of absence of state protection.

[33] In this case, the CRDD's analysis was perfunctory. It went directly to an assertion that the police had no basis on which to proceed with any investigation and therefore there was no foundation for a claim of refusal to provide state protection. With respect to the CRDD, this analysis was insufficient. The claimants gave evidence of several attendances at the police to complain of the treatment they were receiving. In each case, there was no action taken. They then complained to the prosecutor who told them that it was a matter for the local station and that they should deal with the matter at that level. Finally, in response to questions from the panel about leaving the area, the claimants pointed out that there were restrictions on their ability to move. It may be true that the police did

Il existe un élément additionnel, en ce qui concerne le refus, à savoir que ce refus peut être déguisé: les organes étatiques peuvent justifier leur défaut d'agir en invoquant divers facteurs qui, à leur avis, auraient pour effet de rendre inefficaces les mesures étatiques. Il incombe à la SSR d'apprécier le bien-fondé de ces assertions en se fondant sur la preuve dans son ensemble.

[32] Enfin, il faut tenir compte de la possibilité de refuge intérieur par rapport à l'incapacité de l'État de fournir une protection ou à son refus de le faire. La migration interne dans une région où il est possible d'obtenir la protection de l'État constitue une réponse raisonnable à une omission locale d'assurer pareille protection. Toutefois, dans les États où la mobilité interne est restreinte, l'omission de remédier à la situation locale peut équivaloir à une omission étatique d'assurer une protection. Que la chose soit considérée du point de vue du refus de l'État de remédier à une situation locale à laquelle l'État ne permet pas d'échapper, ou qu'elle soit considérée comme une politique étatique qui a en réalité pour effet d'empêcher l'accès à la protection de l'État ailleurs dans son territoire, le résultat est le même. Si la politique de l'État restreint l'accès d'un intéressé à l'ensemble du territoire, le défaut de l'État d'offrir une protection à l'échelle locale peut être considérée comme le défaut d'offrir une protection étatique plutôt que comme une simple omission locale. Il s'agit encore une fois d'une question que la SSR doit apprécier lorsqu'elle examine l'allégation relative à l'absence de protection étatique.

[33] En l'espèce, l'analyse effectuée par la SSR était superficielle. Elle s'est directement appuyée sur l'assertion selon laquelle la police n'avait aucun élément de preuve lui permettant de procéder à une enquête et que, donc, l'allégation que l'État refusait d'accorder sa protection étant dénuée de fondement. En ce qui concerne la SSR, cette analyse était insuffisante. Les demandeurs ont témoigné qu'ils s'étaient adressés à la police à plusieurs reprises pour se plaindre de la façon dont ils étaient traités. Dans chaque cas, aucune mesure n'a été prise. Les demandeurs se sont ensuite plaints au ministère public, qui leur a dit que la question relevait du poste local et qu'ils devaient régler le problème à ce palier. Enfin, en réponse aux questions que le tribunal leur a posées,

not have a great deal to work with, just as it is true that not all police intervention is effective, but a persistent failure to take action, while not necessarily justifying a finding of lack of state protection, does require a close examination of the reasonableness and *bona fides* of the police action, particularly where a citizen's right to internal movement is limited. The CRDD's cursory analysis amounted to a failure to consider relevant factors and justifies setting the decision aside and sending the matter back for determination by a differently constituted panel.

ORDER

[34] It is hereby ordered that the decision of the Convention Refugee Determination Division dated July 6, 1999 is hereby set aside and the matter is remitted to a differently constituted panel for determination.

les demandeurs ont signalé que leurs déplacements étaient assujettis à des restrictions. Il est peut-être vrai que la police ne pouvait pas faire grand-chose, tout comme il est vrai que l'intervention de la police n'est pas toujours efficace, mais l'omission constante de prendre des mesures, tout en ne justifiant pas nécessairement une conclusion d'absence de protection étatique, exige bel et bien un examen approfondi du caractère raisonnable et réel de l'action policière, en particulier lorsque le droit d'un citoyen de se déplacer à l'intérieur du pays est limité. L'analyse sommaire que la SSR a effectuée équivalait à une omission de tenir compte de facteurs pertinents et justifie l'annulation de la décision et le renvoi de l'affaire pour réexamen par un tribunal différemment constitué.

ORDONNANCE

[34] Il est par les présentes ordonné que la décision que la section du statut de réfugié a rendue le 6 juillet 1999 soit annulée et que l'affaire soit renvoyée à un tribunal différemment constitué pour réexamen.