

IMM-1-14  
2015 FC 281

IMM-1-14  
2015 CF 281

**Aurora Rafael Aguirre and Jessica Rasgado Rafael**  
(a.k.a. Jessica Isabel Rasgado Rafael) (*Applicants*)

**Aurora Rafael Aguirre et Jessica Rasgado Rafael**  
(alias Jessica Isabel Rasgado Rafael) (*demandereses*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, Kane J.—Toronto, February 17; Ottawa, March 5, 2015.

Cour fédérale, juge Kane—Toronto, 17 février; Ottawa, 5 mars 2015.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board of Canada (Board), Refugee Protection Division decision determining that applicants neither Convention refugees nor persons in need of protection pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Applicants, mother, eldest daughter, claiming risk of persecution from criminal gang, principal applicant's former common-law spouse — Principal applicant suffering debilitating stroke before refugee protection hearing — Designated representative appointed — Board proceeding with hearing, concluding applicants facing no persecution, not subjected to risk to life or cruel, unusual treatment or punishment — Whether Board breaching duty of procedural fairness, reasonably assessing risks, fettering discretion — Board's determination of the applicants' claim without participation of principal applicant not breaching procedural fairness — To find otherwise ignoring purpose of designated representative — No provision in Act, Refugee Protection Division Rules allowing Board to postpone determination of a claim indefinitely — Board not breaching duty of procedural fairness by not specifically asking applicants to make submissions on state protection — Board not fettering its discretion — Recognized challenges of proceeding without principal applicant, but noted mitigating factors — Court not agreeing that Board proceeding with hearing on direction of coordinating Board member — Turning its mind to whether it could proceed, finding that it could — Board's decision reasonable — Determinative finding applicants' lack of objective well-founded fear of persecution — Application dismissed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission) a conclu que les demandereses n'avaient ni la qualité de réfugié ni celle de personne à protéger au sens des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Les demandereses, une mère et sa fille aînée, ont affirmé craindre d'être persécutées par un gang criminel et par l'ex-conjoint de fait de la demanderesse principale — La demanderesse principale a été victime d'un grave accident vasculaire avant l'audience relative à sa demande d'asile — Une personne a été désignée pour représenter les deux demandereses — La Commission a tenu l'audience et a conclu qu'il n'y avait aucune possibilité sérieuse que les demandereses soient persécutées ni qu'elles soient exposées à une menace à leur vie ou à un risque de traitements ou peines cruels et inusités — Il s'agissait de savoir si la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale, si elle a évalué de façon raisonnable les risques et si elle a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire — La décision rendue par la Commission relativement à la demande d'asile des demandereses, sans la participation de la demanderesse principale, ne constituait pas une violation de l'équité procédurale — Conclure le contraire reviendrait à ne pas tenir compte du but de la désignation d'un représentant — Aucune disposition de la Loi ou des Règles de la Section de la protection des réfugiés ne permet à la Commission de reporter indéfiniment la décision relative à la demande d'asile — La Commission n'a pas manqué à son obligation d'équité procédurale en ne demandant pas précisément aux demandereses de formuler des observations sur la protection de l'État — La Commission n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire — Elle était consciente des difficultés que posait la tenue d'une audience en l'absence de la demanderesse*

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (the Board) determining that the applicants were neither Convention refugees nor persons in need of protection pursuant to sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

The applicants, a mother and her eldest daughter, claimed a risk of persecution from a criminal gang arising from an incident in 1997 and from the principal applicant's former common-law spouse. The applicants came to Canada in 2007 where they claimed refugee protection. Shortly before her refugee protection hearing, the principal applicant suffered a debilitating stroke. A designated representative was later appointed to represent the applicants. The Board ultimately proceeded with the hearing with the participation of the designated representative, the associated claimant and counsel for the applicants. The Board concluded that there was no serious possibility that the claimants would face persecution upon return to Mexico, nor would they be subjected to a risk to life or cruel and unusual treatment or punishment by the former common-law spouse, or by the criminal gang.

The main issues were whether the Board breached its duty of procedural fairness, reasonably assessed the risks, and fettered its discretion.

*Held*, the application should be dismissed.

The Board's determination of the applicants' claim for refugee protection without the participation of the principal applicant did not constitute a breach of procedural fairness. To find that a hearing could not proceed solely due to the inability of the principal applicant to participate, although a designated representative had been appointed, would ignore the purpose of the appointment of the designated representative, who was the surrogate for the principal applicant. There is no provision in the Act or in the *Refugee Protection Division Rules* that allows the Board to postpone the determination of a claim indefinitely. The Board did not breach its duty of procedural fairness by not specifically asking the

*principale, mais a fait remarquer des facteurs atténuants — La Cour ne convenait pas que la Commission a tenu l'audience pour se conformer aux directives du commissaire coordonnateur — La Commission a clairement examiné la question de savoir si elle pouvait tenir une audience et a conclu qu'elle le pouvait — La décision de la Commission était raisonnable — La conclusion déterminante était que les demanderessees n'avaient aucune raison objective de craindre d'être persécutées — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission) a conclu que les demanderessees n'avaient ni la qualité de réfugié ni celle de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Les demanderessees, une mère et sa fille aînée, ont affirmé craindre d'être persécutées par un gang criminel en raison d'un incident survenu en 1997 et par l'ex-conjoint de fait de la demanderesse principale. Elles sont arrivées au Canada en 2007, où elles ont fait une demande d'asile. Peu de temps avant l'audience relative à sa demande d'asile, la demanderesse principale a été victime d'un grave accident vasculaire. Une personne a donc été désignée pour représenter les deux demanderessees. La Commission a finalement tenu l'audience avec la participation du représentant désigné, la deuxième demanderesse et le conseil des demanderessees. La Commission a conclu qu'il n'y avait aucune possibilité sérieuse que les demanderessees soient persécutées à leur retour au Mexique ni qu'elles soient exposées à une menace à leur vie ou à un risque de traitements ou peines cruels et inusités de la part de l'ex-conjoint de fait ou de la part du gang criminel.

Il s'agissait de savoir si la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale, si elle a évalué de façon raisonnable les risques et si elle a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La décision rendue par la Commission relativement à la demande d'asile des demanderessees, sans la participation de la demanderesse principale, ne constituait pas une violation de l'équité procédurale. Conclure qu'une audience ne peut pas avoir lieu uniquement parce que la demanderesse principale est incapable d'y participer, bien qu'un représentant ait été désigné, reviendrait à ne pas tenir compte du but de la désignation d'un représentant, qui était de remplacer la demanderesse. Aucune disposition de la Loi ou des *Règles de la Section de la protection des réfugiés* ne permet à la Commission de reporter indéfiniment la décision relative à la demande d'asile. La Commission n'a pas manqué à son

applicants to make submissions on state protection based on the premise that the principal applicant would be placed in a medical facility in Mexico and that the daughter would be placed with a child care organization. The Board did not fetter its discretion. It recognized the challenging circumstances of proceeding without the principal applicant, but noted, *inter alia*, that the principal applicant's condition would not improve; the applicants had been represented by counsel from the beginning of their claim; the applicants' designated representative could proceed; and there was evidence on the record. The Court did not agree that the Board proceeded with the hearing on the direction or instruction of the coordinating Board member or in contradiction with a previously expressed concern. The Board clearly turned its mind to whether it could proceed and found that it could. Finally, the Board's decision was reasonable. The decision and the record reflect that the Board assessed both risks. The failure of the applicants to rebut the presumption of adequate state protection was not the determinative finding. The determinative finding was the applicants' lack of an objective well-founded fear of persecution from the criminal gang or from the former common-law spouse.

obligation d'équité procédurale en ne demandant pas précisément aux demanderesse de formuler des observations sur la protection de l'État en fonction de la prémisse que la demanderesse principale serait placée dans un établissement de soins de santé au Mexique et que sa fille serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants. La Commission n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Elle était consciente des difficultés que posait la tenue d'une audience en l'absence de la demanderesse principale, mais a fait remarquer, entre autres, que l'état de celle-ci ne s'améliorerait pas; les demanderesse ont été représentées par un conseil dès le début du processus de demande d'asile; le représentant désigné des demanderesse pouvait participer à l'audience; et le dossier renfermait des éléments de preuve. La Cour ne convenait pas que la Commission a tenu l'audience pour se conformer aux directives du commissaire coordonnateur ou qu'elle a tenu l'audience à l'encontre de réserves qui ont été exprimées. La Commission a clairement examiné la question de savoir si elle pouvait tenir une audience et a conclu qu'elle le pouvait. Enfin, la décision de la Commission était raisonnable. Il ressort de la décision et du dossier que la Commission a évalué les deux risques. Le fait que les demanderesse n'aient pas réfuté la présomption de protection adéquate de l'État n'était pas la conclusion déterminante. La conclusion déterminante était que les demanderesse n'avaient aucune raison objective de craindre d'être persécutées par le gang criminel ou par l'ex-conjoint de fait.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 72, 96, 97, 167(2).  
*Refugee Protection Division Rules*, SOR/2012-256, r. 20(10).

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339.

##### REFERRED TO:

*Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392; *Re:Sound v. Fitness Industry Council of Canada*, 2014 FCA 48, [2015] 2 F.C.R. 170; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710; *Varga v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 394, [2007] 4 F.C.R. 3; *Maksini v. Canada (Citizenship*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 72, 96, 97, 167(2).  
*Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2012-256, règle 20(10).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392; *Ré:Sonne c. Conseil du secteur du conditionnement physique du Canada*, 2014 CAF 48, [2015] 2 R.C.F. 170; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299; *Varga c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 394, [2007] 4 R.C.F. 3; *Maksini c. Canada (Citoyenneté et*

*and Immigration*), 2008 FC 826; *Isa v. Canada (Secretary of State)* (1995), 91 F.T.R. 71 (F.C.T.D.).

*Immigration*), 2008 CF 826; *Isa c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] A.C.F. n° 254 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf. Toronto: Canvasback, 1998.

Mullan, David J. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 5th ed. Toronto: Emond Montgomery, 2003.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board of Canada determining that the applicants were neither Convention refugees nor persons in need of protection pursuant to sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Daniel L. Winbaum* for applicants.  
*Amina Riaz* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Klein, Winbaum & Frank*, Windsor, Ontario, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] KANE J.: The applicants, a mother and her eldest daughter, seek judicial review pursuant to section 72 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act) of the decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (the Board) made on December 9, 2013, which determined that they were not Convention refugees pursuant to section 96, nor persons in need of protection pursuant to section 97 of the Act.

## DOCTRINE CITÉE

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Canvasback, 1998.

Mullan, David J. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 5<sup>e</sup> éd. Toronto : Emond Montgomery, 2003.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a conclu que les demanderessees n'avaient ni la qualité de réfugié ni celle de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

*Daniel L. Winbaum* pour les demanderessees.  
*Amina Riaz* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Klein, Winbaum & Frank*, Windsor, Ontario, pour les demanderessees.  
*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 KANE : Les demanderessees, une mère et sa fille aînée, sollicitent le contrôle judiciaire, en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission) rendue le 9 décembre 2013, selon laquelle les demanderessees n'étaient pas des réfugiées au sens de la Convention au sens de l'article 96 ni des personnes à protéger au sens de l'article 97 de la Loi.

## Overview

[2] This application for judicial review raises the issue of how the Board should proceed when faced with the unfortunate circumstances of an applicant who is unable to participate in the determination of their claim due to a debilitating condition that arose after the claim was made.

[3] The applicants are citizens of Mexico and claim a risk of persecution from the Mara 18 arising from an incident in 1997 and from the principal applicant's former common-law spouse. The principal applicant, Ms. Aguirre, suffered a debilitating stroke in 2010, before the Board finally determined the applicants' claim.

[4] The applicants argue that the Board breached its duty of procedural fairness by proceeding with the determination of their claim despite these circumstances and by failing to alert the applicants that the state protection analysis would presume that Ms. Aguirre would be in the care of a hospital and that her daughter, Jessica, would be in the care of a child services agency in Mexico.

[5] The applicants also argue that the Board's decision is unreasonable because the Board failed to consider the available evidence of risk, particularly from the applicant's former common-law spouse, and because the Board fettered its discretion.

[6] Although I am sympathetic to the very unfortunate circumstances of the applicants, the decision is neither procedurally unfair nor unreasonable.

[7] The Board recognized the applicants' circumstances and endeavoured to ensure that the applicants had a full opportunity, given their circumstances, to gather additional evidence and to participate through their designated representative. The Board considered all the evidence and concluded that the applicants had

## Aperçu

[2] La présente demande de contrôle judiciaire soulève la question de savoir de quelle façon la Commission doit procéder lorsqu'elle est confrontée à la situation regrettable dans laquelle se trouve une demanderesse, incapable de participer à l'audience relative à la décision concernant sa demande d'asile, en raison d'une maladie débilitante que cette dernière a contractée après la présentation de sa demande.

[3] Les demanderessees sont des citoyennes du Mexique qui craignent d'être persécutées par le gang Mara 18 en raison d'un incident survenu en 1997 et par l'ex-conjoint de fait de la demanderesse principale. Cette dernière, M<sup>me</sup> Aguirre, a été victime d'un grave accident vasculaire en 2010, avant que la Commission ne rende une décision définitive sur la demande d'asile de la demanderesse.

[4] Les demanderessees soutiennent que la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale en statuant sur leur demande d'asile, malgré la situation exposée, et en omettant de les aviser que l'analyse relative à la protection de l'État présumerait que M<sup>me</sup> Aguirre serait hospitalisée et que sa fille, Jessica, serait confiée à une agence de protection de l'enfance au Mexique.

[5] Les demanderessees soutiennent, en outre, que la décision de la Commission est déraisonnable, parce que cette dernière a omis d'examiner la preuve disponible attestant l'existence d'un risque, en particulier de la part de l'ex-conjoint de fait de la demanderesse et, parce que la Commission a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

[6] Je suis consciente de la situation très regrettable dans laquelle se trouvent les demanderessees, mais la décision n'est ni injuste sur le plan procédural ni déraisonnable.

[7] La Commission comprenait la situation des demanderessees et elle s'est efforcée de veiller à ce que les demanderessees aient l'entière possibilité, compte tenu de leur situation, de recueillir des éléments de preuve additionnels et qu'elles participent à l'audience par l'entremise de leur représentant désigné. La Commission

not established a well-founded fear of persecution from either the Mara 18 or from Ms. Aguirre's former common-law husband. This was the determinative finding.

[8] The state protection findings are based on the Board's view that Ms. Aguirre, if returned to Mexico, would be placed in a medical facility and her daughter Jessica would be placed with a child care organization and that those organizations would provide adequate protection or would engage state protection. That is a reasonable approach given that Ms. Aguirre's prognosis is that she will continue to require such care. The applicants' designated representative was invited to make additional written submissions on state protection and provided brief submissions.

[9] The Board did not fetter its discretion. The Board's decision and the record confirm that it carefully considered whether it could move forward with the determination of the claim due to the challenges for the applicants who could not provide additional evidence. The Board concluded that it could proceed with the participation of the designated representative and the evidence on the record and not because of any directive of the coordinating Board member.

[10] Despite what appears to be a result lacking compassion, the Court cannot create a way to find that the Board's decision is either unreasonable or not correct in order to ask the Board to reconsider the application for refugee protection or to hold it in abeyance. The Board's role was to determine whether the applicants were refugees pursuant to sections 96 and 97 of the Act based on the claim they had made in 2007 and updated in 2008, and it did so. No error can be found in the Board's process or its decision.

a tenu compte de l'ensemble de la preuve et a conclu que les demandresses n'étaient pas parvenues à démontrer qu'elles avaient des raisons de craindre d'être persécutées par le gang Mara 18 ou par l'ex-conjoint de fait de M<sup>me</sup> Aguirre. Il s'agissait d'une conclusion déterminante.

[8] La conclusion de la Commission concernant la protection de l'État était fondée sur l'idée que M<sup>me</sup> Aguirre, si elle retournait au Mexique, serait placée dans un établissement de soins de santé et que sa fille Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants, et que ces établissements offriraient une protection adéquate ou permettraient d'obtenir la protection de l'État. Cette approche est raisonnable, compte tenu que, selon le pronostic concernant M<sup>me</sup> Aguirre, cette dernière continuera d'avoir besoin de ce genre de soins. Le représentant désigné des demandresses a été invité à présenter des observations écrites supplémentaires sur la protection de l'État et a fourni de brèves observations.

[9] La Commission n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. La décision de la Commission et le dossier confirment que celle-ci a examiné très attentivement si elle pouvait aller de l'avant en statuant sur la demande d'asile en raison des difficultés auxquelles se heurtaient les demandresses qui ne pouvaient fournir des éléments de preuve supplémentaires. La Commission a conclu qu'elle pouvait procéder avec la participation du représentant désigné et la preuve versée au dossier, et non en raison d'une directive quelconque émanant du commissaire coordonnateur.

[10] Malgré ce qui semble être un manque de compassion, la Cour ne peut pas parvenir à une conclusion que la décision de la Commission est déraisonnable ou incorrecte, de sorte qu'elle doit lui demander de ré-examiner la demande d'asile ou de la suspendre. La Commission avait pour rôle de déterminer si les demandresses étaient des réfugiées au sens des articles 96 et 97 de la Loi, en se fondant sur la demande d'asile présentée en 2007 et mise à jour en 2008, ce qu'elle a fait. Aucune erreur n'a été commise dans le processus suivi par la Commission ou dans sa décision.

[11] As the Board noted, the applicants' unfortunate circumstances may be raised in other applications which had apparently been discussed informally but which were not before the Board and were beyond its jurisdiction.

#### Background

[12] Ms. Aguirre's Personal Information Form (PIF) indicates that in 1997–1998, she was a member of a volleyball team that was attacked by Mara 18 gang members. The police escorted the gang members out of the area after the attack, however, gang members threatened members of the volleyball team that they would pay for what had happened. One of the team members and her family were attacked in their home. Ms. Aguirre's stand at the local market was destroyed the following week. She stated that some team members paid the gang to avoid harm. She could not afford to do so and hid at her sister's home until 2001 while her sister was in the United States (U.S.).

[13] In 2001, Ms. Aguirre went to the U.S. leaving her two-year-old daughter, Jessica, in the care of Jessica's grandparents. Jessica joined Ms. Aguirre in the U.S. in 2006. While in the U.S., Ms. Aguirre was in a common law relationship with Fernando Cisneros Gonzalez, also a citizen of Mexico. Ms. Aguirre, Jessica and Mr. Gonzalez arrived in Canada in 2007 and claimed refugee protection. Ms. Aguirre then gave birth to a second daughter in Canada in 2008.

[14] Ms. Aguirre and Jessica's refugee claims were separated from Mr. Gonzalez's claim following allegations of domestic abuse. Mr. Gonzalez returned to Mexico. Ms. Aguirre then amended her claim for protection to add the risk from Mr. Gonzalez, should she return to Mexico.

[15] The Board's first hearing, scheduled for February 2009, was adjourned to seek information about or confirmation of consent from Jessica's biological father in Mexico for her claim for protection in Canada.

[11] Comme l'a fait observer la Commission, la situation regrettable dans laquelle se trouvent les demanderesse aurait pu être évoquée dans d'autres demandes qui avaient apparemment fait l'objet de discussions informelles, mais dont la Commission n'a pas été saisie et qui ne relevaient pas de sa compétence.

#### Contexte

[12] Selon le formulaire de renseignements personnels (FRP) de M<sup>me</sup> Aguirre, celle-ci faisait partie, en 1997–1998, d'une équipe de volley-ball qui a été agressée par les membres du gang Mara 18. Après l'agression, la police a escorté les membres du gang en dehors du secteur; cependant, ces derniers ont menacé les membres de l'équipe de volley-ball en leur disant qu'ils paieraient pour ce qui s'était passé. Un des membres de l'équipe et sa famille ont été agressés chez eux. Le kiosque de M<sup>me</sup> Aguirre au marché régional a été détruit la semaine suivante. Cette dernière a déclaré que certains membres de l'équipe ont payé le gang pour éviter de subir des préjudices. Elle n'a pu se le permettre et elle s'est cachée dans la maison de sa sœur jusqu'en 2001 pendant que cette dernière se trouvait aux États-Unis (É.-U.).

[13] En 2001, M<sup>me</sup> Aguirre s'est rendue aux É.-U. et a laissé sa fille de deux ans, Jessica, à la garde des grands-parents de cette dernière. En 2006, Jessica a rejoint M<sup>me</sup> Aguirre aux É.-U. Pendant qu'elle se trouvait dans ce pays, M<sup>me</sup> Aguirre vivait en union de fait avec Fernando Gonzalez Cisneros, également un citoyen du Mexique. M<sup>me</sup> Aguirre, Jessica et M. Gonzalez sont arrivés au Canada en 2007 et ont demandé l'asile. En 2008, M<sup>me</sup> Aguirre a donné naissance, au Canada, à une deuxième fille.

[14] Les demandes d'asile de M<sup>me</sup> Aguirre et de Jessica ont été séparées de celle de M. Gonzalez par suite d'allégations de violence conjugale. M. Gonzalez est retourné au Mexique. M<sup>me</sup> Aguirre a alors modifié sa demande d'asile pour y ajouter un risque de persécution de la part de M. Gonzalez, si elle retournait au Mexique.

[15] La première audience de la Commission, prévue pour février 2009, a été ajournée afin de recueillir des renseignements à propos du consentement du père biologique de Jessica au Mexique relativement à la

[16] In March 2010, Ms. Aguirre married Simeon Sanchez, a Canadian citizen.

[17] In June 2010, shortly before her refugee protection hearing was scheduled to resume, Ms. Aguirre suffered a debilitating stroke. She remained in a coma for a long period of time, including at the time of the hearing, and now remains disabled and resides in a long-term medical facility in Windsor, Ontario. The two children remain in the care of Mr. Sanchez. Ms. Aguirre has been unable to participate in the determination of her claim since her stroke.

[18] In 2012, due to Ms. Aguirre's condition, a designated representative was appointed to represent both her and Jessica. The Board adjourned the hearing several times to permit the designated representative to gather evidence.

[19] The Board ultimately proceeded with the hearing on July 11, 2013 with the participation of the designated representative, Jessica and counsel for the applicants. Jessica did not have any information about events in Mexico or the threats from Mr. Gonzalez. Counsel for the applicants noted that he had been unable to get any instructions or gather updated information from Ms. Aguirre given her medical condition and reiterated his concern that the hearing should not proceed. The Board acknowledged the circumstances and invited counsel to make additional written submissions on the two bases for the applicants' claims and on state protection.

The decision under review

[20] Although the Board noted that there was no nexus between the applicant's fear of the Mara 18 because the encounter with the gang was a crime and the motive for any subsequent threats was a vendetta, the Board considered both claims: the risk from the Mara 18 and

demande d'asile présentée par cette dernière au Canada, ou afin d'obtenir la confirmation de ce consentement.

[16] En mars 2010, M<sup>me</sup> Aguirre a épousé Simeon Sanchez, un citoyen canadien.

[17] En juin 2010, peu de temps avant la reprise de l'audience relative à sa demande d'asile, M<sup>me</sup> Aguirre a été victime d'un grave accident vasculaire. Elle est restée dans le coma pendant une longue période, y compris au moment de l'audience; elle est maintenant invalide et réside dans un établissement de soins de longue durée à Windsor, en Ontario. Les deux enfants restent confiés à la garde de M. Sanchez. Depuis son accident vasculaire, M<sup>me</sup> Aguirre n'a pas pu prendre part à la décision concernant sa demande d'asile.

[18] En 2012, en raison de l'état de santé de M<sup>me</sup> Aguirre, une personne a été désignée pour la représenter, elle et Jessica. La Commission a ajourné l'audience à plusieurs reprises pour permettre au représentant désigné de recueillir la preuve.

[19] La Commission a finalement tenu l'audience, le 11 juillet 2013, avec la participation du représentant désigné, de Jessica et du conseil des demanderesse. Jessica ne disposait d'aucun renseignement au sujet des événements qui étaient survenus au Mexique ou des menaces proférées par M. Gonzalez. Le conseil des demanderesse a souligné qu'il n'avait pas pu obtenir d'indications ou de renseignements à jour de la part de M<sup>me</sup> Aguirre étant donné son état de santé et a de nouveau fait part de sa préoccupation, à savoir que l'audience ne devrait pas avoir lieu. La Commission était consciente de la situation et a invité le conseil à présenter des observations écrites supplémentaires sur les deux motifs invoqués dans les demandes d'asile des demanderesse et sur la protection de l'État.

La décision faisant l'objet du présent contrôle

[20] Même si la Commission a souligné qu'il n'y avait aucun lien entre les craintes de la demanderesse au sujet du gang Mara 18, parce que la rencontre avec le gang était un crime et que les menaces subséquentes étaient motivées par la vengeance, la Commission a examiné



the risk of domestic violence from Mr. Gonzalez under both sections 96 and 97.

[21] The Board addressed the submissions of counsel that the hearing should not proceed because Ms. Aguirre could not testify and that the designated representative and counsel could not obtain evidence regarding her current risks or fear in Mexico. The Board acknowledged the circumstances, but noted that the Board had provided “due recourse” regarding hearing their claim fairly; a designated representative was appointed, the applicants were represented by counsel, the hearing was postponed to provide time to gather evidence, and the Board exercised extreme care and due diligence in proceeding with the claims. The Board also noted that the onus remained on the applicants to advance their claims.

[22] The Board noted that it considered all the evidence, as well as Ms. Aguirre’s particular circumstances. The determinative issue was whether the applicants’ fear upon return to Mexico was objectively well-founded. The Board found that, on the balance of probabilities, the applicants would not be pursued or harmed by the Mara 18 because more than 15 years had passed since the incident described by Ms. Aguirre in her PIF. The Board also found that there was insufficient reliable and trustworthy probative evidence to establish that Mr. Gonzalez would be looking for the applicants or would harm them upon their return to Mexico. With respect to both risks, the Board noted that Ms. Aguirre would, on a balance of probabilities, be placed in a medical facility and that Jessica would be placed in the custody of a child care organization and their welfare would be the responsibility of Mexico.

les deux allégations, soit le risque de persécution de la part du gang Mara 18 et le risque de violence conjugale de la part de M. Gonzalez, au regard des articles 96 et 97.

[21] La Commission a analysé les observations du conseil selon lesquelles l’audience ne devrait pas avoir lieu parce que M<sup>me</sup> Aguirre ne pouvait pas témoigner et que le représentant désigné et le conseil ne pouvaient pas obtenir d’éléments de preuve concernant les risques auxquels cette dernière serait exposée au Mexique ou les craintes qu’elle éprouvait. La Commission était consciente de la situation, mais a fait remarquer qu’elle avait offert les « mesures appropriées » pour que leur demande d’asile soit instruite de manière équitable. Un représentant a été désigné, les demanderesse ont été représentées par un conseil et l’audience a été reportée afin de permettre aux demanderesse de recueillir des éléments de preuve et la Commission a fait montre de beaucoup de circonspection et d’une diligence raisonnable dans le cadre de la procédure. La Commission a également fait observer qu’il incombait aux demanderesse d’étayer leurs demandes d’asile.

[22] La Commission a fait observer qu’elle a examiné l’ensemble de la preuve, ainsi que la situation particulière de M<sup>me</sup> Aguirre. La question déterminante était de savoir si les craintes que cette dernière éprouvait en ce qui avait trait à son retour au Mexique étaient objectivement fondées. La Commission a conclu que, selon la prépondérance des probabilités, les demanderesse ne seraient pas recherchées par gang Mara 18 ou victimes de sévices de leur part, parce que plus de 15 années s’étaient écoulées depuis l’incident décrit par M<sup>me</sup> Aguirre dans son FRP. La Commission a également conclu qu’il n’existait pas suffisamment d’éléments de preuve fiables ou dignes de foi permettant d’établir que M. Gonzalez était à la recherche des demanderesse ou qu’il leur ferait du mal à leur retour au Mexique. En ce qui concerne les deux risques, la Commission a fait observer que M<sup>me</sup> Aguirre, selon la prépondérance des probabilités, serait placée dans un établissement de soins de santé et que Jessica serait confiée à la garde d’un centre de soins pour enfants, et qu’il incomberait au Mexique de voir à leur bien-être.

[23] The Board then concluded that there was no serious possibility that the claimants would face persecution upon return to Mexico, nor would they be subjected, on a balance of probabilities, to a risk to life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment by either Mr. Gonzalez, the former common-law spouse, or by the Mara 18. In other words, there was no risk pursuant to either section 96 or section 97.

[24] The Board then went on to consider whether the applicants would, on a balance of probabilities, receive adequate state protection. This appears to be an additional or alternative assessment, given that the Board found there was no well-founded risk.

[25] The Board again noted that Ms. Aguirre remained in a coma and would, on a balance of probabilities, be placed in a medical facility in Mexico, noting that as a citizen of Mexico, the responsibility for her welfare would rest upon Mexico. The Board then found that, on a balance of probabilities, she would receive adequate state protection.

[26] The Board also noted that Jessica would be placed in a child care organization in Mexico, because her mother could not care for her. Again, as she is a citizen of Mexico, the responsibility for her welfare lies with Mexico. The Board then found, on a balance of probabilities, she would receive adequate state protection.

[27] The Board acknowledged that the applicants faced difficult personal circumstances but, based on the totality of the evidence, reiterated that there was no serious possibility that they would be persecuted, or that, on a balance of probabilities, they would be subjected personally to a risk to life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment, or to a danger of torture upon their return to Mexico today.

[23] La Commission a ensuite conclu qu'il n'y avait aucune possibilité sérieuse que les demanderesse soient persécutées à leur retour au Mexique ni qu'elles soient exposées, selon la prépondérance des probabilités, à une menace à leur vie ou à un risque de traitements ou peines cruels et inusités de la part de M. Gonzalez, l'ex-conjoint de fait, ou de la part du gang Mara 18. En d'autres termes, elles n'étaient exposées à aucun risque au sens de l'article 96 ou de l'article 97.

[24] La Commission a ensuite examiné la question de savoir si les demanderesse bénéficieraient, selon la prépondérance des probabilités, d'une protection adéquate de la part de l'État. À cet égard, il semble qu'il s'agisse d'une évaluation supplémentaire ou subsidiaire, étant donné que la Commission a conclu que le risque de persécution n'était pas fondé.

[25] La Commission a encore une fois fait observer que M<sup>me</sup> Aguirre est demeurée dans le coma et serait placée, selon la prépondérance des probabilités, dans un établissement de soins de santé au Mexique, et signalé que, en tant que citoyenne du Mexique, la responsabilité de son bien-être incomberait au Mexique. La Commission a ensuite conclu que, selon la prépondérance des probabilités, la demanderesse bénéficierait d'une protection adéquate de l'État.

[26] La Commission a en outre fait observer que Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants au Mexique parce que sa mère ne pourrait pas s'occuper d'elle. Encore une fois, comme elle est citoyenne du Mexique, la responsabilité de son bien-être incombe à ce pays. La Commission a ensuite conclu que, selon la prépondérance des probabilités, elle bénéficierait d'une protection adéquate de l'État.

[27] La Commission a reconnu que les demanderesse étaient confrontées à une situation personnelle difficile, mais, d'après l'ensemble de la preuve présentée, elle a réitéré qu'il n'existait pas de possibilité sérieuse qu'elles soient persécutées, ou que, selon la prépondérance des probabilités, elles seraient exposées personnellement à une menace à leur vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou encore, à un risque de torture, si elles retournaient aujourd'hui au Mexique.

[28] The Board added that the applicants' situation "may be compelling from a Humanitarian and Compassionate perspective" but noted that it had no jurisdiction to consider these grounds.

#### The issues

[29] The applicants argue that the Board breached its duty of procedural fairness and that the decision was not reasonable. More specifically, the applicants identify four issues:

1. Whether the Board breached its duty of procedural fairness by proceeding with the hearing despite the fact that the principal applicant could not participate and provide evidence on the risks she faced;
2. Whether the Board breached its duty of procedural fairness by not advising the applicants that the Board would base its state protection analysis on the assumption that Ms. Aguirre would be placed in a medical facility and that Jessica would be placed in a child care organization and by not requesting submissions on this issue;
3. Whether the Board reasonably assessed the risks, given that there was no ability for Ms. Aguirre or Jessica to provide updated evidence; and,
4. Whether the Board fettered its discretion by proceeding with the hearing.

#### Standard of review

[30] There is no dispute that issues of procedural fairness are reviewed on the standard of correctness and no deference is owed (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 43; *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392, at paragraph 53).

[28] La Commission a ajouté que la situation des demanderesse [TRADUCTION] « justifie peut-être de prendre en considération des motifs d'ordre humanitaire », mais a fait observer qu'elle n'avait pas compétence pour examiner ces motifs.

#### Les questions en litige

[29] Les demanderesse soutiennent que la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale et que la décision n'était pas raisonnable. Plus précisément, les demanderesse soulèvent les quatre questions suivantes :

1. La Commission a-t-elle manqué à son obligation d'équité procédurale en tenant l'audience, malgré le fait que la demanderesse principale ne pouvait pas y participer et fournir une preuve quant aux risques auxquels elle faisait face?
2. La Commission a-t-elle manqué à son obligation d'équité procédurale en n'avisant pas les demanderesse que la Commission fonderait son analyse de la protection de l'État sur l'hypothèse selon laquelle M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé et que Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants, et en ne sollicitant pas d'observations sur cette question?
3. La Commission a-t-elle évalué de façon raisonnable les risques, compte tenu que M<sup>me</sup> Aguirre ou Jessica ne pouvait pas fournir une preuve à jour?
4. La Commission a-t-elle entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en tenant l'audience?

#### Norme de contrôle

[30] Il ne fait aucun doute que les questions d'équité procédurale sont examinées en fonction de la norme de la décision correcte et qu'il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 43; *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392, au paragraphe 53).

[31] The respondent points out that where allegations of a breach of procedural fairness are made, the scope of the duty must be considered (*Re:Sound v. Fitness Industry Council of Canada*, 2014 FCA 48, [2015] 2 F.C.R. 170, at paragraphs 34–42). However, this does not impact the standard of review *per se*, but the assessment of the scope of the duty and whether there has been a breach of the duty owed.

[32] Questions of fact and of mixed law and fact are reviewed on the standard of reasonableness.

[33] It is well settled that where the standard of reasonableness applies, the role of the Court is to determine whether the Board's decision "falls within 'a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law' (*Dunsmuir*, at para. 47). There might be more than one reasonable outcome. However, as long as the process and the outcome fit comfortably with the principles of justification, transparency and intelligibility, it is not open to a reviewing court to substitute its own view of a preferable outcome" (*Khosa*, at paragraph 59). The Court cannot reweigh the evidence or remake the decision.

[34] A reasonable decision is one that can stand up to a somewhat probing examination (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 63).

[35] Allegations of fettered discretion are not stand alone grounds. A decision that is the result of fettered discretion is *per se* unreasonable (*Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710, at paragraphs 20–24).

Did the Board breach its duty of procedural fairness?

[31] Le défendeur signale que, lorsqu'il y a des allégations de manquement à l'équité procédurale, la portée de l'obligation doit être examinée (*Ré:Sonne c. Conseil du secteur du conditionnement physique du Canada*, 2014 CAF 48, [2015] 2 R.C.F. 170, aux paragraphes 34 à 42). Néanmoins, cela n'a pas d'incidence sur la norme de contrôle en soi, mais sur l'évaluation de la portée de l'obligation et sur le fait de savoir s'il y a eu manquement à l'obligation.

[32] Les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sont examinées selon la norme de la raisonabilité.

[33] Il est de droit constant que, lorsque la norme de contrôle de la raisonabilité s'applique, le rôle de la Cour consiste à déterminer si la décision de la Commission « fait partie des "issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit" (*Dunsmuir*, par. 47). Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable » (*Khosa*, au paragraphe 59). La Cour ne soupèsera pas de nouveau la preuve et elle ne rendra pas une nouvelle décision.

[34] Est déraisonnable la décision qui n'est étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez poussé (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 63).

[35] Les allégations d'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne constituent pas à elles seules des motifs. Une décision qui découle d'un pouvoir discrétionnaire limité est en soi déraisonnable (*Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299, aux paragraphes 20 à 24).

La Commission a-t-elle failli à son obligation en matière d'équité procédurale?

*The applicants' submissions*

[36] The applicants submit that the fundamental issue is the breach of procedural fairness which resulted from the Board proceeding with the hearing and determining the applicants' claim for refugee protection despite the fact that, as a result of Ms. Aguirre's stroke, she could not instruct counsel and could not participate in any way to provide up to date evidence of the risk she and Jessica would face upon return to Mexico, or their fear.

[37] The applicants acknowledge that the onus is usually on an applicant to establish their well-founded fear of persecution. In this case, however, the applicants were severely prejudiced in meeting this onus. The previous postponements of their hearing did not overcome this prejudice.

[38] The applicants submit that guidelines and rules which encourage the expeditious determination of refugee claims must be balanced against the prejudice to the applicants of proceeding in circumstances where they cannot participate and present all of their evidence to support their claim.

[39] The applicants argue that the Board should have continued to postpone the hearing, leaving their claim for refugee protection in abeyance.

[40] The applicants add that the appointment of a designated representative did not overcome the prejudice to the applicants because the designated representative was unable to gather additional evidence from Ms. Aguirre's family in Mexico about potential ongoing risks from the Mara 18 due to the rare dialect spoken by the family. The designated representative also could not gather evidence of the ongoing risk from Mr. Gonzalez due to the inability of Ms. Aguirre to communicate and due to Jessica's lack of knowledge about this risk.

[41] The applicants further submit that the Board breached its duty of procedural fairness by not alerting

*Les observations des demandereses*

[36] Les demandereses font valoir que la question fondamentale est le manquement à l'équité procédurale qui a résulté du fait que la Commission a tenu l'audience et s'est prononcée sur la demande d'asile des demandereses, malgré le fait que, en raison de son accident vasculaire, M<sup>me</sup> Aguirre n'était pas en mesure de donner des directives à son conseil et ne pouvait d'aucune façon fournir des éléments de preuve à jour quant au risque auquel Jessica et elle seraient exposées en retournant au Mexique ou quant à leurs craintes.

[37] Les demandereses reconnaissent qu'il incombe généralement au demandeur de démontrer qu'il a des raisons de craindre d'être persécuté. En l'espèce, les demandereses ont été gravement lésées en s'acquittant de ce fardeau. Les reports précédents de leur audience n'ont pas remédié à ce préjudice.

[38] Les demandereses soutiennent que les directives et règles qui encouragent le traitement rapide des demandes d'asile doivent être soupesées en fonction du préjudice causé aux demandereses par la tenue d'une audience lorsque celles-ci ne peuvent pas y participer et présenter tous les éléments de preuve nécessaires pour étayer leur demande d'asile.

[39] Les demandereses soutiennent que la Commission aurait dû continuer de reporter l'audience et laisser leur demande d'asile en suspens.

[40] Les demandereses ajoutent que la désignation d'un représentant désigné n'a pas réparé le préjudice causé aux demandereses, parce que le représentant désigné n'a pu recueillir aucun élément de preuve supplémentaire auprès de la famille de M<sup>me</sup> Aguirre au Mexique relativement au risque possible de persécution de la part du gang Mara 18, en raison du dialecte peu répandu parlé par la famille. Le représentant désigné n'a pas non plus pu obtenir de preuve concernant le risque que poserait toujours M. Gonzalez en raison de l'incapacité de M<sup>me</sup> Aguirre à communiquer et de la connaissance insuffisante qu'avait Jessica de ce risque.

[41] Les demandereses font valoir en outre que la Commission a manqué à son obligation d'équité

them that it would consider the issue of state protection on the basis that Ms. Aguirre would be placed in a medical facility and Jessica in the custody of a childcare organization. The applicants did not have an opportunity to make submissions on this approach and the Board did not refer to any evidence to support its conclusion.

#### *The respondent's submissions*

[42] The respondent submits that the Board was not obliged to postpone the hearing indefinitely. The Board had postponed the hearing several times and took appropriate steps to accommodate the applicants, including appointing a designated representative. The respondent notes a lack of any jurisprudence that supports the applicants' view that the Board could postpone the determination of their refugee claim indefinitely.

[43] The respondent submits that the Board considered all the available evidence including what had been available prior to the applicant's stroke in 2010; the PIF, the amended PIF, and the police report regarding the allegations of domestic violence against Mr. Gonzalez. The respondent notes that the applicants had ample opportunity to gather additional evidence since 2010 and were represented by counsel at all times. The designated representative was appointed over a year before the hearing was held in 2013.

[44] The respondent submits that the Board's assumption that Ms. Aguirre would be in a medical facility and that Jessica would be in the custody of a child care organization upon return to Mexico was reasonable based on the present circumstances. In addition, the applicants were invited to make submissions on state protection, taking into account the applicants' circumstances and, in particular, Ms. Aguirre's medical condition. Although the onus remained on the applicants to rebut the presumption of adequate state protection, their submissions to the Board were very brief.

procédurale en ne les avisant pas qu'elle examinerait la question de la protection de l'État en fonction du fait que M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé et que Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants. Les demanderessees n'ont pas eu la possibilité de présenter des observations relativement à cette manière de procéder et la Commission n'a fait renvoi à aucun élément de preuve pour appuyer sa conclusion.

#### *Les observations du défendeur*

[42] Le défendeur soutient que la Commission n'était pas tenue de retarder l'audience indéfiniment. Cette dernière avait reporté l'audience à plusieurs reprises et a pris les mesures nécessaires pour tenir compte des besoins des demanderessees, y compris la désignation d'un représentant désigné. Le défendeur fait observer qu'aucune jurisprudence n'étaye le point de vue des demanderessees, à savoir que la Commission pouvait reporter indéfiniment la décision relative à la demande d'asile.

[43] Le défendeur soutient que la Commission a examiné l'ensemble des éléments de preuve disponibles, notamment ceux qui étaient disponibles avant l'accident vasculaire de la demanderesse en 2010; le FRP, le FRP modifié et le rapport de police concernant les allégations de violence conjugale faites à l'endroit de M. Gonzalez. Le défendeur fait observer que les demanderessees ont eu depuis 2010 bien des occasions de recueillir d'autres éléments de preuve et ont été en tout temps représentées par un conseil. Le représentant a été désigné plus d'un an avant la tenue de l'audience en 2013.

[44] Le défendeur soutient que l'hypothèse de la Commission, selon laquelle M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé et Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants après leur retour au Mexique, était raisonnable compte tenu de la situation actuelle. En outre, les demanderessees ont été invitées à formuler des observations relativement à la protection de l'État, en tenant compte de la situation des demanderessees et, en particulier, de l'état de santé de M<sup>me</sup> Aguirre. Il incombait aux demanderessees de réfuter la présomption de protection adéquate de l'État, mais

[45] The respondent adds that state protection was not the determinative finding; rather, the Board found that the applicants did not have a well-founded fear of persecution under section 96, nor did they face a risk under section 97.

*There was no breach of procedural fairness*

[46] The Board's determination of the applicants' claim for refugee protection without the participation of Ms. Aguirre does not constitute a breach of procedural fairness.

[47] The applicants' claim was first made in 2007 and updated in 2008 prior to Ms. Aguirre's stroke. Despite the unfortunate intervening event, their application for refugee protection required the Board to make a determination. The Board carefully considered the challenges faced by the applicants. As early as October 2011, the Board indicated that an indefinite postponement was not an option and raised the need to appoint a designated representative.

[48] Although the Board's own guidelines encourage an expeditious determination of refugee claims the same guidelines note the need for fairness. In this case, the Board took all reasonable steps to permit the applicants to present their case; the applicants were represented by counsel, a designated representative was appointed, and postponements were granted several times including to permit the designated representative to seek further updated information. The transcript of the hearings indicates that the Board, the designated representative, and counsel for the applicants discussed the manner in which the Board would proceed in the absence of Ms. Aguirre.

[49] The Act and the *Refugee Protection Division Rules*, SOR/2012-256 (the Rules), both address the role of a designated representative.

les observations qu'elles ont présentées à la Commission ont été très brèves.

[45] Le défendeur ajoute que la conclusion au sujet de la protection de l'État n'était pas la conclusion déterminante. La Commission a plutôt conclu que les demanderesse ne craignaient pas avec raison d'être persécutées au sens de l'article 96 ni d'être exposées à un risque au sens de l'article 97.

*Il n'y a pas eu manquement à l'équité procédurale*

[46] La décision rendue par la Commission relativement à la demande d'asile des demanderesse, sans la participation de M<sup>me</sup> Aguirre, ne constitue pas une violation de l'équité procédurale.

[47] Les demanderesse ont présenté une première demande d'asile en 2007, qui a ensuite été mise à jour en 2008, avant l'accident vasculaire de M<sup>me</sup> Aguirre. En dépit du regrettable événement survenu entre-temps, il fallait que la Commission rende une décision au sujet de leur demande d'asile. La Commission a examiné attentivement les difficultés auxquelles les demanderesse étaient confrontées. Dès octobre 2011, la Commission a signalé qu'un report indéfini n'était pas envisageable et a évoqué la nécessité de désigner un représentant.

[48] Bien que les directives de la Commission encouragent un traitement rapide des demandes d'asile, les mêmes directives font état d'une obligation d'agir avec équité. En l'espèce, la Commission a pris toutes les mesures raisonnables pour permettre aux demanderesse de faire valoir leurs arguments. Ces dernières ont été représentées par un conseil, un représentant a été désigné et des reports ont été accordés à maintes reprises, notamment afin de permettre au représentant désigné d'obtenir des renseignements plus à jour. La transcription des audiences indique que la Commission, le représentant désigné et le conseil des demanderesse ont discuté de la manière dont la Commission procéderait en l'absence de M<sup>me</sup> Aguirre.

[49] La Loi et les *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2012-256 (les Règles), traitent du rôle du représentant désigné.

[50] Subsection 167(2) of the Act provides that:

**167. ...**

Representa-  
tion

(2) If a person who is the subject of proceedings is under 18 years of age or unable, in the opinion of the applicable Division, to appreciate the nature of the proceedings, the Division shall designate a person to represent the person.

[51] The Rules set out the requirements to be a designated representative and the responsibilities involved.

[52] Subrule 20(10) provides:

**20. ...**

Responsi-  
bilities of  
representa-  
tive

(10) The responsibilities of a designated representative include

(a) deciding whether to retain counsel and, if counsel is retained, instructing counsel or assisting the represented person in instructing counsel;

(b) making decisions regarding the claim or application or assisting the represented person in making those decisions;

(c) informing the represented person about the various stages and procedures in the processing of their case;

(d) assisting in gathering evidence to support the represented person's case and in providing evidence and, if necessary, being a witness at the hearing;

(e) protecting the interests of the represented person and putting forward the best possible case to the Division;

(f) informing and consulting the represented person to the extent possible when making decisions about the case; and

(g) filing and perfecting an appeal to the Refugee Appeal Division, if required.

[50] Le paragraphe 167(2) de la Loi est ainsi libellé :

**167. [...]**

(2) Est commis d'office un représentant à l'intéressé qui n'a pas dix-huit ans ou n'est pas, selon la section, en mesure de comprendre la nature de la procédure.

Représenta-  
tion

[51] Les Règles énoncent les qualités requises pour être un représentant désigné ainsi que les responsabilités en cause.

[52] Le paragraphe 20(10) des Règles prévoit ce qui suit :

**20. [...]**

(10) Les responsabilités d'un représentant désigné sont notamment les suivantes :

Responsabi-  
lités d'un  
représentant

a) décider s'il y a lieu de retenir les services d'un conseil et, le cas échéant, donner à celui-ci des directives, ou aider la personne représentée à lui donner des directives;

b) prendre des décisions concernant la demande d'asile ou toute autre demande ou aider la personne représentée à prendre de telles décisions;

c) informer la personne représentée des diverses étapes et procédures dans le traitement de son cas;

d) aider la personne représentée à réunir et à transmettre les éléments de preuve à l'appui de son cas et, au besoin, témoigner à l'audience;

e) protéger les intérêts de la personne représentée et présenter les meilleurs arguments possibles à l'appui de son cas devant la Section;

f) informer et consulter, dans la mesure du possible, la personne représentée lorsqu'il prend des décisions relativement à l'affaire;

g) interjeter et mettre en état un appel devant la Section d'appel des réfugiés, si nécessaire.



[53] The designated representative acts in the place of the applicant where the applicant is not able to do so due to age or incapacity. The agreement with the applicants' designated representative reflected the responsibilities as set out above.

[54] Although the designated representative and counsel for the applicants were not able to gather any updated evidence with respect to the risk from the Mara 18 today or the risk from Mr. Gonzalez, the Board had evidence of the applicants' claimed risks. Together with the other evidence available and the submissions of the designated representative, the Board proceeded to determine the claim.

[55] To find that a hearing could not proceed solely due to the inability of the principal applicant to participate, although a designated representative had been appointed, would ignore the purpose of the appointment of the designated representative, who is the surrogate for the applicant.

[56] As the respondent noted, no authority was cited to support the argument that the Board could postpone the determination of the claim indefinitely. There does not appear to be any such provision in the Act or in the Rules. The transcript reveals that discussions had taken place between the applicants' designated representative and the Board about other options and if those options had been pursued, the claim for refugee protection could possibly have been withdrawn. That did not occur, however, and the Board proceeded.

[57] The Board did not breach its duty of procedural fairness by not specifically asking the applicants to make submissions on state protection based on the premise that Ms. Aguirre would be placed in a medical facility in Mexico and that Jessica would be placed with a child care organization. The Board was quite specific in asking for submissions based on the applicants' circumstances and Ms. Aguirre's medical condition. This was sufficient to alert the applicants to the nature of the submissions sought. The onus remained on the applicants

[53] Le représentant désigné agit à la place du demandeur lorsque celui-ci n'est pas en mesure de le faire en raison de son âge ou d'une invalidité. L'entente conclue avec le représentant désigné des demanderesse tenait compte des responsabilités énoncées ci-dessus.

[54] Le représentant désigné et le conseil des demanderesse n'ont pas été en mesure de recueillir quelque preuve à jour relativement au risque auquel celles-ci seraient exposées aujourd'hui à cause du gang Mara 18 ou de M. Gonzalez, mais la Commission disposait d'éléments de preuve concernant les risques allégués par les demanderesse. Disposant de ceux-ci ainsi que des autres éléments de preuve disponibles et des observations du représentant désigné, la Commission a procédé à l'examen de la demande d'asile.

[55] Conclure qu'une audience ne peut pas avoir lieu uniquement parce que la demanderesse principale est incapable d'y participer, bien qu'un représentant ait été désigné, reviendrait à ne pas tenir compte du but de la désignation d'un représentant, qui est de remplacer la demanderesse.

[56] Comme l'a signalé le défendeur, aucune jurisprudence n'a été citée pour appuyer l'argument selon lequel la Commission pouvait reporter indéfiniment la décision relative à la demande d'asile. Aucune disposition à cet égard ne semble figurer dans la Loi ou les Règles. La transcription révèle que des discussions ont eu lieu entre le représentant désigné des demanderesse et la Commission au sujet des autres solutions possibles et, si ces solutions avaient été mises en œuvre, la demande d'asile aurait peut-être pu être retirée. Toutefois, il n'en a pas été ainsi et la Commission a entrepris l'examen de la demande d'asile.

[57] La Commission n'a pas manqué à son obligation d'équité procédurale en ne demandant pas précisément aux demanderesse de formuler des observations sur la protection de l'État en fonction de la prémisse que M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé au Mexique et que Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants. La Commission a été assez précise en demandant aux demanderesse de formuler des observations en tenant compte de la situation des demanderesse et de l'état de santé de

to support their claim, which included the onus to rebut the presumption of adequate state protection. This is related to both their well-founded fear and the ability of the state to protect them against any well-founded fear or risk.

[58] In addition, the determinative issue for the Board was that the applicants did not have a well-founded fear of persecution and not the failure of the applicants to rebut the presumption of state protection.

Did the Board fetter its discretion?

*The applicants' submissions*

[59] The applicants submit that the Board fettered its discretion by proceeding with the hearing on the direction of the coordinating Board member to do so, despite previously acknowledging that the Board could not assess the applicants' credibility and despite Ms. Aguirre's continuing inability to participate.

[60] In other words, the applicants submit that the board failed to fully consider whether it should or could proceed with the hearing in the circumstances and instead acted on the direction of the coordinating Board member who determined that the hearing must proceed and that it could not be postponed indefinitely.

[61] The applicants note that their counsel and designated representative had raised the need to postpone the hearing with the Board on several occasions due to the impossibility of Ms. Aguirre to participate and the challenges in gathering updated information, including at the 2012 hearing before the Board, which was then postponed.

[62] Counsel for the applicants made a subsequent request to the Board on April 8, 2013 to postpone the

M<sup>me</sup> Aguirre. Cela suffisait pour renseigner les demandereses sur la nature des observations demandées. Il incombait aux demandereses d'étayer leur demande d'asile, par conséquent, il leur incombait aussi de réfuter la présomption de protection de l'État adéquate. Cette obligation est liée à leur crainte d'être persécutées et à la capacité de l'État de les protéger contre toute crainte ou tout risque.

[58] En outre, la question déterminante pour la Commission était que les demandereses ne craignaient pas avec raison d'être persécutées et non pas qu'elles n'avaient pas réfuté la présomption de protection de l'État.

La Commission a-t-elle entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire?

*Les observations des demandereses*

[59] Les demandereses font valoir que la Commission a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en tenant l'audience sur les directives du commissaire coordonnateur, bien que ce dernier ait déjà reconnu que la Commission ne pouvait évaluer la crédibilité des demandereses et malgré le fait que M<sup>me</sup> Aguirre ne pouvait toujours pas participer à l'audience.

[60] En d'autres termes, les demandereses font valoir que la Commission n'a pas pleinement examiné la question de savoir si elle devait ou pouvait tenir l'audience dans les circonstances et a agi plutôt selon les directives du commissaire coordonnateur qui a décidé que l'audience devait avoir lieu et qu'elle ne pouvait pas être reportée indéfiniment.

[61] Les demandereses font observer que leur conseil et leur représentant désigné avaient évoqué à maintes reprises auprès de la Commission la nécessité de reporter l'audience du fait qu'il était impossible pour M<sup>me</sup> Aguirre d'y participer et en raison des problèmes que posait la cueillette de renseignements à jour, notamment lors de l'audience de 2012 devant la Commission, qui a ensuite été reportée.

[62] Le conseil des demandereses a présenté ultérieurement à la Commission, le 8 avril 2013, une demande

hearing, and noted that counsel and the designated representative had advised the Board of the objection to proceeding because no updated evidence was available. That request claims that the Board member previously stated that she could not proceed with a hearing because there was no evidence on which she could make credibility findings or findings with respect to their ability to seek state protection.

*The respondent's submissions*

[63] The respondent explains that fettering discretion is defined as treating a single factor as conclusive without the need to consider other factors, applying a discretionary power as a hard and fast rule without regard to context, or allowing his or her discretion to be bound by the finding of another (Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose leaf, Toronto: Canvasback, 1998), at paragraph 12:4410; David J. Mullan, *Administrative Law: Cases, Text, and Materials* (5th ed. Toronto: Emond Montgomery, 2003), at pages 951–953). This does not include statements made by the Board on the limits of its ability to assess certain factors in the absence of evidence.

[64] The respondent notes that the applicants based their allegation of fettered discretion on the April 4, 2013 response by the Board to the request by counsel for an indefinite postponement. The April 8, 2013 response from the responsible Board member communicated the views of the coordinating Board member. The response noted that the case should be scheduled as soon as possible with the assistance of counsel and the designated representative and that the decision should be made on the evidence before the Board.

[65] The respondent also notes the subsequent request for a postponement (for the same reasons) and the Board's response dated April 9, 2013 which states "the Member will deal with the issues raised by counsel at the hearing". The respondent also points to the transcript

de report d'audience. Dans la demande, il était souligné que le conseil et le représentant désigné avaient avisé la Commission qu'ils s'opposaient à la tenue d'une audience, parce qu'aucune preuve à jour n'était disponible. Il est soutenu dans cette demande que la commissaire avait déjà affirmé qu'elle ne pouvait tenir une audience, parce qu'il n'existait aucun élément de preuve sur lequel elle pouvait se fonder pour tirer des conclusions quant à la crédibilité ou des conclusions quant à la capacité des demanderessees à obtenir la protection de l'État.

*Les observations du défendeur*

[63] Le défendeur explique que l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire consiste à considérer un seul facteur comme étant concluant sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres facteurs, à appliquer un pouvoir discrétionnaire comme une règle absolue, sans égard au contexte, ou se soumettre à la conclusion d'un autre intervenant (Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuillet mobiles, Toronto : Canvasback, 1998), au paragraphe 12:4410; David J. Mullan, *Administrative Law : Cases, Text, and Materials* (5<sup>e</sup> éd. Toronto : Emond Montgomery, 2003), aux pages 951 à 953). Cela ne comprend pas les déclarations faites par la Commission sur les limites de sa capacité à évaluer certains facteurs en l'absence de preuve.

[64] Le défendeur fait observer que les demanderessees ont fondé leur allégation d'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire sur la réponse que la Commission a donnée le 4 avril 2013 à la demande de report indéfini de l'audience formulée par le conseil. La réponse que la commissaire responsable a donnée le 8 avril 2013 transmettait le point de vue du commissaire coordonnateur. Il était indiqué dans cette réponse que l'affaire devrait être mise au rôle dès que possible avec l'aide du conseil et du représentant désigné et que la décision devait être rendue en fonction de la preuve dont disposait la Commission.

[65] Le défendeur fait également mention de la demande ultérieure de report (pour les mêmes motifs) et la réponse donnée par la Commission, le 9 avril 2013, qui mentionne que [TRADUCTION] « la commissaire se penchera sur les questions soulevées par le conseil à

of the hearing and the decision of the Board and submits that both demonstrate that the Board did not fetter its discretion, but rather that the Board fully appreciated that it had to consider whether or not to proceed and after such consideration, it decided to proceed.

*The Board did not fetter its discretion*

[66] The Board recognized the challenging circumstances of proceeding without Ms. Aguirre, but noted that: Ms. Aguirre's condition would not improve; the applicants had been represented by counsel from the beginning of their claim; the applicants' designated representative could proceed; there was evidence on the record, including the evidence Ms. Aguirre provided before her stroke; time had been given to gather additional evidence which did not prove to be fruitful; and, the basis for the claim could be assessed on the evidence available.

[67] I do not agree that the Board proceeded with the hearing on the direction or instruction of the coordinating Board member or in contradiction with a previously expressed concern. The subsequent correspondence and the transcript confirm this.

[68] The record includes several letters from counsel for the applicants noting the need for postponements. The Board granted several postponements. As early as October 2010, the Board indicated that the hearing would not be postponed indefinitely. In October 2011, the Board's notes indicate that the option of appointing a designated representative was raised with counsel. The Board permitted another postponement in early 2012 at the request of counsel and gave counsel until the end of March 2012 to find a designated representative for Ms. Aguirre. The Board arranged to have a designated representative appointed for Jessica. Ultimately, the same designated representative acted for both. Subsequently, additional time was provided to permit

l'audience ». Le défendeur attire en outre l'attention sur la transcription de l'audience et la décision de la Commission; il soutient que les deux démontrent que la Commission n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et que, au contraire, cette dernière a parfaitement compris qu'elle devait se demander si elle devait procéder ou non à la tenue de l'audience et, après réflexion, elle a décidé de tenir l'audience.

*La Commission n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire*

[66] La Commission était consciente des difficultés que posait la tenue d'une audience en l'absence de M<sup>me</sup> Aguirre, mais a fait remarquer que l'état de M<sup>me</sup> Aguirre ne s'améliorerait pas; les demanderesse ont été représentées par un conseil dès le début du processus de demande d'asile; le représentant désigné des demanderesse pouvait participer à l'audience; le dossier renfermait des éléments de preuve, notamment ceux que M<sup>me</sup> Aguirre avait fournis avant son accident vasculaire; un délai avait été accordé pour recueillir des éléments de preuve supplémentaires, mais cela ne s'est pas révélé être évalué en fonction de la preuve disponible.

[67] Je ne conviens pas que la Commission a tenu l'audience pour se conformer aux directives du commissaire coordonnateur ou qu'elle a tenu l'audience à l'encontre de réserves qui ont été exprimées. La correspondance ultérieure et la transcription confirment ce point de vue.

[68] Le dossier comprend plusieurs lettres du conseil des demanderesse qui font état de la nécessité d'un report de l'audience. La Commission a autorisé plusieurs reports. Cependant, dès octobre 2010, la Commission a mentionné que l'audience ne serait pas retardée indéfiniment. En octobre 2011, les notes de la Commission indiquent que la solution consistant à désigner un représentant a été soulevée auprès du conseil. La Commission a autorisé un autre report au début de 2012 à la demande du conseil et a accordé à celui-ci un délai allant jusqu'à la fin de mars 2012 pour trouver un représentant désigné à M<sup>me</sup> Aguirre. La Commission a fait le nécessaire pour que Jessica soit représentée. Finalement, la même personne a agi en qualité de représentant désigné pour

the designated representative and counsel to seek further evidence.

[69] In response to the request from counsel on March, 26, 2013 that the hearing not be scheduled because Ms. Aguirre could not provide any information about risk, state protection or a possible internal flight alternative in Mexico, the coordinating Board member noted the chronology, that the medical evidence suggested that Ms. Aguirre's condition would not improve, that a designated representative had been appointed and then concluded that the case could not be postponed indefinitely. This response was communicated to counsel for the applicants. On April 8, 2013, counsel reiterated the request that the hearing not be held, noting that the Board had previously expressed the view that it could not proceed because there was no evidence upon which the Board could make a credibility finding. The coordinating Board member then responded on April 12, 2013 indicating that the presiding Board member would deal with counsel's submissions at the hearing and noting that the designated representative would represent the applicants.

[70] Although counsel for the applicant, in his letter dated March 26, 2013, states that he explained to the Board that "there is no possibility of assessing credibility, ability to approach the state for protection and other required issues due to the claimant's particular medical situation", I have not located anything in the record that confirms that the Board member expressed an inability to determine the claim on this basis. Counsel also states in his April, 8, 2013 letter that the "Board member seized with this case has already stated on the record that she cannot proceed with a hearing because there is no evidence on which she can make credibility findings". Again, I do not see such a statement on the record.

[71] At the 2009 hearing, Ms. Aguirre was in attendance and the hearing was adjourned to gather information about the consent of Jessica's father.

les deux. Par la suite, un délai supplémentaire a été accordé pour permettre au représentant désigné et au conseil de recueillir d'autres éléments de preuve.

[69] En réponse à la demande présentée par le conseil le 26 mars 2013 de ne pas fixer une date d'audience parce que M<sup>me</sup> Aguirre ne pouvait fournir aucun renseignement au sujet du risque, de la protection de l'État ou d'une possibilité de refuge intérieur au Mexique, le commissaire coordonnateur a fait mention de la chronologie des événements, il a souligné que, selon la preuve médicale, l'état de M<sup>me</sup> Aguirre ne s'améliorerait pas, qu'un représentant avait été désigné et il a conclu que l'audition de l'affaire ne pouvait pas être reportée indéfiniment. Cette réponse a été communiquée au conseil des demandereses. Le 8 avril 2013, le conseil a demandé à nouveau que l'audience n'ait pas lieu en soulignant que la Commission avait déjà fait valoir qu'elle ne pouvait pas tenir une audience puisqu'elle ne disposait d'aucune preuve lui permettant de formuler une conclusion sur la crédibilité. Le commissaire coordonnateur a par la suite donné une réponse, le 12 avril 2013, mentionnant que la commissaire qui présiderait l'audience examinerait les observations du conseil au cours de l'audience et que le représentant désigné représenterait les demandereses.

[70] Le conseil de la demanderesse, dans sa lettre datée du 26 mars 2013, affirme qu'il a expliqué à la Commission qu'[TRADUCTION] « il n'était pas possible d'évaluer la crédibilité, la possibilité de s'adresser à l'État pour obtenir sa protection et d'autres aspects importants en raison de l'état de santé de la demanderesse », mais je n'ai rien trouvé dans le dossier qui confirme que la commissaire a jugé qu'elle n'était pas en mesure de statuer sur la demande pour ce motif. Le conseil affirme également dans sa lettre du 8 avril 2013 que la [TRADUCTION] « commissaire saisie de cette affaire a déjà précisé officiellement qu'elle ne peut tenir une audience parce qu'il n'existe aucune preuve sur laquelle elle peut se fonder pour formuler des conclusions quant à la crédibilité ». Encore une fois, je ne trouve pas cette déclaration dans le dossier.

[71] Lors de l'audience de 2009, M<sup>me</sup> Aguirre était présente et l'audience a été ajournée pour permettre la cueillette de renseignements au sujet du consentement du père de Jessica.

[72] At the November 2012 hearing, the Board acknowledged that Ms. Aguirre had had a stroke and noted her prognosis and that a designated representative had been appointed and was in attendance on behalf of the applicants. The Board member also noted that a pre-hearing conference had been held to consider how to proceed given that Ms. Aguirre was unable to testify in any manner. There is nothing in the transcript that suggests the Board member expressed any inability to proceed.

[73] The transcript of the hearing held on July 11, 2013 reveals that there were discussions about proceeding with the hearing although Ms. Aguirre remained in the hospital and that there was no change in her condition. The Board member recapped discussions that had taken place off the record and then summarized the risks that the applicants had asserted. The Board noted that neither Jessica nor Ms. Aguirre's current husband had any information about their problems in Canada or in Mexico. The Board confirmed with counsel the evidence on the record, which had been set out in the PIF narrative, regarding the risk from the Mara 18 and that nothing more had been added.

[74] The Board then specifically asked counsel for written submissions on the risk from Mr. Gonzalez, "if he were to approach the principal claimant or Jessica upon return to Mexico". The Board asked for submissions on state protection and "whether it is reasonable to expect these claimants to approach the authorities to obtain state protection for themselves in their particular situation and circumstances".

[75] The Board added, "[a]nd then also considering the principal applicant's current medical condition, and considering that the associated claimant is a minor claimant. And that is what you are going to focus on in your submissions".

[76] The decision of the Board at paragraphs 24–25 squarely addresses this issue. The Board acknowledged

[72] Lors de l'audience de novembre 2012, la Commission a pris acte du fait que M<sup>me</sup> Aguirre avait été victime d'un accident vasculaire et a pris acte du pronostic relatif à son rétablissement et a souligné qu'un représentant des demanderessees avait été désigné et qu'il était présent à l'audience. La commissaire a également souligné qu'une conférence préparatoire avait eu lieu afin de réfléchir à la façon de procéder étant donné que M<sup>me</sup> Aguirre n'était pas en mesure de témoigner de quelque manière que ce soit. Rien dans la transcription ne donne à penser que la commissaire a dit qu'elle ne pouvait pas tenir une audience.

[73] La transcription de l'audience tenue le 11 juillet 2013 révèle que des discussions portant sur la tenue de l'audience ont eu lieu, bien que M<sup>me</sup> Aguirre fût hospitalisée et qu'il n'y eût aucun changement dans son état. La commissaire a récapitulé les discussions qui ont eu lieu officieusement et a ensuite résumé les risques allégués par les demanderessees. La Commission a fait observer que ni Jessica ni l'époux actuel de M<sup>me</sup> Aguirre ne disposaient de renseignements concernant leurs problèmes au Canada ou au Mexique. La Commission a confirmé auprès du conseil la preuve figurant au dossier, et énoncée dans l'exposé circonstancié du FRP, concernant le risque de persécution de la part du gang Mara 18, et il a confirmé que rien d'autre n'avait été ajouté.

[74] La Commission a ensuite expressément demandé au conseil de présenter des observations écrites sur le risque que posait M. Gonzalez, notamment [TRADUCTION] « s'il allait prendre contact avec la demanderesse principale ou Jessica après leur retour au Mexique ». La Commission a sollicité des observations sur la protection de l'État et a demandé [TRADUCTION] « s'il [était] raisonnable de s'attendre à ce que les demanderessees d'asile fassent appel aux autorités pour obtenir la protection de l'État, compte tenu de leur situation particulière ».

[75] La Commission a ajouté ceci : [TRADUCTION] « Ensuite, compte tenu de l'état de santé actuel de la demanderesse principale, et compte tenu du fait que la demanderesse associée est mineure. C'est sur ces aspects que vos observations porteront principalement ».

[76] La décision de la Commission, aux paragraphes 24 et 25, aborde carrément cette question. La Commission

the submissions of counsel that Ms. Aguirre was unable to provide instructions or assist counsel with respect to her current fears. The Board then stated that it disagreed with counsel's submission that the Board had erred in requiring the hearing to proceed. The Board noted the measures it had taken to address the circumstances of the applicants, including the appointment of a designated representative, that the applicants had been represented all along by competent counsel, and that additional time had been given to gather evidence to support their claim.

[77] The Board clearly turned its mind to whether it could proceed in these circumstances and found that it could. Even if the Board had previously expressed any concerns about the inability to assess credibility or hear submissions on state protection (and I am not satisfied that it did given that I could not find such a reference on the record) the Board did not fetter its discretion. The Board fully considered whether it could move forward. It was not guided by a goal to be expeditious or due to the direction of the coordinating Board member nor did it contradict the earlier reservation as suggested by the applicants. I also note that the Board did not make any credibility findings.

Is the decision reasonable?

*The applicants' submissions*

[78] The applicants submit that the Board failed to reasonably assess the risks given that there was no ability for Ms. Aguirre to provide updated evidence due to her inability to participate and communicate and given that Jessica could not provide evidence because she was unable to communicate with family members in Mexico and had no first hand knowledge of the risk in Mexico or from Mr. Gonzalez.

a pris acte des observations du conseil, à savoir que M<sup>me</sup> Aguirre n'avait pas été capable de donner des renseignements au conseil au sujet des craintes qu'elle éprouvait ou d'aider celui-ci à cet égard. La Commission a ensuite déclaré qu'elle n'était pas d'accord avec le conseil pour affirmer qu'elle avait commis une erreur en exigeant que l'audience ait lieu. La Commission a fait mention des mesures qu'elle avait prises pour tenir compte de la situation des demanderesse, notamment la désignation d'un représentant. Elle a souligné en outre que les demanderesse avaient été représentées tout au long du processus par un conseil compétent et qu'un délai supplémentaire leur avait été accordé afin de recueillir des éléments de preuve à l'appui de leur demande d'asile.

[77] La Commission a clairement examiné la question de savoir si elle pouvait tenir une audience dans les circonstances et a conclu qu'elle le pouvait. Même si la Commission avait exprimé antérieurement des préoccupations à propos de l'impossibilité d'apprécier la crédibilité ou d'entendre les observations concernant la protection de l'État (je ne suis pas convaincue qu'elle l'a fait, compte tenu que je n'ai trouvé aucune mention à cet égard dans le dossier), elle n'a pas entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. La Commission a pleinement examiné la question de savoir si elle pouvait aller de l'avant. Elle ne visait pas un traitement rapide de la demande et n'agissait pas selon les directives du commissaire coordonnateur; elle n'a pas non plus contredit des réserves émises antérieurement, comme l'ont affirmé les demanderesse. Je tiens également à faire remarquer que la Commission n'a tiré aucune conclusion quant à la crédibilité.

La décision est-elle raisonnable?

*Les observations des demanderesse*

[78] Les demanderesse soutiennent que la Commission a omis d'évaluer de façon raisonnable les risques, compte tenu que M<sup>me</sup> Aguirre n'a pas pu fournir de preuve à jour en raison de son incapacité à participer à l'audience et à communiquer, et compte tenu que Jessica ne pouvait fournir aucune preuve parce qu'elle était incapable de communiquer avec les membres de la famille au Mexique et qu'elle ne connaissait rien du

[79] The applicants submit that the determination that they did not have a well-founded fear of persecution was not reasonable because the Board did not assess the risks from the Mara 18 or Mr. Gonzalez. In addition, the Board did not reasonably assess the adequacy of state protection given that the applicants would be incapable of assessing state protection if they needed to do so upon return to Mexico.

[80] Although 15 years had passed since the threat from the Mara 18, the applicants had no ability to gather updated information and advise whether the Mara 18 remained a threat to them upon their return. The designated representative could not obtain any information from Ms. Aguirre's family in Mexico because of the dialect they spoke. The applicants argue it was impossible for the Board to conclude that there was no prospective risk.

[81] With respect to the risk from Mr. Gonzalez, the applicants submit that the statement of Ms. Aguirre to the police in 2008 indicated that he had pushed her on that occasion, but she feared what he may do in the future, and that he had made threats of violence in the past. The applicants submit that although Mr. Gonzalez had returned to Mexico, the Board failed to consider the risk he could pose to the applicants given that the younger daughter, a Canadian citizen, was his child and could return to Mexico with her mother and sister, providing the possibility for contact with Mr. Gonzalez and exposing them to risk from him.

[82] With respect to state protection, the applicants note that their submissions to the Board stated that Ms. Aguirre was completely unable to protect herself or Jessica from her former common-law spouse and that they were completely defenceless. In addition, they

risque auquel elles étaient exposées au Mexique ou du risque posé par M. Gonzalez.

[79] Les demanderesse prétendent que la conclusion selon laquelle elles ne craignaient pas avec raison d'être persécutées n'était pas raisonnable puisque la Commission n'a pas évalué les risques posés par le gang Mara 18 ou M. Gonzalez. En outre, la Commission n'a pas évalué de façon raisonnable le caractère adéquat de la protection de l'État, compte tenu que les demanderesse seraient incapables d'évaluer la protection de l'État si elles devaient le faire à leur retour au Mexique.

[80] Bien que 15 années se soient écoulées depuis que le gang Mara 18 a proféré des menaces, les demanderesse n'ont pas pu recueillir des renseignements à jour et préciser si le gang en question continuait d'être une menace pour elles si elles retournaient au Mexique. Le représentant désigné ne pouvait pas obtenir de renseignements auprès des membres de la famille de M<sup>me</sup> Aguirre au Mexique en raison du dialecte parlé par ceux-ci. Les demanderesse prétendent qu'il était impossible pour la Commission de conclure qu'il n'y avait pas de risque éventuel.

[81] En ce qui concerne le risque posé par M. Gonzalez, les demanderesse soutiennent que la déclaration qu'a faite M<sup>me</sup> Aguirre aux policiers en 2008 indiquait que ce dernier l'avait poussée, que, par ailleurs, elle redoutait ce qu'il pourrait faire plus tard et qu'il avait en outre proféré des menaces de violence dans le passé. Les demanderesse prétendent que, même si M. Gonzalez était retourné au Mexique, la Commission n'a pas tenu compte du risque qu'il pouvait présenter pour les demanderesse, compte tenu du fait que la fille cadette, une citoyenne canadienne, était l'enfant de ce dernier et qu'il était possible qu'elle retourne au Mexique avec sa mère et sa sœur; elles risquaient ainsi de rencontrer M. Gonzalez et, par conséquent, d'être exposées à un risque.

[82] En ce qui concerne la protection de l'État, les demanderesse soulignent que, dans les observations qu'elles ont présentées à la Commission, elles ont mentionné que M<sup>m</sup> Aguirre n'était absolument pas en mesure de se protéger elle-même, ou de protéger Jessica,



submitted that domestic violence is rampant in Mexico and the laws against domestic violence are rarely enforced.

[83] The applicants argue, as noted above, that although the Board asked for written submissions on state protection, the Board did not clearly indicate that it was contemplating state protection based on Ms. Aguirre being placed in a medical facility and Jessica in a child care organization. The applicants further submit that where the risk is from violence, the police are the responsible agency, not a health or child care facility.

[84] The applicants also argue that the Board considered irrelevant factors in reaching its determination, including that the applicants could make a humanitarian and compassionate (H&C) application and that Mr. Sanchez planned to submit a spousal sponsorship application for Ms. Aguirre.

#### *The respondent's submissions*

[85] The respondent submits that the Board assessed the evidence of the risk posed by the Mara 18 and the risk posed by Mr. Gonzalez and that its determinative finding was that there was no objectively well-founded fear of persecution. This finding could reasonably be made based on the evidence.

[86] The incident with the Mara 18 occurred over 15 years ago. No evidence was provided of a more recent or ongoing threat. The respondent acknowledged the challenges of gathering the evidence from family in Mexico, but notes that Ms. Aguirre should have gathered all the evidence to support her claim made in 2007 and 2008, which would have been available prior to the hearing that was to commence in 2010. There was nothing more on the record regarding that risk other than

de son ex-conjoint de fait, et qu'elles étaient totalement sans défense. En outre, elles ont fait valoir que la violence conjugale est bien présente au Mexique et que les lois contre ce genre de violence sont rarement mises en application.

[83] Les demandresses affirment que, comme je l'ai déjà mentionné, même si la Commission a sollicité des observations écrites sur la protection de l'État, celle-ci n'a pas clairement mentionné qu'elle abordait la question de la protection de l'État en se fondant sur le fait que M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé et que Jessica serait confiée à la garde d'un centre de soins pour enfants. Les demandresses soutiennent en outre que lorsque le risque est lié à des actes de violence, la police est l'organisme responsable et non pas un établissement de santé ou d'aide à l'enfance.

[84] Les demandresses affirment également que la Commission a pris en compte des facteurs non pertinents pour en arriver à sa décision, notamment qu'elles pouvaient présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire et que M. Sanchez prévoyait présenter une demande de parrainage de conjoint relativement à M<sup>me</sup> Aguirre.

#### *Les observations du défendeur*

[85] Le défendeur prétend que la Commission a apprécié la preuve relative au risque posé par le gang Mara 18 et par M. Gonzalez, et que sa conclusion déterminante était qu'il n'existait pas de crainte objectivement fondée de persécution. Cette conclusion pouvait raisonnablement être tirée, compte tenu de la preuve.

[86] L'incident avec le gang Mara 18 a eu lieu il y a plus de 15 ans. Aucune preuve démontrant que le gang constitue toujours une menace n'a été présentée. Le défendeur est conscient qu'il était difficile de recueillir des éléments de preuve auprès de la famille au Mexique, mais a fait remarquer que M<sup>me</sup> Aguirre aurait dû recueillir tous les éléments de preuve nécessaires pour étayer la demande d'asile qu'elle a présentée en 2007 et en 2008; ceux-ci auraient donc été disponibles avant l'au-

the applicants' PIFs and notes from Citizenship and Immigration Canada (CIC), which the Board acknowledged.

[87] With respect to the risk from Mr. Gonzalez, the Board clearly acknowledged that if the applicants returned to Mexico and the youngest daughter returned with them, Mr. Gonzalez may take an interest in his child. The Board also considered the evidence on the record regarding the allegations of domestic violence including the police report, peace bond, witness statement from Ms. Aguirre, and witness statement from Jessica, which was consistent with her evidence provided to the Board five years later.

[88] The respondent also submits that the Board did not err by referring to a possible sponsorship claim or an H&C application. These were not determinative of the decision, they were simply mentioned (*Varga v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 394, [2007] 4 F.C.R. 3, at paragraphs 9–10; *Maksini v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 826, at paragraph 13; *Isa v. Canada (Secretary of State)* (1995), 91 F.T.R. 71 (F.C.T.D.)).

*The Board's decision was reasonable*

[89] Despite the unfortunate circumstances of the applicants, the Board's task was to determine if the applicants had established their claim for refugee protection. The onus to do so arose at the time of their applications for refugee protection in 2007 and continued even following the principal applicant, Ms. Aguirre's, debilitating stroke.

[90] The decision and the record reflect that the Board assessed both risks. The Board noted that it considered all the evidence and specifically referred to the PIFs, witness statements to the police, CIC notes, the testimony

qui devait commencer en 2010. Le dossier ne contenait rien d'autre en ce qui concerne ce risque, mis à part les FRP des demandereses et les notes de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), dont la Commission a pris acte.

[87] En ce qui concerne le risque posé par M. Gonzalez, la Commission a clairement reconnu que si les demandereses, y compris la fille cadette, retournaient au Mexique, il serait possible que M. Gonzalez s'intéresse à son enfant. La Commission a également examiné la preuve versée au dossier concernant les allégations de violence conjugale, y compris les rapports de police, l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, une déclaration de témoin émanant de M<sup>me</sup> Aguirre et une déclaration de témoin émanant de Jessica, laquelle correspondait à son témoignage devant la Commission cinq ans plus tard.

[88] Le défendeur prétend également que la Commission n'a pas commis d'erreur en évoquant la possibilité qu'une demande de parrainage ou une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire soit présentée. Cette hypothèse n'a pas été déterminante dans la décision puisqu'elle n'a fait l'objet que d'une mention (*Varga c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 394, [2007] 4 R.C.F. 3, aux paragraphes 9 et 10; *Maksini c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 826, au paragraphe 13; *Isa c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] A.C.F. n° 254 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)).

*La décision de la Commission était raisonnable*

[89] Malgré la situation regrettable dans laquelle se trouvaient les demandereses, la Commission avait pour tâche de déterminer si celles-ci avaient établi qu'elles avaient qualité de réfugiées. Il incombait aux demandereses de faire cette preuve dès le dépôt de leurs demandes d'asile en 2007 et même après le grave accident vasculaire de la demanderesse principale, M<sup>me</sup> Aguirre.

[90] Il ressort de la décision et du dossier que la Commission a évalué les deux risques. La Commission a souligné qu'elle a examiné l'ensemble de la preuve et elle a fait expressément mention des FRP, des déclarations

of the designated representative, Jessica's testimony and the submissions.

[91] As noted by the respondent, the threat from the Mara 18 occurred over 15 years ago, Ms. Aguirre had left Mexico in 2001 and there was no evidence, even before Ms. Aguirre's stroke, of any subsequent interest in her by the Mara 18 or that this risk continued in any way. The risk from Mr. Gonzalez was not discounted, but the Board reasonably noted that he had returned to Mexico in 2008. Ms. Aguirre's statement to the police in 2008 referred to past threats but there had been no physical violence. The Board accepted the evidence of domestic violence. However, there was no evidence of any further contact by Mr. Gonzalez.

[92] It was not unreasonable for the Board to consider that Ms. Aguirre would be in a medical facility because there was ample evidence before the Board that she was unable to care for herself or her children as she remained in hospital in Canada and her prognosis was very poor. Although I agree that the police are responsible for protecting citizens of violence from other individuals, the fact that Ms. Aguirre would be in a hospital does not place her at much, if any, risk of contact from Mr. Gonzalez. In addition there had not been any evidence of a risk to Jessica from Mr. Gonzalez.

[93] Again, the failure of the applicants to rebut the presumption of adequate state protection was not the determinative finding. If it had been, then the Board would have been expected to conduct a more comprehensive analysis of objective evidence of state protection in Mexico for the applicants.

[94] The determinative finding was the applicants' lack of an objective well-founded fear of persecution from the Mara 18 or from Mr. Gonzalez. The Board found that there was no serious possibility that the applicants would face persecution upon return to Mexico, nor would they be subjected, on a balance of probabilities, to a risk to

à la police, des notes de CIC, des témoignages du représentant désigné et de Jessica, ainsi que des observations.

[91] Comme l'a souligné le défendeur, les menaces proférées par le gang Mara 18 remontent à plus de 15 ans. M<sup>me</sup> Aguirre a quitté le Mexique en 2001 et rien ne prouvait, même avant l'accident vasculaire de M<sup>me</sup> Aguirre, que le gang s'intéressait encore à elle ou que le risque qu'il s'intéresse encore à elle existait toujours. Le risque posé par M. Gonzalez n'a pas été écarté, mais la Commission a fait remarquer avec raison qu'il était retourné au Mexique en 2008. La déclaration que M<sup>me</sup> Aguirre a faite à la police en 2008 faisait état de menaces passées, mais qu'il n'y avait pas eu de violence physique. La Commission a accepté la preuve de la violence conjugale. Cependant, rien ne permettait de penser qu'il y avait eu d'autres contacts avec M. Gonzalez.

[92] Il n'était pas déraisonnable pour la Commission d'envisager que M<sup>me</sup> Aguirre serait placée dans un établissement de soins de santé parce que la Commission disposait d'une preuve suffisante pour conclure que la demanderesse était incapable de prendre soin d'elle-même ou de ses enfants, puisqu'elle était hospitalisée au Canada et que le pronostic quant à son rétablissement était très mauvais. Je conviens que la police est chargée de protéger les citoyens contre la violence d'autrui, mais, étant donné que M<sup>me</sup> Aguirre est hospitalisée, il est peu probable, sinon impossible, qu'elle rencontre M. Gonzalez. De plus, rien n'indiquait que M. Gonzalez posait un risque pour Jessica.

[93] Encore une fois, le fait que les demandereses n'aient pas réfuté la présomption de protection adéquate de l'État n'était pas la conclusion déterminante. Si elle l'avait été, la Commission aurait dû procéder à une analyse plus complète de la preuve objective relative à la protection que l'État mexicain pourrait accorder aux demandereses.

[94] La conclusion déterminante était que les demandereses n'avaient aucune raison objective de craindre d'être persécutées par le gang Mara 18 ou par M. Gonzalez. La Commission a conclu qu'il n'y avait aucune possibilité sérieuse que les demandereses soient persécutées à leur retour au Mexique ni qu'elles soient

life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment by either Mr. Gonzalez or by the Mara 18. The Board considered that the applicants would be in the care of the Mexican authorities in determining that they did not have a well-founded fear. The Board then considered the same factor in the context of considering the adequacy of state protection, as an alternative consideration.

[95] With respect to the applicants' submission that the Board took into account irrelevant considerations in reaching its decision, particularly the possibility of an H&C or spousal application, I do not agree that the Board's references to these options influenced its decision on the determination of the sections 96 and 97 claim.

[96] The transcript reflects that there had been discussions with counsel and the designated representative whether other applications could be made. The Board's references to these discussions do not suggest that this had any bearing on the Board's determination of their claim for refugee protection. The Board was simply noting that other types of applications, including an H&C application, would permit the applicants to raise their personal circumstances and possibly receive a more favourable outcome.

#### Conclusion

[97] In conclusion, the Board acknowledged the difficult circumstances of the applicants and proceeded to determine their claim in a procedurally fair manner and made reasonable findings which are supported by the evidence.

exposées, selon la prépondérance des probabilités, à une menace à leur vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités de la part de M. Gonzalez ou de la part du gang Mara 18. La Commission s'est fondée sur le fait que les demandresses seraient sous la protection des autorités mexicaines pour conclure que celles-ci n'avaient pas raison de craindre d'être persécutées. À titre subsidiaire, la Commission a ensuite examiné le même facteur dans le cadre de l'évaluation du caractère adéquat de la protection de l'État.

[95] En ce qui concerne l'observation des demandresses selon laquelle la Commission a tenu compte de facteurs non pertinents pour en arriver à sa décision, en particulier la possibilité qu'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ou une demande de parrai-nage de conjoint soit déposée, je ne saurais dire que la mention de cette possibilité par la Commission a influé sur sa décision portant sur la demande fondée sur les articles 96 et 97.

[96] Il ressort de la transcription qu'il y a eu des discussions avec le conseil et le représentant désigné sur la question de savoir si d'autres demandes pouvaient être présentées. Le fait que la Commission ait fait mention de ces discussions ne donne pas à penser que cela a eu une incidence sur sa décision concernant les demandes d'asile. La Commission faisait simplement remarquer que d'autres types de demandes, notamment les demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire, permettraient aux demandresses de soulever la question de leurs situations personnelles et de peut-être obtenir un résultat plus favorable.

#### Conclusion

[97] En conclusion, la Commission était consciente de la situation difficile dans laquelle se trouvaient les demandresses et a statué sur leur demande d'asile dans le respect de l'équité procédurale et elle a tiré des conclusions raisonnables qui sont étayées par la preuve.

## JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed;  
and
2. No question is proposed for certification.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que:

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune question n'est proposée aux fins de certification.