

IMM-5283-07
2008 FC 1336

IMM-5283-07
2008 CF 1336

Patricia Torres Sanchez, Diana Ramos Torres, Laura Ramos Torres, Daniela Ramos Torres (*Applicants*)

Patricia Torres Sanchez, Diana Ramos Torres, Laura Ramos Torres, Daniela Ramos Torres (*demandereses*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)

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

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

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

Federal Court, Russell J.—Toronto, October 8 and December 1, 2008.

Cour fédérale, juge Russell—Toronto, 8 octobre et 1^{er} décembre 2008.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Judicial review of Refugee Protection Division of Immigration and Refugee Board decision applicants not refugees, persons in need of protection under Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Principal applicant not seeking state protection on basis degree of corruption therein, inevitable reprisals that would follow complaint making it pointless to do so — Board erring when preferring documentary evidence on state protection to principal applicant's evidence on basis documentary evidence prepared by reputable, disinterested sources — Board failing to explain why, in absence of negative credibility finding regarding principal applicant, discounting evidence as less reputable — Evidence explaining why principal applicant not seeking state protection cogent, compelling — Board's failure to address evidence directly refuting its conclusions reviewable error — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant que les demandereses n'avaient pas qualité de réfugié ou de personne à protéger au titre des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La demanderesse principale n'a pas essayé de solliciter la protection de l'État parce que cela n'aurait rien donné compte tenu du degré de corruption et des inévitables représailles qui résulteraient — La Commission a commis une erreur lorsqu'elle a privilégié la preuve documentaire sur la protection de l'État à la preuve de la demanderesse principale parce que la preuve documentaire avait été préparée par des sources fiables et indépendantes — La Commission n'a pas expliqué pourquoi le témoignage de la demanderesse principale, n'ayant pas fait l'objet d'une conclusion défavorable, était considéré moins fiable — La preuve expliquant pourquoi la demanderesse principale n'a pas essayé de solliciter la protection de l'État était pertinente et convaincante — L'omission de la Commission de tenir compte de la preuve réfutant directement ses conclusions constituait une erreur susceptible de contrôle — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board refusing the applicants' application to be recognized as refugees or as persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Board concluded that the applicants had not rebutted the presumption of state protection in Mexico. The principal applicant's husband was kidnapped by gang members in Mexico but was later released. However, after her husband's departure for Canada, the principal applicant and her daughters encountered problems of their own with members

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant la demande des demandereses qui voulaient se voir accorder la qualité de réfugié ou celle de personne à protéger au titre des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Commission a conclu que les demandereses n'avaient pas réfuté la présomption de protection de l'État au Mexique. L'époux de la demanderesse principale a été enlevé par des membres d'un gang au Mexique, mais il a été libéré par la suite. Toutefois, des membres du même gang

of the same gang. The principal applicant filed a complaint with the police but it was dismissed. She claimed that she did not seek state protection since it was pointless given the existing corruption therein and inevitable reprisals that would follow.

The issues were whether the Board erred in law by preferring the documentary evidence over the applicants' evidence on the ground that the applicants were not disinterested parties, and by failing to address contrary evidence rebutting the presumption of state protection in Mexico.

Held, the application should be allowed.

The Board erred when it expressed its stated preference for the "documentary evidence, prepared by reputable sources having no interest in the outcome of this case, describing country conditions and availability of state protection for individuals similarly situated as the claimant" as opposed to the "written evidence and oral testimony given by the claimant". It did not explain why the principal applicant's evidence was not as reputable as the other sources or why, without a negative credibility finding, it should be discounted as less reputable merely because the principal applicant had an interest in the outcome of the case.

While a refugee claimant does not rebut the presumption of state protection in a functioning democracy by asserting only a subjective reluctance to engage the state, in the present case, the Board was dealing with more than a subjective reluctance. There was cogent evidence before the Board that the police in Mexico are corrupt and have extensive involvement with kidnapping gangs, that human rights commissions are ineffective and that government initiatives to deal with the problem have largely failed. Because the evidence that directly refuted the Board's conclusions on the presumption of state protection was so cogent and important to the applicants' case, the Board could not use its "mixed bag" rationale. Its failure to deal with that evidence directly, and explain why it should be discounted or why other evidence should be preferred, constituted a reviewable error.

ont commencé à harceler la demanderesse principale et ses filles après que l'époux de la demanderesse principale est parti pour le Canada. La demanderesse principale a déposé une plainte à la police, mais elle a été rejetée. La demanderesse principale a affirmé ne pas avoir essayé de solliciter la protection de l'État parce que cela n'aurait rien donné compte tenu du degré de corruption et des inévitables représailles qui résulteraient.

Les questions litigieuses étaient celles de savoir si la Commission a commis une erreur de droit en privilégiant la preuve documentaire à la preuve des demandereses au motif que celles-ci n'étaient pas des parties indépendantes et en omettant de tenir compte de la preuve contradictoire réfutant la présomption de la protection de l'État au Mexique.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La Commission a commis une erreur lorsqu'elle a affirmé privilégier la « preuve documentaire, préparée par des sources fiables n'ayant aucun intérêt dans l'issue du présent cas, décrivant les conditions dans le pays et la protection de l'État assurée aux personnes se trouvant dans une situation semblable à celle de la demandeuse d'asile » plutôt que « la preuve écrite et le témoignage fournis par la demandeuse d'asile ». Elle n'a pas expliqué pourquoi le témoignage de la demanderesse principale n'était pas aussi fiable que les autres sources ou pourquoi il devrait, n'ayant pas fait l'objet d'une conclusion défavorable relative à la crédibilité, être considéré moins fiable simplement parce que la demanderesse principale possédait un intérêt dans l'issue de l'affaire.

Bien qu'un demandeur d'asile ne réfute pas la présomption de protection de l'État dans une démocratie fonctionnelle par la simple allégation d'une réticence subjective à solliciter la protection de l'État, la Commission avait affaire à plus qu'une réticence subjective. La Commission disposait d'une preuve convaincante selon laquelle la police au Mexique est corrompue et collabore grandement avec des gangs de ravisseurs, que les commissions des droits de la personne sont inefficaces et que les initiatives du gouvernement visant à résoudre les problèmes ont pour la plupart échoué. Comme la preuve contredisant directement les conclusions tirées par la Commission quant à la présomption de protection de l'État était tellement pertinente et cruciale quant à la cause des demandereses, la Commission ne pouvait pas avancer sa logique du « pot-pourri ». Son omission de tenir compte de cette preuve directement et de mentionner pourquoi elle doit être rejetée ou pourquoi une autre preuve doit être privilégiée constituait une erreur susceptible de contrôle.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

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

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 2008 SCC 9; *Roberts v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 40 Imm. L.R. (3d) 311; 2004 FC 1460.

DISTINGUISHED:

Pacasum v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2008 FC 822.

CONSIDERED:

Canada (Attorney General) v. Ward, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; *Coitinho v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1037; *Kaur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 48 Imm. L.R. (3d) 249; 2005 FC 873; *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532; 206 N.R. 272 (F.C.A.); *Chaves v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 58; 2005 FC 193; *Manoharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 356 (T.D.) (QL); *Kaur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1491; *Balogh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93; 221 F.T.R. 203; 2002 FCT 809; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Orgona v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1316 (T.D.) (QL); *Clyne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 262 F.T.R. 216; 2004 FC 1670; *Johal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] F.C.J. No. 1760 (T.D.) (QL); *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 134; *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 282 D.L.R. (4th) 413; 61 Admin. L.R. (4th) 313; 63 Imm. L.R. (3d) 13; 2007 FCA 171.

REFERRED TO:

Kovacs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2006] 2 F.C.R. 455; 2006 FC 1473; *Li v. Canada*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2d) 1; 2008 CSC 9; *Roberts c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1460.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Pacasum c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2008 CF 822.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Procureur général) c. Ward, [1993] 2 R.C.S. 689; *Coitinho c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1037; *Kaur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 873; *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL); *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193; *Manoharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 356 (1^{re} inst.) (QL); *Kaur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1491; *Balogh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 809; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 (1^{re} inst.) (QL); *Orgona c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1316 (1^{re} inst.) (QL); *Clyne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1670; *Johal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] A.C.F. n° 1760 (1^{re} inst.) (QL); *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 134; *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171.

DÉCISIONS CITÉES :

Kovacs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2006] 2 R.C.F. 455, 2005 CF 1473; *Li*

(*Minister of Citizenship and Immigration*) (2001), 213 F.T.R. 8; 2001 FCT 1238; *Yener v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 372; *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 66; *Rosales v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 257; *Stapleton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1320; *Torres v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 313; 2005 FC 660; *Musorin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 159; 2005 FC 408; *Lebbe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 564; *D'Mello v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 72 (T.D.) (QL); *Owusu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] F.C.J. No. 33 (C.A.) (QL); *Lai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245 (F.C.A.); *Hilo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1991), 15 Imm. L.R. (2d) 199; 130 N.R. 236 (F.C.A.); *Muralidharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 150 F.T.R. 135 (F.C.T.D.); *Balasingham v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 159 F.T.R. 52 (F.C.T.D.); *Babai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1341; *Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 2 F.C. 339; 2002 FCT 1081; *Mohacsi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 771; (2003), 27 Imm. L.R. (3d) 91; 231 F.T.R. 276; 2003 FCT 429; *Renteria v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 160; *Hassan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 147 N.R. 317 (F.C.A.); *Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1126; *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Villafranca* (1992), 99 D.L.R. (4th) 334; 18 Imm. L.R. (2d) 130; 150 N.R. 232 (F.C.A.); *Smirnov v. Canada (Secretary of State)*, [1995] 1 F.C. 780 (T.D.); *Milev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 907 (T.D.) (QL); *Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 971.

AUTHORS CITED

Human Rights Watch. *Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*. New York: Human Rights Watch, 2006.

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Mexico*. Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 2007, online: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78898.htm>>.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration

c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2001 CFPI 1238; *Yener c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 372; *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 66; *Rosales c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 257; *Stapleton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1320; *Torres c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 660; *Musorin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 408; *Lebbe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 564; *D'Mello c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 72 (1^{re} inst.) (QL); *Owusu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] F.C.J. n° 33 (C.A.) (QL); *Lai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] A.C.F. n° 826 (C.A.) (QL); *Hilo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] A.C.F. n° 228 (C.A.) (QL); *Muralidharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 843 (1^{re} inst.) (QL); *Balasingham c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1387 (1^{re} inst.) (QL); *Babai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1341; *Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 2 C.F. 339; 2002 CFPI 1081; *Mohacsi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] 4 C.F. 771; 2003 CFPI 429; *Renteria c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 160; *Hassan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 147 N.R. 317; *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1126; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL); *Smirnov c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] 1 C.F. 780 (1^{re} inst.); *Milev c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 907 (1^{re} inst.) (QL); *Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 971.

DOCTRINE CITÉE

Human Rights Watch. *Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*. New York : Human Rights Watch, 2006

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Mexico*. Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, mars 2007, en ligne : <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78898.htm>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Section de la protection des réfugiés de la

and Refugee Board refusing the applicants' application to be recognized as refugees or as persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant la demande des demanderessees qui voulaient se voir accorder la qualité de réfugié ou celle de personne à protéger au titre des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Ali M. Amini for applicants.
J. Manuel Mendelzon for respondent.

ONT COMPARU :

Ali M. Amini pour les demanderessees.
J. Manuel Mendelzon pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Amini Carlson LLP, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Amini Carlson LLP, Toronto, pour les demanderessees.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

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

[1] RUSSELL J.: This is an application pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (Board), dated November 22, 2007 (decision) refusing the applicants' application to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the Act.

[1] LE JUGE RUSSELL : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), d'une décision rendue le 22 novembre 2007 par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission), dans laquelle la Commission a rejeté la demande des demanderessees qui voulaient se voir accorder la qualité de réfugié au sens de la Convention ou celle de personne à protéger aux titres des articles 96 et 97 de la Loi.

BACKGROUND

LE CONTEXTE

[2] Patricia Sanchez (principal applicant) and her daughters Diana, Laura and Daniela are citizens of Mexico.

[2] Patricia Sanchez (la demanderesse principale) et ses filles Diana, Laura et Daniela sont citoyennes du Mexique.

[3] The principal applicant's husband, Martin Rodriguez, was kidnapped on March 23, 2003 by the *Los Macizos* gang. He was released 20 days later after a ransom payment was made to the gang. Some of the gang members were jailed for the kidnapping. During a TV program, the principal applicant learned that gang members had bribed jail officers and had escaped. The

[3] L'époux de la demanderesse principale, Martin Rodriguez, a été enlevé le 23 mars 2003 par le gang *Los Macizos*. Il a été libéré 20 jours plus tard, après qu'une rançon eut été payée au gang. Quelques membres du gang ont été emprisonnés par suite de l'enlèvement. Pendant une émission à la télévision, la demanderesse principale a appris que des membres du gang avaient sou-

escaped kidnappers harassed the principal applicant's husband. Both he and his son fled Mexico and arrived in Canada on November 4, 2004 and applied for refugee protection. After the principal applicant's husband fled Mexico, the principal applicant and her daughters moved in with her mother.

[4] The *Los Macizos* gang began harassing the principal applicant and her daughters after her husband's departure. They followed her, asked her to disclose her husband's whereabouts, and attempted to kidnap her. They told the principal applicant they would kill her and her daughters if she did not tell them where her husband was.

[5] The principal applicant filed a formal complaint against the gang with the police, but her complaint was dismissed on the ground that her allegations lacked evidence. The principal applicant says that the police promised to send a police patrol to monitor her residence but they did not do so.

[6] The principal applicant and her daughters arrived in Canada on June 27, 2006 by plane and made claims for refugee protection in Toronto.

[7] The applicants' refugee hearing was held on October 29, 2007.

DECISION UNDER REVIEW

[8] The Board considered the principal applicant's oral and written testimony, her counsel's submissions and all of the documentary evidence provided. The Board addressed the documentary evidence pertaining to measures in Mexico for dealing with crime, including kidnapping and corruption, as well as evidence about the police, the availability of means for lodging complaints and, in general, the level of democracy in Mexico.

doyé des gardiens de prison et qu'ils s'étaient échappés. Les ravisseurs nouvellement en liberté ont harcelé M. Rodriguez, qui a par la suite quitté le Mexique accompagné de son fils. M. Rodriguez et son fils sont arrivés au Canada le 4 novembre 2004, où ils ont présenté une demande d'asile. La demanderesse principale et ses filles ont déménagé chez la mère de la demanderesse principale après que M. Rodriguez eut quitté le Mexique.

[4] Après le départ de M. Rodriguez du Mexique, des membres du gang *Los Macizos* ont commencé à harceler la demanderesse principale et ses filles. Ils l'ont suivie, lui ont demandé de leur révéler où se trouvait M. Rodriguez et ont tenté de l'enlever. Ils ont dit à la demanderesse principale qu'ils allaient les tuer, elle et ses filles, si elle ne leur révélait pas où se trouvait M. Rodriguez.

[5] La demanderesse principale a déposé une plainte officielle à la police contre le gang, mais la plainte a été rejetée au motif que les allégations n'étaient pas étayées par la preuve. La demanderesse principale affirme que la police a promis d'envoyer une patrouille surveiller sa résidence, mais il n'y a eu aucune patrouille.

[6] La demanderesse principale et ses filles sont arrivées au Canada par avion le 27 juin 2006 et ont présenté des demandes d'asile à Toronto.

[7] L'audience relative aux demandes d'asile des demanderesse s'est tenue le 29 octobre 2007.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[8] La Commission a tenu compte du témoignage oral et écrit de la demanderesse principale, des observations de l'avocat de la demanderesse principale et de l'ensemble de la preuve documentaire fournie. La Commission a examiné la preuve portant sur les mesures prises par le Mexique pour lutter contre la criminalité, notamment les enlèvements et la corruption, ainsi que la preuve concernant la police, l'existence de mécanisme de dépôt de plaintes et, de façon générale, le degré de démocratie au Mexique.

State Protection

[9] The Board found that there was adequate state protection for individuals like the applicants in Mexico and concluded that the applicants had not met the burden of establishing “clear and convincing” proof of a lack of state protection for individuals like them in Mexico in accordance with the governing jurisprudence.

[10] The Board found that the principal applicant’s testimony indicated that the kidnapping incident occurred on March 23, 2003 and that members of the *Los Macizos* gang were captured and jailed by the authorities, thus indicating that the Mexican authorities had taken action against her husband’s kidnappers. In addition, the principal applicant did not seek out state protection in Mexico, but only sought help from the police on one occasion. No redress was sought for the threats or mistreatment that the principal applicant allegedly received from members of the gang.

[11] The Board also noted that the principal applicant did not seek assistance from the Federal Agency of Investigations (AFI) that deals with corrupt state officials, drug traffickers and violent kidnappers. The principal applicant indicated that she knew about the Human Rights Commission that handled complaints about police misconduct, and situations where citizens’ rights are violated, but she did not seek their help. The principal applicant had no awareness of other services available to her to deal with corrupt federal and state employees; however, she was certain that these state institutions would have helped her had she applied for help from them.

[12] The Board found that ignorance was no excuse for the principal applicant’s failure to pursue the avenues of protection available to her in her own country, instead of taking the extreme measures of seeking protection abroad. The Board cited documentary evidence that

La protection de l’État

[9] La Commission a conclu que l’État assurait une protection adéquate aux personnes qui se trouvaient dans une situation semblable à celle des demandresses au Mexique et que les demandresses ne s’étaient pas acquittées du fardeau d’établir, au moyen d’éléments de preuve « clairs et convaincants » — comme l’exige la jurisprudence applicable —, que l’État ne protégeait pas les personnes qui se trouvaient dans la même situation que les demandresses au Mexique.

[10] La Commission a conclu que, d’après le témoignage de la demandresse principale, l’enlèvement s’était produit le 23 mars 2003 et que des membres du gang *Los Macizos* avaient été capturés et emprisonnés par les autorités, ce qui démontrait que les autorités mexicaines avaient pris des mesures contre les ravisseurs de son époux. En outre, la demandresse principale n’a pas sollicité la protection de l’État au Mexique; elle a plutôt demandé l’aide de la police à une seule occasion. Elle n’a pas demandé de réparation en lien avec les menaces ou les mauvais traitements dont elle aurait été victime aux mains des membres du gang.

[11] La Commission a également noté que la demandresse principale n’a pas essayé d’obtenir de l’aide de l’Agence fédérale d’enquêtes (l’AFI) qui s’attaque aux fonctionnaires dévoyés de l’État, aux trafiquants de stupéfiants et aux ravisseurs violents. La demandresse principale a mentionné qu’elle connaissait la Commission nationale des droits de la personne qui traite les plaintes au sujet des inconduites de la police et des cas de violation des droits des citoyens, mais qu’elle n’a pas sollicité l’aide de cette Commission. La demandresse principale ne connaissait pas les autres services dont elle aurait pu bénéficier, services qui luttent contre les fonctionnaires dévoyés qui travaillent pour les états ou pour le fédéral, mais elle était certaine que ces institutions de l’État l’auraient aidée si elle leur en avait fait la demande.

[12] La Commission a conclu que la demandresse principale ne pouvait plaider l’ignorance pour excuser son défaut d’exercer les recours qui étaient à sa disposition dans son propre pays et plutôt prendre des mesures radicales, à savoir demander l’asile à l’étranger. La

Mexico is a federal republic with a bicameral legislature that has federal and state police. There is also state protection for individuals in similar situations to the applicants. The Board found no lack of police protection for victims of gang violence or corruption, and no persuasive evidence to suggest that the Assistant Attorney General for Special Investigations into Organized Crime (SIEDO) would not assist the applicants against the *Los Macizos* gang. The evidence showed that SIEDO had broken up four gangs and had assisted in joint U.S.A./Mexico investigations to arrest members of organized crime groups.

[13] The Board recognized that, although corruption was still an ongoing problem in Mexico, the Government of Mexico continued to promote anti-corruption efforts. The Board was not persuaded that there was a lack of action by the state authorities against corrupt government officials, including the police. The Board found that the state and the Human Rights Commission would provide the principal applicant with assistance. There was no evidence to suggest they would not ensure that adequate state protection was available to the principal applicant and her daughters should they return to Mexico.

[14] In conclusion, the Board found that the principal applicant lived in a democracy and was therefore obliged to seek protection in Mexico before invoking international protection. She had not discharged the onus upon her of showing clear and convincing proof of the state's inability or unwillingness to protect her. The Board found adequate, although not perfect, state protection was available to the principal applicant should she return to Mexico.

Commission a mentionné la preuve documentaire selon laquelle le Mexique est une république fédérale bicamérale possédant des corps de police dans chaque état et au fédéral. Il y a également de la protection de l'État mise à la disposition des personnes qui se trouvent dans une situation semblable à celle des demanderesse. La Commission a conclu que les victimes d'agressions ou de corruption aux mains des gangs ne manquaient pas de protection policière et qu'aucun élément de preuve convaincant n'établissait que le Bureau du sous-procureur des enquêtes spéciales sur le crime organisé (le SIEDO) n'aiderait pas les demanderesse contre le gang *Los Macizos*. La preuve montrait que le SIEDO avait démantelé quatre gangs et avait participé à l'enquête conjointe États-Unis-Mexique visant à arrêter des membres d'organisations criminelles.

[13] La Commission a reconnu que, même si la corruption constituait un problème persistant au Mexique, le gouvernement du Mexique continuait de promouvoir le déploiement d'efforts pour enrayer la corruption. La Commission n'était pas convaincue que les autorités de l'État ne prenaient pas de mesures pour s'attaquer aux fonctionnaires dévoyés, notamment au sein de la police. La Commission a conclu que le Mexique et la Commission des droits de la personne fourniraient de l'aide à la demanderesse principale. Aucun élément de preuve ne donne à penser que, si les demanderesse devaient retourner au Mexique, la Commission des droits de la personne et le Mexique ne veilleraient pas à ce qu'elles puissent bénéficier d'une protection de l'État adéquate.

[14] En conclusion, la Commission a conclu que la demanderesse principale vivait dans une démocratie et qu'elle était tenue de solliciter la protection du Mexique avant de demander une protection internationale. La demanderesse principale ne s'était pas acquittée du fardeau qui lui incombait d'établir, au moyen d'une preuve claire et convaincante, que l'État ne pouvait pas ou ne voulait pas la protéger. La Commission a estimé que si la demanderesse principale retournait au Mexique elle pourrait bénéficier d'une protection, bien qu'imparfaite, de l'État.

ISSUES

[15] The applicants have raised the following issue:

(1) Did the Board commit an error of law in preferring the documentary evidence over the applicants' evidence?

(2) Does the mere existence of "serious efforts" on behalf of a state equate to state protection?

(3) Did the Board err in its application of *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689?

STATUTORY PROVISIONS

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

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

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

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

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

LES QUESTIONS EN LITIGE

[15] Les demanders ont soulevé les questions en litige qui suivent :

1) La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en privilégiant la preuve documentaire à la preuve des demanders?

2) La simple existence « [d']efforts sérieux » de la part d'un État équivaut-elle à de la protection de l'État?

3) La Commission a-t-elle commis une erreur dans l'application de l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689?

LES DISPOSITIONS LÉGALES

[16] Les dispositions qui suivent s'appliquent à la présente affaire [aux articles 96 et 97] :

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

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

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

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

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.

STANDARD OF REVIEW

[17] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court of Canada recognized that, although the reasonableness *simpliciter* and patent unreasonableness standards are theoretically different, “the analytical problems that arise in trying to apply the different standards undercut any conceptual usefulness created by the inherently greater flexibility of having multiple standards of review” (*Dunsmuir*, at paragraph 44). Consequently, the Supreme Court of Canada held that the two reasonableness standards should be collapsed into a single form of “reasonableness” review.

[18] The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir* also held that a standard of review analysis need not be conducted in every instance. Instead, where the standard of review applicable to the particular question before the Court is well settled by past jurisprudence, the reviewing court may adopt that standard of review. Only where this search proves fruitless must the reviewing court undertake a consideration of the four factors comprising the standard of review analysis.

[19] Generally speaking, this Court has held that refugee decisions be reviewed on a standard of patent unreasonableness: *Kovacs v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 2 F.C.R. 455 (F.C.). However,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d’autres personnes originaires de ce pays ou qui s’y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l’incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d’une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.

LA NORME DE CONTRÔLE

[17] Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada a reconnu que, bien que la décision raisonnable *simpliciter* et la décision manifestement déraisonnable aient constitué en théorie des normes différentes, « les difficultés analytiques soulevées par l’application des différentes normes réduisent à néant toute utilité conceptuelle découlant de la plus grande souplesse propre à l’existence de normes de contrôle multiple » (*Dunsmuir*, au paragraphe 44). Par conséquent, la Cour suprême du Canada a conclu qu’il y avait lieu de fondre les deux normes de raisonabilité en une seule norme, à savoir la « raisonabilité ».

[18] La Cour suprême du Canada a également établi dans l’arrêt *Dunsmuir* que l’analyse relative à la norme de contrôle ne devait pas être effectuée dans chaque affaire. Au contraire, si la norme de contrôle applicable à la question dont est saisie la Cour est bien établie en droit, la cour de révision peut l’adopter. Ce n’est que si la norme de contrôle n’a pas déjà été établie par la jurisprudence que la cour de révision doit entreprendre un examen des quatre facteurs de l’analyse de la norme de contrôle.

[19] De façon générale, la Cour a conclu que la norme applicable aux décisions portant sur les demandes d’asile était la décision manifestement déraisonnable : *Kovacs c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigra-*

this is dependent on the specific circumstances of the case being examined and the issues raised.

[20] When a board prefers documentary evidence over the testimony of a witness, this involves an issue of credibility and invokes a standard of review of patent unreasonableness: *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 213 F.T.R. 8 (F.C.T.D.), at paragraph 23 and *Yener v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 372, at paragraphs 28 and 29.

[21] When the Court is reviewing a decision involving state protection, the standard of review is reasonableness *simpliciter*: *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 66 except when reviewing the existence of an internal flight alternative, when a standard of patent unreasonableness has been used: *Rosales v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 257, at paragraphs 12 and 13.

[22] The application of the test in *Ward* is a mixed question of fact and law and the standard of review is reasonableness *simpliciter*: *Stapleton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1320, at paragraph 18.

[23] Thus, in light of the Supreme Court of Canada's decision in *Dunsmuir* and the previous jurisprudence of this Court, I find the standard of review applicable to the issues in this case to be reasonableness. When reviewing a decision on the standard of reasonableness, the analysis will be concerned with "the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process [and also with] whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, at paragraph 47). Put another way, the Court should only intervene if the decision was unreasonable in the sense that it falls outside the "range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law."

tion), [2006] 2 R.C.F. 455 (C.F.). Cependant, le choix de la norme de contrôle dépend des circonstances particulières de chaque affaire dont est saisie la Cour et des questions soulevées.

[20] Lorsqu'un tribunal privilégie la preuve documentaire au témoignage d'un témoin, il s'agit d'une question de crédibilité et la norme applicable est alors la décision manifestement déraisonnable : *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 1238, au paragraphe 23 et *Yener c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 372, aux paragraphes 28 et 29.

[21] Lors du contrôle d'une décision portant sur la protection de l'État, la norme applicable est la décision raisonnable *simpliciter* : *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 66. Par contre, la norme de contrôle qui a été appliquée lors du contrôle d'une décision portant sur l'existence d'une possibilité de refuge intérieur est la décision manifestement déraisonnable : *Rosales c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 257, aux paragraphes 12 et 13.

[22] L'application du critère de l'arrêt *Ward* constitue une question mixte de fait et de droit et la norme applicable est la décision raisonnable *simpliciter* : *Stapleton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1320, au paragraphe 18.

[23] Par conséquent, à la lumière de l'arrêt *Dunsmuir* rendu par la Cour suprême du Canada et de la jurisprudence de la Cour, je conclus que la norme de contrôle applicable aux questions en litige en l'espèce est la raisonabilité. Dans le cadre du contrôle d'une décision où la norme applicable est la raisonabilité, l'analyse « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, au paragraphe 47). Autrement dit, la Cour ne devrait intervenir que si la décision est déraisonnable en ce sens qu'elle n'appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ».

ARGUMENTS

The Applicants

Board Preferring Documentary Evidence

[24] The applicants submit that it was not open to the Board to prefer documentary evidence to the testimony of the principal applicant when there were no adverse credibility findings made regarding the principal applicant's testimony and written evidence. The applicants rely upon *Coitinho v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1037, at paragraph 7:

The Board goes on to make a most disturbing finding. In the absence of stating that the Applicants' evidence is not credible, the Board concludes that it "gives more weight to the documentary evidence because it comes from [sic] reputable, knowledgeable sources, none of whom have any interest in the outcome of this particular refugee hearing". This statement is tantamount to stating that documentary evidence should always be preferred to that of refugee claimant's because the latter is interested in the outcome of the hearing. If permitted, such reasoning would always defeat a claimant's evidence. The Board's decision in this case does not inform the reader why the Applicants' evidence, when supposed to be presumed true (*Adu, supra*), was considered suspect.

[25] The applicants point out that clear and convincing proof of a state's inability to protect can be found by relying solely on the testimony of a claimant: *Torres v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 313 (F.C.) and *Musorin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 159 (F.C.). In the present case, there are instances where the Board's findings of credibility are inextricably linked to its findings on state protection, so that an error in the former invalidates the latter: *Lebbe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 564. The Board erred in preferring, without any reasons, the documentary evidence to the oral and written evidence of the primary applicant. The applicants say this invalidates the Board's findings on state protection.

LES OBSERVATIONS

Les demanderesse

La Commission privilégie la preuve documentaire

[24] Les demanderesse plaident qu'il n'était pas loisible à la Commission de privilégier la preuve documentaire au témoignage de la demanderesse principale sans qu'elle tire de conclusion défavorable relativement à la preuve écrite et à la crédibilité du témoignage de la demanderesse principale. Les demanderesse fondent leur argument sur le paragraphe 7 de la décision *Coitinho c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1037 :

La Commission tire ensuite une conclusion très troublante. Sans affirmer que la preuve présentée par les demandeurs n'est pas crédible, la Commission « accorde plus de poids à la preuve documentaire parce qu'elle provient de sources connues, informées et qui n'ont aucun intérêt dans l'issue de la présente audience ». Cela revient à dire qu'on devrait toujours privilégier la preuve documentaire aux dépens de la preuve présentée par le demandeur d'asile parce que ce dernier a un intérêt dans l'issue de l'audience. Si on l'acceptait, ce raisonnement aurait pour effet de toujours écarter la preuve soumise par un demandeur d'asile. La décision de la Commission ne fait pas état des raisons pour lesquelles la preuve présentée par les demandeurs, bien qu'elle fût censée être présumée véridique (*Adu, précité*), a été jugée suspecte.

[25] Les demanderesse soulignent qu'une conclusion — fondée sur une preuve claire et convaincante — selon laquelle un État est incapable d'assurer une protection peut avoir pour seul fondement le témoignage d'un demandeur : *Torres c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 660 et *Musorin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 408. En l'espèce, dans certains cas, les conclusions relatives à la crédibilité tirées par la Commission sont liées de façon indissociable à ses conclusions relatives à la protection de l'État d'une telle façon qu'une erreur dans les premières vicie les secondes : *Lebbe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 564. La Commission a commis une erreur en privilégiant, sans justification, la preuve documentaire au témoignage écrit et oral de la demanderesse principale, et les demanderesse soutiennent que cette

[26] The applicants go on to submit that, in the absence of explicit findings of non-credibility, it was not open to the Board to conclude that “the panel does not have any persuasive evidence to believe that the claimant would not receive state protection against the gang she fears should she return to Mexico”. The applicants rely on *Kaur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 48 Imm. L.R. (3d) 249 (F.C.) where, in rejecting a claim, the Board did not call into question the applicant’s credibility and accepted her testimony. The Board in *Kaur* stated in its decision, however, that there was “no credible and trustworthy” evidence to indicate that the applicant would be persecuted if she were returned to Malaysia. Justice Dawson found that the Board could not make such a finding unless it rejected the applicant’s testimony, which it appeared not to do. If the Board in the present case did reject the applicant’s testimony, it was under an obligation to explain its rejection in clear terms, and a failure to do so is a reviewable error.

Existence of “Serious Efforts”

[27] The applicants submit that the Board erred by relying upon the Mexican government’s “serious efforts” in putting into place a legislative and procedural framework to combat kidnappings and corruption. The applicants argue that to require the principal applicant to go to corrupt police officials for protection (officials who are in all likelihood involved with the criminal gangs in question) would amount to requiring the principal applicant to risk her life in an effort to seek police assistance merely to prove the unavailability of state protection: *D’Mello v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 72 (T.D.) (QL) and *Torres*.

erreur vicie les conclusions relatives à la protection de l’État tirées par la Commission.

[26] Les demanderesse soutiennent également que, en l’absence de conclusions défavorables précises relatives à la crédibilité, il n’était pas loisible à la Commission de conclure que « le tribunal ne dispose d’aucune preuve convaincante qui lui permettrait de croire que la demandeur d’asile n’obtiendrait pas la protection de l’État contre le gang qu’elle craint en cas de retour au Mexique ». Les demanderesse se fondent sur la décision *Kaur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 873, dans laquelle la Commission a rejeté une demande présentée par une demanderesse sans que la Commission ait remis en question la crédibilité de la demanderesse, et ce, malgré qu’elle ait accepté son témoignage. Cependant, la Commission, dans l’affaire *Kaur*, a mentionné qu’il n’y avait « aucun élément de preuve crédible et digne de foi » selon lequel la demanderesse serait persécutée si elle retournait en Malaisie. La juge Dawson a conclu que la Commission ne pouvait pas tirer une telle conclusion à moins de rejeter le témoignage de la demanderesse, ce que n’avait apparemment pas fait la Commission. Si la Commission en l’espèce a bien rejeté le témoignage de la demanderesse, elle avait par conséquent l’obligation d’expliquer ce rejet en des termes clairs, et l’omission de cette explication constitue une erreur susceptible de contrôle.

L’existence « d’efforts sérieux »

[27] Les demanderesse plaident que la Commission a commis une erreur en se fondant sur les « efforts sérieux » déployés par le gouvernement du Mexique visant à mettre en place un cadre légal et procédural pour lutter contre les enlèvements et la corruption. Elles soutiennent que d’exiger de la demanderesse principale qu’elle s’adresse à des agents de police dévoyés pour obtenir de la protection (des agents qui, selon toute vraisemblance, sont associés au gang criminel en question) équivaldrait à l’obliger à risquer sa vie alors qu’elle essaie de solliciter l’aide de la police dans le seul but de prouver l’absence de protection de l’État : *D’Mello c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 72 (1^{re} inst.) (QL) et *Torres*.

Application of *Ward*

[28] The applicants submit that the Board's conclusion that the applicants should have exhausted all existing remedies before claiming protection in Canada was an incorrect interpretation of *Ward* and *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532 (F.C.A.), as the law does not impose any obligation on refugee claimants to "exhaust all courses of action open to him or her" [*Kadenko*, at paragraph 5]. The applicants cite and rely upon *Chaves v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 45 Imm. L.R. (3d) 58 (F.C.), at paragraph 15:

In my view, however, *Ward*, *supra* and *Kadenko*, *supra*, cannot be interpreted to suggest that an individual will be required to exhaust all avenues before the presumption of state protection can be rebutted (see *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 536 (T.D.) (QL) and *Peralta v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 123 F.T.R. 153 (F.C.T.D.)).

[29] The applicants say that the Board erred in finding that they had failed to provide clear and convincing evidence of a lack of state protection. There was evidence before the Board which demonstrated the degree of corruption within police forces in Mexico, and that many police officials are involved in activities related to kidnappings by various gangs. Documentary evidence also revealed that kidnapping remains a serious problem at all social levels, regardless of whether the victim is wealthy or not: U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practice – 2006, Mexico*.

[30] The applicants contend that they had good reasons not to seek protection in Mexico, including the degree of corruption existing at all levels of the state and the reprisals they would be exposed to if they filed a complaint with the Mexican authorities. The Board rejected the applicants' explanations without taking all of the documentary evidence and their testimony into account. The applicants submit that the Board misunderstood and misapplied *Ward* and *Kadenko*. The Board's finding that the applicants should have first approached the police in Mexico was unreasonable.

L'application de l'arrêt *Ward*

[28] Les demanderses plaident que la conclusion de la Commission, selon laquelle elles auraient dû chercher à épuiser tous les recours avant de demander l'asile au Canada, constitue une interprétation erronée des arrêts *Ward* et *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL), car la loi n'impose aucune obligation aux demandeurs d'asile « [d']épuiser les recours qui s'offrent à [eux] » [*Kadenko*, au paragraphe 5]. Les demanderses citent le paragraphe 15 de la décision *Chaves c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 193 :

Cependant, à mon avis, les arrêts *Ward* et *Kadenko* ne sauraient signifier qu'une personne doit épuiser tous les recours disponibles avant de pouvoir réfuter la présomption de protection de l'État (voir *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 536 (1^{re} inst.) (QL), et *Peralta c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 123 F.T.R. 153 (C.F. 1^{re} inst.)).

[29] Les demanderses affirment que la Commission a commis une erreur en concluant qu'elles avaient omis de présenter une preuve claire et convaincante de l'absence de protection de l'État. La Commission disposait d'éléments de preuve qui montraient le degré de corruption présent au sein des forces de police au Mexique et que de nombreux agents de police sont impliqués dans des activités liées aux enlèvements effectués par divers gangs. La preuve documentaire révèle également que les enlèvements constituent encore un problème important dans toutes les classes de la société, peu importe que la victime soit riche ou non : voir le *Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Mexico*, produit par le Département d'État des États-Unis.

[30] Les demanderses allèguent qu'elles avaient de bonnes raisons de ne pas solliciter la protection de l'État au Mexique, notamment le degré de corruption présent à tous les niveaux de l'État et les représailles auxquelles elles seraient exposées si elles déposaient une plainte auprès des autorités au Mexique. La Commission a rejeté l'explication des demanderses sans tenir compte de l'ensemble de la preuve documentaire et de leur témoignage. Les demanderses soutiennent que la Commission a mal interprété et mal appliqué les arrêts *Ward* et *Kadenko*. La conclusion de la Commission, selon la-

[31] The applicants also submit that the Board must weigh all the evidence in its totality and cannot examine each part in isolation: *Owusu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] F.C.J. No. 33 (F.C.A.) (QL); *Lai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245 (F.C.A.) and *Hilo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1991), 15 Imm. L.R. (2d) 199 (F.C.A.).

[32] The applicants further argue that the Board was selective in its choice of documentary evidence. For example, the Board relied on reports that Mexico maintains preventative and judicial police forces, yet the Board does not mention that the state-level preventive police force is supposed to be the most corrupt of all. As well, the Board relies on the fact that the Mexican government continues to push forward anti-corruption reforms, but failed to mention other documentary evidence that expressed reservations about the commitment and the ability of the government to achieve its stated goals. This selective reliance on documentary evidence by the Board makes the decision non-sustainable: *Manoharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 356 (T.D.) (QL), at paragraph 3; *Muralidharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 150 F.T.R. 135 (F.C.T.D.) and *Balasingham v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 159 F.T.R. 52 (F.C.T.D.). The applicants quote and rely upon *Manoharan* and the words of Justice Reed [at paragraph 3]:

A reading of the Board's decision leads one to conclude that the Board ignored significant parts of the evidence and on several occasions made findings of fact which are contrary to the evidence.

[33] The applicants quote extensively from other parts of the documentary evidence in order to support their submissions concerning corruption in Mexico. They

quelle les demandereses auraient dû d'abord communiquer avec la police au Mexique est déraisonnable.

[31] Les demandereses plaident également que la Commission doit apprécier la preuve dans son ensemble et qu'elle ne peut pas examiner chaque partie séparément : *Owusu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] F.C.J. n° 33 (C.A.) (QL); *Lai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] A.C.F. n° 826 (C.A.) (QL) et *Hilo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] A.C.F. n° 228 (C.A.) (QL).

[32] Les demandereses soutiennent également que la Commission a été sélective dans le choix de la preuve documentaire. Par exemple, la Commission s'est fondée sur des rapports selon lesquels le Mexique possède des forces de police judiciaire, ainsi que des forces de police chargées de la prévention, mais la Commission n'a pas mentionné que les forces de police chargées de la prévention, qui sont sous la responsabilité des États, seraient les plus corrompues qui soient. En outre, la Commission s'est fondée sur le fait que le gouvernement du Mexique continue de promouvoir des réformes anticorruption, mais elle n'a pas mentionné d'autres éléments de preuve documentaire qui mettaient en doute l'engagement et la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs fixés. Le fait que la Commission ait été sélective dans le choix de la preuve documentaire sur laquelle elle s'est fondée invalide sa décision : *Manoharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 356 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 3; *Muralidharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 843 (1^{re} inst.) (QL) et *Balasingham c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1387 (1^{re} inst.) (QL). Les demandereses citent les propos tenus par la juge Reed dans la décision *Manoharan* [au paragraphe 3] :

Il ressort de la lecture de la décision de la Commission que celle-ci n'a pas tenu compte de certains éléments de preuve importants et qu'elle a, à plusieurs reprises, tiré des conclusions de fait qui sont contraires à la preuve.

[33] Les demandereses citent abondamment d'autres parties de la preuve documentaire en appui à leurs observations quant à la corruption au Mexique. Elles termi-

conclude by stating that the Board committed a reviewable error in not mentioning or discussing in its decision the evidence that corroborated the applicants' testimony that corruption is widespread in Mexico, and that in a case such as the present it is pointless to contact the police.

[34] The applicants also take issue with the reasonableness of the Board's finding that "[t]here is no persuasive evidence to suggest that the Human Rights Commission will not ensure that adequate state protection is available to the claimant should she return to Mexico". The applicants say that the case law demonstrates that refugee claimants have no obligation to turn to a country's human rights organization for help. In *Kaur v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* 2005 FC 1491, this Court held that it was unreasonable for a board to have expected the applicants to have approached the country's human rights organization for help. In coming to that conclusion, Justice de Montigny, at paragraph 31 in *Kaur* cites the decision of Justice Lemieux in *Balogh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93 (F.C.T.D.), at paragraph 44:

... Canadian jurisprudence has repeatedly stated that there is no further burden on an Applicant to seek assistance from human rights organizations.

[35] In addition, the applicants question the reasonableness of the Board's finding that the Human Rights Commission is effective when the documentary evidence reveals that it has no legal authority or power to do anything, save making recommendations which are non-binding and carry no legal weight.

[36] The applicants argue that the Board again relied on selected portions of the documentary evidence and chose those aspects which supported its conclusion, particularly the anti-corruption efforts of the Fox administration. The applicants cite and rely upon *Roberts v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1460, at paragraph 17:

... en affirmant que la Commission a commis une erreur susceptible de contrôle en ne mentionnant pas ou en n'examinant pas dans sa décision la preuve qui corrobore le témoignage des demanderesse, selon lequel la corruption est répandue au Mexique, et qu'il était donc inutile dans une situation comme en l'espèce de communiquer avec la police.

[34] Les demanderesse contestent également la raisonnable de la conclusion de la Commission, selon laquelle « [a]ucun élément de preuve convaincant n'établit que la Commission des droits de la personne ne veillera pas à ce que l'État assure une protection adéquate à la demandeur d'asile en cas de son retour au Mexique ». Elles affirment que la jurisprudence établit que les demandeurs d'asile n'ont pas l'obligation de solliciter l'aide des organisations de défense des droits de la personne œuvrant dans leur pays d'origine. Dans la décision *Kaur c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 1491, la Cour a conclu qu'il était déraisonnable qu'une commission se soit attendue à ce que des demandeurs sollicitent de l'aide auprès d'organisations de défense des droits de la personne œuvrant dans leur pays d'origine. Pour venir à cette conclusion, le juge de Montigny, au paragraphe 31 de la décision *Kaur*, cite le paragraphe 44 de la décision *Balogh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 809, rendue par le juge Lemieux :

[...] [puisqu']il est de jurisprudence constante au Canada qu'un revendicateur n'est pas tenu de rechercher l'aide d'organisations de défense des droits de l'homme.

[35] En outre, les demanderesse remettent en question la raisonnable de la conclusion de la Commission concernant l'efficacité de la Commission des droits de la personne parce que la preuve documentaire révèle que cette Commission n'a pas l'autorité ou le pouvoir légal de faire quoi que ce soit, à l'exception de recommandations non contraignantes et sans poids légal.

[36] Les demanderesse soutiennent que la Commission s'est encore fondée sur des parties choisies de la preuve documentaire et qu'elle a sélectionné les parties qui appuyaient sa conclusion, particulièrement celles portant sur les efforts déployés par le gouvernement Fox pour lutter contre la corruption. Les demanderesse citent le paragraphe 17 de la décision *Roberts c. Canada*

The law is clear that the Board need not refer to every piece of evidence that was before it in its decision. However, if there is documentary evidence that is central to the applicant's position and supports the position, then that evidence must be considered by the Board. The failure to refer to this evidence is a reviewable error.

[37] The applicants also rely upon *Babai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1341, at paragraphs 35 and 36 and *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraphs 16 and 17.

[38] The applicants point out that in *Orgona v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1316 (T.D.) (QL) the Court faulted the Board for making no reference to the significant documentary evidence which was supportive of the claim in that case. The Court concluded that, when documentary evidence is selectively relied upon, a tribunal errs in law by ignoring relevant evidence. The applicants also cite and rely upon *Clyne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 262 F.T.R. 216 (F.C.) for the following [at paragraph 8]:

In deciding whether adequate state protection is available, the Board must consider not only whether there are measures in place that could be used to protect a refugee claimant, but also whether those measures are likely to be effective: *Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] F.C.J. No. 1438 (T.D.) (QL); *Cho v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1371 (T.D.) (QL). There is no doubt that Grenada is beginning to take steps to address what appears to be a serious problem of violence against women and children. However, as I read the documentary evidence that was before the Board, these are merely incipient measures indicating a growing willingness to respond to these forms of violence. They fall far short of providing actual protection, except in a very small number of cases.

[39] The applicants agree that state protection does not need to be perfect, but it does have to be effective.

(*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2004 CF 1460 :

Il est clair en droit que la Commission n'est pas tenue de faire état dans sa décision de chacun des éléments de preuve qu'elle avait devant elle. Cependant, s'il existe une preuve documentaire qui est essentielle pour la position de la demanderesse et qui appuie cette position, alors la Commission doit tenir compte de cette preuve. La Commission a ignoré cette preuve et elle a donc commis une erreur sujette à révision.

[37] Les demandresses se sont également fondées sur les décisions *Babai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1341, aux paragraphes 35 et 36 et *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1425 (1^{re} inst.) (QL), aux paragraphes 16 et 17.

[38] Les demandresses soulignent que dans la décision *Orgona c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1316 (1^{re} inst.) (QL), la Cour a affirmé que la Commission avait commis une erreur parce qu'elle n'avait pas mentionné l'importante preuve documentaire qui appuyait la demande en cause. La Cour a conclu que le tribunal, lorsqu'il se fonde de façon sélective sur la preuve documentaire, commet une erreur s'il néglige des éléments de preuve pertinents. Les demandresses citent également le passage qui suit de la décision *Clyne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1670 [au paragraphe 8] :

Pour déterminer si un État offre une protection adéquate, la Commission doit non seulement se demander si des mécanismes pouvant protéger un demandeur d'asile existent, mais encore s'il est probable qu'ils soient efficaces : *Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 1438 (C.F. 1^{re} inst.) (QL); *Cho c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1371 (C.F. 1^{re} inst.) (QL). Il ne fait aucun doute que la Grenade commence à prendre des mesures en vue de régler ce qui semble être un grave problème de violence faite aux femmes et aux enfants. Cependant, la lecture de la preuve documentaire qui a été soumise à la Commission m'amène à conclure qu'il ne s'agit que de mesures récentes témoignant d'une volonté croissante de combattre ces formes de violence. Elles sont loin de procurer une véritable protection, à quelques rares exceptions près.

[39] Les demandresses conviennent que la protection de l'État n'a pas à être parfaite, mais elle doit être effi-

The Board must consider not only whether the state is actually capable of providing protection but also whether it is willing to act. Legislation and procedures in themselves do not suffice to establish the reality of protection unless they are given effect in practice: *Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 2 F.C. 339 (T.D.) and *Mohacsi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2003] 4 F.C. 771 (T.D.). The applicants say that the Board did not pay sufficient attention to the “unable” part of the “unable or, because of that risk, unwilling to avail of the protection” test found in the Act.

[40] The applicants conclude that the Board disregarded relevant evidence. The Board cannot, without giving reasonable grounds, ignore or dismiss the contents of a document dealing expressly with state protection in a given region: *Renteria v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 160.

[41] The Board committed several reviewable errors which affected the fairness of the applicants’ hearing. The Board also erred in law in finding that the applicants were not Convention refugees or persons in need of protection. These errors are important enough to constitute reviewable errors.

The Respondent

Preferring Documentary Evidence

[42] The respondent submits that the applicants’ argument that the Board ignored the documentary evidence which identified deficiencies within the Mexican state protection apparatus is incorrect. The Board recognized the prevalence of crime and corruption in Mexico, but concluded that the state was dealing with those problems.

La Commission doit non seulement déterminer si l’État est réellement capable de fournir de la protection, elle doit également déterminer si l’État est prêt à agir. Les lois, les règlements et la procédure ne suffisent pas, en soi, à établir l’existence de la protection à moins qu’ils ne soient mis en pratique : *Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2003] 2 C.F. 339 (1^{re} inst.) et *Mohacsi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2003] 4 C.F. 771 (1^{re} inst.). Les demanderesse affirment que la Commission n’a pas accordé assez d’importance à la partie « ne peut » du critère qui se trouve dans la Loi : « ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

[40] Les demanderesse terminent en alléguant que la Commission n’a pas tenu compte d’éléments de preuve pertinents. La Commission ne peut, sans motifs raisonnables, négliger ou rejeter le contenu d’un document portant expressément sur la protection de l’État dans une région donnée : *Renteria c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 160.

[41] La Commission a commis plusieurs erreurs susceptibles de contrôle qui ont compromis l’équité de l’audience des demanderesse. La Commission a également commis une erreur en droit en concluant que les demanderesse n’avaient ni la qualité de réfugié au sens de la Convention, ni celle de personne à protéger. Ces erreurs sont assez importantes pour constituer des erreurs susceptibles de contrôle.

Le défendeur

La Commission privilégie la preuve documentaire

[42] Le défendeur soutient que l’argument des demanderesse, selon lequel la Commission a négligé des éléments de preuve documentaire qui relevaient des faiblesses dans le régime de protection de l’État au Mexique, est intenable. La Commission a reconnu que le crime et la corruption sont très répandus, mais elle a conclu que l’État s’occupe de ces problèmes.

[43] The respondent cites and relies upon *Johal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] F.C.J. No. 1760 (T.D.) (QL), at paragraph 11:

In his argument, counsel for the applicant underlines small excerpts from the documentary evidence. By using such tactics, counsel forgets a fundamental “rule” of the Court, i.e. to recognize that a Board is entitled to weight [*sic*] the totality of the evidence as to reliability and cogency. One cannot “dissect” the evidence and use only that portion which underlines one’s point of view. In my respectful view, the documentary evidence within, read as a whole, does not tend to disprove that the applicant does not have a reasonable I.F.A.

[44] The respondent points out that a Board has no obligation to list every piece of evidence that it examines: *Hassan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 147 N.R. 317 (F.C.A.) and *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 134, at paragraph 11.

[45] The respondent contends that the Board did not err in stating that it “preferred” the documentary evidence to the evidence of the principal applicant. The Board concluded that the evidence of the principal applicant, when viewed in context, along with all of the documentary evidence, was not sufficient to establish a lack of state protection for similarly situated persons in Mexico, and did not rebut the presumption of state protection.

[46] The respondent says that the Board’s giving more weight to the large amount of documentary evidence, which did not support the assertions made in the applicants PIF [Personal Information Form] narrative and testimony, is not a reviewable error. The Board cannot simply accept the applicant’s subjective belief that state protection is not available without sufficient evidence to establish that this fear is objectively reasonable: *Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 1126.

[43] Le défendeur cite le paragraphe 11 de la décision *Johal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1997] A.C.F. n° 1760 (1^{re} inst.) (QL) :

Dans son argumentation, l’avocat du requérant a mis l’accent sur de petits extraits de la preuve documentaire. En ayant recours à une telle stratégie, l’avocat oublie une « règle » fondamentale de la Cour, c’est-à-dire que celle-ci doit reconnaître que la Commission est en droit d’apprécier l’ensemble de la preuve sur le plan de la crédibilité et de la force probante. On ne peut « disséquer » la preuve et n’utiliser que la partie qui appuie son propre point de vue. À mon avis, la preuve documentaire en l’espèce, prise dans son ensemble, ne tend pas à nier que le requérant n’a pas de possibilité de refuge raisonnable à l’intérieur de son pays.

[44] Le défendeur souligne que la Commission n’a pas l’obligation d’énumérer chaque élément de preuve qu’elle a examiné : *Hassan c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, (1992), 147 N.R. 317 (C.A.F.) et *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 134, au paragraphe 11.

[45] Le défendeur allègue que la Commission n’a pas commis d’erreur en affirmant qu’elle « privilégie » la preuve documentaire à la preuve présentée par les demandereses. La Commission a conclu que le témoignage de la demanderesse principale, interprété en contexte et à la lumière de l’ensemble de la preuve documentaire, n’établissait pas que les personnes qui étaient dans une situation semblable à celle des demandereses ne pouvaient pas bénéficier de la protection de l’État au Mexique, et ne réfutait pas la présomption de la protection de l’État.

[46] Le défendeur affirme que le fait que la Commission a accordé un poids substantiel à la considérable preuve documentaire qui ne corroborait pas les allégations présentées par les demandereses dans leur exposé circonstancié, lequel se trouvait dans leur Formulaire de renseignements personnels, ne constitue pas une erreur susceptible de contrôle. La Commission ne peut pas simplement accepter la conviction subjective du demandeur, selon laquelle le demandeur ne peut pas bénéficier de la protection de l’État sans qu’il existe une preuve établissant que cette crainte est objectivement raisonnable : *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 1126.

Existence of “Serious Efforts”

[47] The respondent relies upon *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Villafranca* (1992), 99 D.L.R. (4th) 334 (F.C.A.) for the proposition that it is not enough for a claimant to show that her government has not always been effective at protecting persons in her particular situation. Government protection is adequate if serious efforts are being made by the authorities. The respondent also says that the principal applicant is not entitled to seek the surrogate protection of Canada simply because there is some risk that she may be the victim of a crime in her country of nationality. Other states cannot be expected to meet a standard of “effective” protection that police forces in Canada, regrettably, sometimes only aspire to: *Smirnov v. Canada (Secretary of State)*, [1995] 1 F.C. 780 (T.D.), at paragraph 11.

Application of *Ward*

[48] The respondent submits that international refugee law is only intended to come into play in situations where home state protection is unavailable, and then only in certain situations: *Ward*. Absent a situation of the complete breakdown of the state apparatus, it is presumed that a state is able to protect a claimant. This presumption “serves to reinforce the underlying rationale of international protection as a surrogate, coming into play where no alternative remains to the claimant”: *Ward*, at paragraph 51. A claimant must provide a clear and convincing confirmation of the relevant state’s inability to protect: *Ward* and *Villafranca*.

[49] The respondent says that, in the present case, the applicants did not approach other government agencies to seek protection. She did not even approach the police. The principal applicant’s evidence that she did not believe the police would protect her was not sufficient to rebut the presumption of state protection. The Board’s review of the documentary evidence revealed that, while there were problems with corruption and crime in the Mexican police force, there were other agencies that

L’existence « d’efforts sérieux »

[47] Le défendeur se fonde sur l’arrêt *Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL), en appui à son argument selon lequel il ne suffit pas au demandeur de montrer que l’État n’a pas toujours réussi à protéger de façon efficace les personnes qui se trouvent dans la même situation particulière que le demandeur. Si les autorités déploient des efforts sérieux, la protection de l’État est adéquate. Le défendeur affirme également que la demanderesse principale n’a pas le droit de solliciter la protection auxiliaire du Canada simplement parce qu’il existe un risque quelconque qu’elle soit victime d’un crime dans son pays de nationalité. On ne peut s’attendre à ce que les autres États respectent des normes de protection « efficaces » que malheureusement les forces de police au Canada ne peuvent parfois qu’espérer atteindre : *Smirnov c. Canada (Secrétaire d’État)*, [1995] 1 C.F. 780 (1^{re} inst.), au paragraphe 11.

L’application de l’arrêt *Ward*

[48] Le défendeur allègue que le droit international des réfugiés n’est censé être appliqué que dans les situations où l’État d’origine n’offre pas de protection, et, même alors, dans certains cas seulement : *Ward*. Sauf dans le cas d’un effondrement complet de l’appareil étatique, il y a lieu de présumer que l’État est capable de protéger un demandeur. Cette présomption « sert à renforcer la raison d’être de la protection internationale à titre de mesure auxiliaire qui entre en jeu si le demandeur ne dispose d’aucune solution de rechange » : *Ward*, au paragraphe 51. Le demandeur doit établir de façon claire et convaincante l’incapacité de l’État en cause à assurer sa protection : *Ward* et *Villafranca*.

[49] Le défendeur affirme que, en l’espèce, les demanderesse ne se sont pas adressées à d’autres agences du gouvernement pour solliciter de la protection. La demanderesse principale n’a même pas communiqué avec la police. Le témoignage de la demanderesse principale, selon lequel elle ne croyait pas que la police la protégerait, n’est pas suffisant pour réfuter la présomption de la protection de l’État. L’examen de la preuve documentaire effectué par la Commission révèle que, bien

could have assisted the applicants. As well, Mexico is making serious efforts to combat crime and corruption. The principal applicant agreed at the hearing that there were other agencies which could have helped her had she approached them.

[50] The respondent relies upon *Villafranca*; *Kadenko*, at paragraphs 4-5; *Milev v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1996] F.C.J. No. 907 (T.D.) (QL), at paragraph 12; *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 282 D.L.R. (4th) 413 (F.C.A.) and *Sanchez* for the principle that the Board may reasonably expect refugee claimants to exhaust other avenues of redress that may exist in democratic countries before seeking international protection. Moreover, as Mexico is a functioning multiparty democracy, the burden of proof on the applicants to provide clear and convincing evidence to rebut the state's presumed ability to protect is also higher than in other cases.

[51] The respondent cites *Kim*, at paragraph 10 for the proposition that a refugee claimant does not rebut the presumption of state protection in a functioning democracy by asserting only a subjective reluctance to engage the state. The respondent submits that there was insufficient evidence to establish that the *Los Macizos* gang in question had any influence over the local police force. The evidence before the Board did not establish that it was unreasonable to expect the applicants to seek the protection of the police before seeking international protection.

[52] The respondent cites *Hinzman* as authority for the principle that the burden of attempting to show that one should not be required to exhaust all avenues of available domestic recourse is a heavy one. The respondent submits it was reasonable for the Board to conclude that the applicants had not done so in this case.

qu'il y ait eu des problèmes de corruption et de crime au sein des forces de police au Mexique, d'autres agences auraient pu aider les demanderesse. En outre, le Mexique déploie des efforts sérieux pour lutter contre le crime et la corruption. Lors de l'audience, la demanderesse principale a convenu qu'il existait d'autres agences qui auraient pu l'aider si elle leur en avait fait la demande.

[50] S'appuyant sur les arrêts *Villafranca*, *Kadenko*, aux paragraphes 4 et 5 et *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171, ainsi que sur les décisions *Milev c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 907 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 12 et *Sanchez*, le défendeur plaide que la Commission peut raisonnablement s'attendre à ce que les demandeurs d'asile épuisent les autres recours qui peuvent exister dans un pays démocratique avant de solliciter la protection internationale. En outre, étant donné que le Mexique est une démocratie multipartite fonctionnelle, le fardeau de preuve incombant aux demanderesse, à savoir fournir une preuve claire et convaincante réfutant la présomption selon laquelle l'État est capable de les protéger, est également plus élevé que dans d'autres affaires.

[51] Le défendeur cite le paragraphe 10 de la décision *Kim* et plaide que, s'il s'agit d'une démocratie fonctionnelle, il ne suffit pas que le demandeur d'asile allègue une réticence subjective à solliciter la protection de l'État pour qu'il réfute la présomption de la protection de l'État. Le défendeur soutient que la preuve n'établit pas que le gang en question, *Los Macizos*, avait une influence quelconque sur les forces de police locale. La preuve dont disposait la Commission n'établissait pas qu'il était déraisonnable de s'attendre à ce que les demanderesse sollicitent la protection de la police avant la protection internationale.

[52] Le défendeur cite l'arrêt *Hinzman* comme autorité et plaide que le fardeau incombant au demandeur qui essaie d'établir qu'il ne devrait pas avoir l'obligation d'épuiser tous les recours accessibles dans son pays est un lourd fardeau. Le défendeur soutient qu'il était raisonnable que la Commission ait conclu que les demanderesse ne s'étaient pas déchargées de ce fardeau en l'espèce.

ANALYSIS

[53] I have reviewed each of the issues raised by the applicants.

More Weight to Documentary Evidence

[54] With regard to the Board's stated preference for the "documentary evidence, prepared by reputable sources having no interest in the outcome of this case, describing country conditions and availability of state protection for individuals similarly situated as the claimant" as opposed to the "written evidence and oral testimony given by the claimant", there is, in my view, a reviewable error in this case.

[55] Citing Justice de Montigny in *Pacasum v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 822, at paragraph 29, the respondent points out that "an applicant's account cannot be wholly determinative" and "[o]ne must look at the overall picture to determine if it was reasonable to expect an applicant to seek state protection." This seems incontrovertible to me, but that is not what occurred in this case. The Board did not weigh the principal applicant's credible subjective beliefs concerning the unavailability of state protection against other documentary evidence that suggested state protection was adequate, even though not perfect.

[56] The Board says that it gives less weight to the "written evidence" and "oral testimony" of the principal applicant because the principal applicant has an interest in this case and the other sources are reputable. There is no explanation as to why the "written evidence" of the principal applicant is not as reputable as the other sources, and there is no explanation as to why the principal applicant's evidence should carry any less weight than other sources apart from the stated reason that she has a personal interest in the outcome.

ANALYSE

[53] J'examinerai chaque question en litige soulevée par les demanderesse.

La preuve documentaire privilégiée

[54] En ce qui concerne l'affirmation de la Commission — selon laquelle la Commission privilégie « la preuve documentaire, préparée par des sources fiables n'ayant aucun intérêt dans l'issue du présent cas, décrivant les conditions dans le pays et la protection de l'État assurée aux personnes se trouvant dans une situation semblable à celle de la demandeur d'asile » plutôt que « la preuve écrite et le témoignage fournis par la demandeur d'asile » — il s'agit, à mon avis, d'une erreur susceptible de contrôle dans la présente affaire.

[55] Le défendeur cite le paragraphe 29 de la décision *Pacasum c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 822, rendue par le juge de Montigny et souligne que « la narration des faits par le demandeur ne peut pas toujours être entièrement déterminante » et « [qu'i]l faut tenir compte de la situation globale pour déterminer s'il était raisonnable que le demandeur cherche à obtenir la protection de l'État », ce qui, à mon avis, semble aller de soi, mais ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce. La Commission n'a pas mis en balance la conviction subjective et crédible de la demanderesse principale concernant l'absence de protection de l'État au regard d'autres preuves documentaires qui donnaient à penser que la protection de l'État était adéquate, bien qu'imparfaite.

[56] La Commission a affirmé qu'elle donnait moins de poids à la « preuve écrite » et au « témoignage » de la demanderesse principale parce que la demanderesse principale avait un intérêt en l'espèce et que les autres sources étaient fiables. Aucune explication ne justifie pourquoi la « preuve écrite » de la demanderesse principale n'est pas aussi fiable que les autres sources ou pourquoi on devrait accorder moins de poids à son témoignage qu'aux autres sources, à l'exception du motif énoncé selon lequel la demanderesse principale possède un intérêt personnel dans l'issue de l'affaire.

[57] This is the very assumption that Justice Snider warned against in *Coitinho v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1037, at paragraph 7, which warning has been reiterated by this Court in other cases, including *Kaur*, where Justice Dawson found that the Board could not make the finding it did unless it rejected the applicant's testimony and explained why it rejected it. Justice Dawson makes the following observation, at paragraph 4 of *Kaur*:

It is trite law that it is the responsibility of the RPD to determine the credibility of testimony given before it. However, it is equally trite law that where the RPD rejects sworn testimony, reasons must be given for doing so. Those aspects of the testimony which appear not to be credible are to be specifically identified by the RPD and the reasons for such conclusion are to be clearly articulated. Here, the RPD did not do so, and its failure is an error in law that requires the decision to be set aside.

[58] In the present case, the Board did not just fail to weigh the principal applicant's evidence against other evidence. The Board adopted as a principle of its decision that other evidence was to be preferred over the "written evidence and oral testimony given by the applicant" because the other evidence came from sources having no interest in the case and because those sources were more reputable. There is no explanation as to why the applicants' "written evidence" did not come from reputable sources, or sources that were any less reputable. There is also no explanation as to why the principal applicant's evidence, without a negative credibility finding, should be discounted as less reputable merely because she had an interest in the outcome of the case. As Justice Snider pointed out in *Coitinho*, this is "tantamount to stating that documentary evidence should always be preferred to that of refugee claimant's because the latter is interested in the outcome of the hearing. If permitted, such reasoning would always defeat a claimant's evidence" (at paragraph 7).

[57] Il s'agit de l'hypothèse même contre laquelle la juge Snider a fait une mise en garde au paragraphe 7 de la décision *Coitinho c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1037, mise en garde reprise par la Cour dans d'autres décisions, y compris dans la décision *Kaur*, dans laquelle la juge Dawson a conclu que la Commission ne pouvait pas tirer la conclusion qu'elle avait tirée à moins qu'elle rejette le témoignage de la demanderesse et qu'elle explique pourquoi elle l'a rejeté. La juge Dawson a tenu les propos qui suivent, au paragraphe 4 de la décision *Kaur* :

Il est acquis en droit qu'il appartient à la SPR d'apprécier la crédibilité d'un témoignage. Toutefois, il est également acquis que lorsque la SPR rejette un témoignage fait sous serment, elle doit motiver sa décision. Elle doit préciser les éléments du témoignage qui ne lui apparaissent pas crédibles et exposer clairement les motifs de cette conclusion. En l'espèce, la SPR ne l'a pas fait, ce qui constitue une erreur de droit qui exige d'annuler la décision.

[58] En l'espèce, la Commission n'a pas seulement mis en balance la preuve de la demanderesse principale au regard d'autres éléments de preuve. La Commission a posé comme fondement de sa décision que d'autres éléments de preuve devaient être privilégiés à « la preuve écrite et [au] témoignage fournis par la demandeur d'asile » parce que les autres éléments de preuve provenaient de sources qui n'avaient aucun intérêt dans l'affaire et que ces autres sources étaient plus fiables. Il n'y a aucune explication à savoir pourquoi la « preuve écrite » des demanderesse ne provenait pas de sources fiables ou de sources d'une façon ou d'une autre moins fiables que celle du défendeur. La Commission n'a aucunement expliqué pourquoi le témoignage de la demanderesse principale — lequel n'a pas fait l'objet de conclusion défavorable relative à la crédibilité — devrait être considéré moins fiable simplement parce que la demanderesse principale possède un intérêt dans l'issue de l'affaire. Comme l'a souligné la juge Snider au paragraphe 7 de la décision *Coitinho*, « [c]ela revient à dire qu'on devrait toujours privilégier la preuve documentaire aux dépens de la preuve présentée par le demandeur d'asile parce que ce dernier a un intérêt dans l'issue de l'audience. Si on l'acceptait, ce raisonnement aurait pour effet de toujours écarter la preuve soumise par un demandeur d'asile. »

[59] This is a reviewable error that undermines the whole Decision.

Exhausting All Courses of Action

[60] It is true that, towards the end of the decision, the Board says that “the claimant, living in a democracy, simply did not reasonably exhaust courses of action available to her prior to seeking international protection”. Even here, however, the Board does not say that the applicants were obliged to exhaust “all” courses of action available to them. When the decision is read as a whole, the Board’s point is clearly that the principal applicant never attempted to avail herself of “any” course of action available to her.

[61] The evidence is that the principal applicant did not attempt to seek protection from the police or to contact any other agency or institution for assistance. The Board’s point was that the principal applicant chose not to avail herself of any protection that might be available to her in Mexico and “did not reasonably exhaust any course of action open to her in seeking state protection in Mexico”.

[62] I do not interpret the Board to be saying that the principal applicant was obliged to exhaust all avenues of protection in Mexico before claiming international protection. The Board is simply pointing out that having made no effort to contact any of the possible organizations that might have helped her, including the police, the principal applicant cannot be said to have “discharged the onus of showing clear and convincing proof of the state’s inability or unwillingness to protect her”.

[63] I can find no reviewable error on this issue.

[59] Il s’agit d’une erreur susceptible de contrôle qui vicie l’ensemble de la décision.

Épuiser tous les recours

[60] Il est vrai que, vers la fin de la décision, la Commission affirme que « la demandeur d’asile vit dans une démocratie, et elle n’a tout simplement pas épuisé les recours qui s’offraient à elle avant de demander la protection internationale ». Cependant, même dans la citation précédente, la Commission ne dit pas que les demanderesse avaient l’obligation d’épuiser « tous » les recours qui s’offraient à elles. Une lecture d’ensemble de la décision révèle que la position de la Commission est justement que la demanderesse principale n’a « pas » essayé de se réclamer des recours qui s’offraient à elle.

[61] La preuve révèle que la demanderesse principale n’a pas essayé de solliciter la protection de la police ou d’obtenir de l’aide de toute autre agence ou organisation. La position de la Commission était que la demanderesse principale avait choisi de ne pas se réclamer de la protection qui s’offrait à elle au Mexique et que « la demandeur d’asile qui vivait dans une démocratie n’a pas épuisé les recours qui s’offraient à elle pour demander la protection de l’État au Mexique ».

[62] Selon mon interprétation, la Commission n’a pas affirmé que, avant de demander la protection internationale, la demanderesse principale avait l’obligation d’épuiser toutes les possibilités d’obtenir de la protection au Mexique. La Commission ne fait que souligner que, étant donné que la demanderesse principale n’avait pas déployé d’efforts pour communiquer avec quelque organisation existante que ce soit qui aurait pu l’aider, notamment la police, on ne peut affirmer que la demanderesse principale s’est « acquittée du fardeau qui lui incombait d’établir, au moyen de preuves claires et convaincantes, que l’État ne pouvait ni ne voulait la protéger ».

[63] Je ne vois aucune erreur susceptible de contrôle quant à la présente question.

Serious Effort

[64] The applicants say that the Board relied upon the Mexican government's "serious efforts" to put in place a legislative and procedural framework to combat kidnapping and corruption but did not address whether those efforts have resulted in effective protection.

[65] In my view, and reading the decision as a whole, the Board does not simply equate serious efforts with effectiveness. The Board examines and discusses the actual impact of various initiatives and concludes that they are having an impact and that real protection is available.

[66] I can find no reviewable error on this issue.

Error in Applying *Ward* and Failure to Deal with Contrary Evidence

[67] The decisive issue in this case is the principal applicant's contention that she declined to seek state protection because there was no point in doing so. Her position is that the degree of corruption at all levels and the inevitable reprisals that would follow any complaint to the authorities made it entirely unreasonable for her to risk her life in order to prove the unavailability of state protection.

[68] As the respondent points out, there is a heavy burden on someone who does not approach the state for protection to demonstrate that this was reasonable. The principle is stated clearly in *Hinzman*, at paragraph 57:

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

Les efforts sérieux

[64] Les demanderesse affirment que la Commission s'est fondée sur les « efforts sérieux » déployés par le gouvernement du Mexique, efforts visant la mise en place d'un cadre légal et procédural pour lutter contre les enlèvements et la corruption, mais que la Commission ne s'est pas penchée sur la question de savoir si ces efforts avaient permis la mise en place d'une protection efficace.

[65] À mon avis et selon mon interprétation de l'ensemble de la décision, la Commission ne fait pas simplement qu'assimiler efforts sérieux à efficacité. La Commission examine et analyse l'incidence réellement de diverses initiatives et conclut que les initiatives ont une incidence positive et que le Mexique offre réellement de la protection.

[66] Je ne vois aucune erreur susceptible de contrôle quant à la présente question.

L'erreur dans l'application de l'arrêt *Ward*, et l'omission de tenir compte de la preuve contradictoire

[67] L'allégation de la demanderesse principale, selon laquelle la demanderesse principale n'avait pas essayé de solliciter de la protection parce que cela n'aurait rien donné, constitue la question décisive en l'espèce. La prétention de la demanderesse principale est que le degré de corruption à tous les niveaux et les inévitables représailles qui résulteraient de toute plainte présentée aux autorités faisaient en sorte qu'il était tout à fait déraisonnable qu'elle risque sa vie afin d'établir l'absence de protection de l'État.

[68] Comme l'a souligné le défendeur, la personne qui ne s'adresse pas à l'État pour obtenir de la protection a le lourd fardeau d'établir qu'il était raisonnable d'agir ainsi, principe clairement énoncé au paragraphe 57 de l'arrêt *Hinzman* :

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

Kadenko at page 534, *Satiacum* at page 176. Reading all these authorities together, a claimant coming from a democratic country will have a heavy burden when attempting to show that he should not have been required to exhaust all of the recourses available to him domestically before claiming refugee status. In view of the fact that the United States is a democracy that has adopted a comprehensive scheme to ensure those who object to military service are dealt with fairly, I conclude that the appellants have adduced insufficient support to satisfy this high threshold. Therefore, I find that it was objectively unreasonable for the appellants to have failed to take significant steps to attempt to obtain protection in the United States before claiming refugee status in Canada.

[69] As the respondent points out, a refugee claimant does not rebut the presumption of state protection in a functioning democracy by asserting only a subjective reluctance to engage the state.

[70] So the issue becomes whether, in the present case, the Board was dealing with no more than a subjective reluctance to engage the state.

[71] The applicants point out that there was a significant amount of documentary evidence supporting their position that the Mexican state cannot protect them and the principal applicant could not go to the police because of their corrupt involvement with kidnappers and the inevitable reprisals that would follow any complaint.

[72] The applicants say that the Board was very selective in its use of the documentary evidence and simply chose passages that would support its conclusions, while neglecting to deal with evidence that was contrary to those conclusions.

[73] The respondent makes the usual arguments that the Board was not obliged to mention every piece of documentary evidence, and that the Board fully recognizes that corruption and kidnapping continue to be a problem in Mexico, and that state protection is not perfect. The respondent says that the applicants are merely asking the Court to reweigh the evidence and come to a different conclusion from the Board.

exceptionnelles : *Kadenko*, à la page 534, *Satiacum*, à la page 176. Selon l'ensemble de ces précédents, le demandeur d'asile provenant d'un pays démocratique devra s'acquitter d'un lourd fardeau pour démontrer qu'il n'était pas tenu d'épuiser tous les recours dont il pouvait disposer dans son pays avant de demander l'asile. Compte tenu du fait que les États-Unis sont une démocratie ayant adopté un ensemble complet de mesures garantissant que les personnes s'objectant au service militaire font l'objet d'un traitement juste, je conclus que les appelants n'ont pas produit suffisamment de preuve pour satisfaire à ce critère exigeant. En conséquence, je conclus qu'il était objectivement déraisonnable pour les demandeurs de ne pas avoir pris de mesure tangible pour tenter d'obtenir la protection des États-Unis avant de demander l'asile au Canada.

[69] Comme l'a souligné le défendeur, un demandeur d'asile ne réfute pas la présomption de protection de l'État dans une démocratie fonctionnelle par la simple allégation d'une réticence subjective à solliciter la protection de l'État.

[70] Par conséquent, la question en litige devient alors de savoir si, en l'espèce, la Commission n'avait affaire qu'à une réticence subjective à solliciter la protection de l'État.

[71] Les demanderesse soulignent qu'il y a nombre d'éléments de preuve documentaire qui appuient leur position, à savoir que l'État du Mexique ne peut pas les protéger et que la demanderesse principale ne pouvait pas s'adresser à des agents de police en raison de leur collaboration illicite avec les ravisseurs et des inévitables représailles qui résulteraient de toute plainte.

[72] Les demanderesse affirment que la Commission a été très sélective dans l'utilisation de la preuve documentaire et qu'elle a simplement choisi les passages qui appuyaient ses conclusions, et qu'elle a négligé d'examiner la preuve qui les contredisait.

[73] Le défendeur présente l'argument habituel, à savoir la Commission n'était pas obligée de mentionner chaque élément de preuve documentaire et elle reconnaît parfaitement que la corruption et les enlèvements constituent encore un problème au Mexique et que la protection de l'État n'est pas parfaite. Le défendeur affirme que les demandeurs ne font que demander à la Cour d'apprécier de nouveau la preuve et de tirer une conclusion différente de celle tirée par la Commission.

[74] The respondent points the Court to the decisions in *Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 971 and *Sanchez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 134. When faced with a similar issue in *Sanchez*, Justice Barnes had the following to say, at paragraph 11:

I also do not agree that the Board ignored documentary evidence which detailed deficiencies within the Mexican criminal justice system. The Board referred to problems of official corruption and to the prevalence of crime (including kidnapping) in Mexico but found that the state was motivated and was taking active steps to respond. The Board has no obligation to list every piece of evidence that it examined: see *Hassan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992) 147 N.R. 317, 36 A.W.C.S. (3d) 635 (F.C.A.). I am satisfied that the Board's analysis of the evidence was sufficient and that its conclusion that state protection was available to the Applicants was, on this record, reasonable.

[75] I also think the respondent is correct to emphasize that in *Johal*, at paragraph 11, that “[o]ne cannot ‘dissect’ the evidence and use only that portion which underlines one’s point of view.”

[76] Notwithstanding these clear principles, much will depend upon the facts of each case and the approach of the Board to the particular situation before it and the evidence adduced.

[77] In this regard, the Court must also keep in mind the oft-stated principles enunciated by Justice Evans in *Cepeda* [at paragraphs 14-17 and 27]:

It is well established that section 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act* does not authorize the Court to substitute its view of the facts for that of the Board, which has the benefit not only of seeing and hearing the witnesses, but also of the expertise of its members in assessing evidence relating to facts that are within their area of specialized expertise. In addition, and more generally, considerations of the efficient allocation of decision-making resources between administrative agencies and the courts strongly indicate that the role to be played in fact-finding by the Court on an application for judicial review should be merely residual. Thus, in order to attract judicial intervention under section 18.1(4)(d), the applicant must

[74] Le défendeur attire l’attention de la Cour sur les décisions *Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 971 et *Sanchez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 134. Saisi d’une question semblable dans l’affaire *Sanchez*, le juge Barnes a tenu les propos qui suivent, au paragraphe 11 :

Je ne partage pas non plus l’opinion selon laquelle la Commission a omis de tenir compte de la preuve documentaire qui faisait état des lacunes du système de justice pénale mexicain. La Commission a souligné les problèmes de corruption des représentants de l’État et la fréquence des crimes (y compris l’enlèvement) au Mexique, mais a conclu que l’État était motivé et prenait des mesures énergiques pour remédier à ces problèmes. La Commission n’a pas à énumérer chaque élément de preuve qu’elle a examiné : voir l’arrêt *Hassan c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1992), 147 N.R. 317, 36 A.W.C.S. (3d) 635 (C.A.F.). Je suis convaincu que l’examen de la preuve par la Commission était suffisant et que sa conclusion selon laquelle les demandeurs pouvaient se prévaloir de la protection de l’État était raisonnable à la lumière du dossier.

[75] Je pense également que le défendeur a raison de mettre l’accent sur le fait « [qu’o]n ne peut “disséquer” la preuve et n’utiliser que la partie qui appuie son propre point de vue »; voir *Johal*, au paragraphe 11.

[76] Malgré ces principes clairs, les faits de chaque espèce, l’approche adoptée par la Commission en fonction de l’affaire dont elle est saisie et la preuve déposée jouent un rôle très important.

[77] À ce sujet, la Cour doit également garder à l’esprit les principes, souvent repris, énoncés par le juge Evans dans la décision *Cepeda* [aux paragraphes 14 à 17 et 27] :

Il est bien établi que l’alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale* n’autorise pas la Cour à substituer son opinion sur les faits de l’espèce à celle de la Commission, qui a l’avantage non seulement de voir et d’entendre les témoins, mais qui profite également des connaissances spécialisées de ses membres pour évaluer la preuve ayant trait à des faits qui relèvent de leur champ d’expertise. En outre, sur un plan plus général, les considérations sur l’allocation efficace des ressources aux organes de décisions entre les organismes administratifs et les cours de justice indiquent fortement que le rôle d’enquête que doit jouer la Cour dans une demande de contrôle judiciaire doit être simplement résiduel. Ainsi, pour justifier l’intervention

satisfy the Court, not only that the Board made a palpably erroneous finding of material fact, but also that the finding was made “without regard to the evidence”: see, for example, *Rajapakse v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 649 (F.C.T.D.); *Sivasambo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 741 (F.C.T.D.).

The Court may infer that the administrative agency under review made the erroneous finding of fact “without regard to the evidence” from the agency’s failure to mention in its reasons some evidence before it that was relevant to the finding, and pointed to a different conclusion from that reached by the agency. Just as a court will only defer to an agency’s interpretation of its constituent statute if it provides reasons for its conclusion, so a court will be reluctant to defer to an agency’s factual determinations in the absence of express findings, and an analysis of the evidence that shows how the agency reached its result.

On the other hand, the reasons given by administrative agencies are not to be read hypercritically by a court (*Medina v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 33 (F.C.A.)), nor are agencies required to refer to every piece of evidence that they received that is contrary to their finding, and to explain how they dealt with it (see, for example, *Hassan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 147 N.R. 317 (F.C.A.)). That would be far too onerous a burden to impose upon administrative decision-makers who may be struggling with a heavy case-load and inadequate resources. A statement by the agency in its reasons for decision that, in making its findings, it considered all the evidence before it, will often suffice to assure the parties, and a reviewing court, that the agency directed itself to the totality of the evidence when making its findings of fact.

However, the more important the evidence that is not mentioned specifically and analyzed in the agency’s reasons, the more willing a court may be to infer from the silence that the agency made an erroneous finding of fact “without regard to the evidence”: *Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 63 F.T.R. 312 (F.C.T.D.). In other words, the agency’s burden of explanation increases with the relevance of the evidence in question to the disputed facts. Thus, a blanket statement that the agency has considered all the evidence will not suffice when the evidence omitted from any discussion in the reasons appears squarely to contradict the agency’s finding of fact. Moreover, when the agency refers in

de la Cour en vertu de l’alinéa 18.1(4)d), le demandeur doit convaincre celle-ci, non seulement que la Commission a tiré une conclusion de fait manifestement erronée, mais aussi qu’elle en est venue à cette conclusion « sans tenir compte des éléments dont [elle disposait] » : voir, par exemple, *Rajapakse c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 649 (C.F. 1^{re} inst.); *Sivasambo c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1995] 1 C.F. 741 (C.F. 1^{re} inst.).

La Cour peut inférer que l’organisme administratif en cause a tiré la conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont il [disposait] » du fait qu’il n’a pas mentionné dans ses motifs certains éléments de preuve dont il était saisi et qui étaient pertinents à la conclusion, et en arriver à une conclusion différente de celle de l’organisme. Tout comme un tribunal doit faire preuve de retenue à l’égard de l’interprétation qu’un organisme donne de sa loi constitutive, s’il donne des motifs justifiant les conclusions auxquelles il arrive, de même un tribunal hésitera à confirmer les conclusions de fait d’un organisme en l’absence de conclusions expresses et d’une analyse de la preuve qui indique comment l’organisme est parvenu à ce résultat.

Par ailleurs, les motifs donnés par les organismes administratifs ne doivent pas être examinés à la loupe par le tribunal (*Medina c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 33 (C.A.F.)), et il ne faut pas non plus les obliger à faire référence à chaque élément de preuve dont ils sont saisis et qui sont contraires à leurs conclusions de fait, et à expliquer comment ils ont traité ces éléments de preuve (voir, par exemple, *Hassan c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1992), 147 N.R. 317 (C.A.F.)). Imposer une telle obligation aux décideurs administratifs, qui sont peut-être déjà aux prises avec une charge de travail imposante et des ressources inadéquates, constituerait un fardeau beaucoup trop lourd. Une simple déclaration par l’organisme dans ses motifs que, pour en venir à ses conclusions, il a examiné l’ensemble de la preuve dont il était saisi suffit souvent pour assurer aux parties, et au tribunal chargé du contrôle, que l’organisme a analysé l’ensemble de la preuve avant de tirer ses conclusions de fait.

Toutefois, plus la preuve qui n’a pas été mentionnée expressément ni analysée dans les motifs de l’organisme est importante, et plus une cour de justice sera disposée à inférer de ce silence que l’organisme a tiré une conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont il [disposait] » : *Bains c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1993), 63 F.T.R. 312 (C.F. 1^{re} inst.). Autrement dit, l’obligation de fournir une explication augmente en fonction de la pertinence de la preuve en question au regard des faits contestés. Ainsi, une déclaration générale affirmant que l’organisme a examiné l’ensemble de la preuve ne suffit pas lorsque les éléments de preuve dont elle n’a pas discuté dans ses motifs semblent car-

some detail to evidence supporting its finding, but is silent on evidence pointing to the opposite conclusion, it may be easier to infer that the agency overlooked the contradictory evidence when making its finding of fact.

...

Finally, I must consider whether the Refugee Division made this erroneous finding of fact “without regard for the material before it.” In my view, the evidence was so important to the applicant’s case that it can be inferred from the Refugee Division’s failure to mention it in its reasons that the finding of fact was made without regard to it. This inference is made easier to draw because the Board’s reasons dealt with other items of evidence indicating that a return would not be unduly harsh. The inclusion of the “boilerplate” assertion that the Board considered all the evidence before it is not sufficient to prevent this inference from being drawn, given the importance of the evidence to the applicant’s claim.

[78] The principal applicant contends that she fears kidnappers, so that the only relevant agency of protection is the police. Other organizations that monitor and deal with corruption in the police force are not relevant to the risks which the applicants face.

[79] She says she did not go to the police because they are in league with kidnappers and reprisals would inevitably follow. She also says that there was cogent evidence before the Board to support this position, which evidence the Board did not address and, as was pointed out by this Court in *Roberts*, at paragraph 17, this was a reviewable error:

The law is clear that the Board need not refer to every piece of evidence that was before it in its decision. However, if there is documentary evidence that is central to the applicant’s position and supports the position, then that evidence must be considered by the Board. The failure to refer to this evidence is a reviewable error.

rément contredire sa conclusion. Qui plus est, quand l’organisme fait référence de façon assez détaillée à des éléments de preuve appuyant sa conclusion, mais qu’elle passe sous silence des éléments de preuve qui tendent à prouver le contraire, il peut être plus facile d’inférer que l’organisme n’a pas examiné la preuve contradictoire pour en arriver à sa conclusion de fait.

[...]

Finalement, je dois me demander si la section du statut a tiré cette conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont [elle disposait] ». À mon avis, la preuve était si importante pour la cause du demandeur que l’on peut inférer de l’omission de la section du statut de la mentionner dans ses motifs que la conclusion de fait a été tirée sans tenir compte de cet élément. Il est d’autant plus facile de tirer cette inférence parce que la Commission a traité dans ses motifs d’autres éléments de preuve indiquant que le retour à Mexico ne constituerait pas un préjudice indu. L’affirmation « passe-partout » selon laquelle la Commission a examiné l’ensemble de la preuve dont elle était saisie n’est pas suffisante pour empêcher de tirer cette inférence, compte tenu de l’importance de cette preuve pour la revendication du demandeur.

[78] La demanderesse principale soutient qu’elle craint les ravisseurs et que, par conséquent, la seule agence pertinente qui pourrait lui offrir de la protection est la police. Les autres organisations qui luttent contre la corruption au sein des forces de police et la surveillante ne peuvent aider les demanderesse compte tenu du risque auquel elles sont exposées.

[79] La demanderesse principale affirme ne pas s’être adressée à la police parce que les agents de police collaborent avec les ravisseurs et que des représailles s’en suivraient nécessairement. Elle affirme également que la Commission disposait d’une preuve convaincante en appui à la présente allégation, preuve dont la Commission n’a pas tenu compte, ce qui constitue une erreur susceptible de contrôle comme l’a souligné la Cour, au paragraphe 17 de la décision *Roberts* :

Il est clair en droit que la Commission n’est pas tenue de faire état dans sa décision de chacun des éléments de preuve qu’elle avait devant elle. Cependant, s’il existe une preuve documentaire qui est essentielle pour la position de la demanderesse et qui appuie cette position, alors la Commission doit tenir compte de cette preuve. La Commission a ignoré cette preuve et elle a donc commis une erreur sujette à révision.

[80] In the present case, the Board referred to the initiatives of the Fox administration to support the Board's conclusions, but did not deal, for example, with the evidence in *Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*, a May 2006 report about Mexico's efforts to address human rights issues, which unambiguously concluded that abuses related to law enforcement misconduct continue to exist and that "while ambitious on paper," the Fox initiatives "have largely failed to achieve their principal goals."

[81] In addition, with regard to the Mexican state's initiatives against kidnapping, there was cogent evidence before the Board that "while there has been success in dismantling major kidnapping rings, the result has apparently been a proliferation of smaller groups that are 'more ruthless' when the victims' family is unable to pay the ransom demand". These so-called "amateurish outfits" have been known to be extremely violent towards their captives, reportedly raping female victims and committing bodily harm against abducted males.

[82] There was also significant evidence before the Board in this case of police complicity with kidnappers and that "citizens are hesitant to report police abuse and many people are cautious about going anywhere near a police station".

[83] There was also clear evidence that the various Human Rights Commissions were "on the whole ineffective in holding authorities accountable for their actions and that many national and international human rights organizations question their competence".

[80] Dans la présente affaire, afin d'appuyer ses conclusions, la Commission a mentionné les initiatives du gouvernement Fox, mais elle n'a pas examiné, par exemple, la preuve qui se trouve dans un rapport de mai 2006, *Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox* [Fox, ou la transition ratée : grandes ambitions, petites réalisations] concernant les efforts déployés par le Mexique pour résoudre les problèmes liés aux droits de la personne. Ce rapport conclut sans équivoque que les abus liés à l'inconduite au sein des services chargés de l'application de la loi sont encore présents et que [TRADUCTION] « bien qu'ambitieux sur papier », les initiatives du gouvernement Fox [TRADUCTION] « n'ont pas permis, en général, de mener à bien les principaux objectifs ».

[81] En outre, en ce qui concerne les initiatives du gouvernement du Mexique pour contrer les enlèvements, la Commission disposait d'une preuve convaincante selon laquelle [TRADUCTION] « bien que le gouvernement ait réussi à démanteler d'importants réseaux de ravisseurs, il en a résulté une prolifération de petits groupes qui sont "plus impitoyables" lorsque la famille de la victime est incapable de payer la rançon demandée ». Ces soi-disant [TRADUCTION] « groupes amateurs » sont reconnus pour être extrêmement violents envers leurs détenus : ils violeraient les femmes qu'ils détiennent et agresseraient physiquement les hommes qu'ils ont enlevés.

[82] La Commission disposait également d'une importante preuve en l'espèce, selon laquelle la police était complice des ravisseurs et que [TRADUCTION] « les citoyens hésitent à signaler les abus commis par la police, et nombre de personnes font attention de ne pas se rendre près d'un poste de police ».

[83] Il y avait également une preuve claire selon laquelle les diverses commissions des droits de la personne étaient [TRADUCTION] « dans l'ensemble inefficace : elles ne parviennent pas à faire en sorte que les autorités rendent des comptes au sujet de leurs actions, et de nombreuses organisations nationales et internationales de défense des droits de la personne mettent en doute leur compétence ».

[84] There was also evidence that the preventive police are the most corrupt of the police organizations in Mexico.

[85] All in all, there was cogent evidence before the Board that the police in Mexico are corrupt and have extensive involvement with kidnapping gangs, that human rights commissions are ineffective, and that government initiatives to deal with the problem have largely failed. All of this is highly relevant to the issue of why the principal applicant did not go to the police.

[86] In other words, it was the usual “mixed bag”, but in this case the evidence that refuted the Board’s conclusions on this point was so cogent and so important to the applicants’ case, that the Board’s failure to deal with it and to simply rely upon the usual presumptions of state protection looks more like defending a general position on Mexico than addressing the specifics of the evidence before the Board in this case.

[87] If there is cogent evidence before the Board that government efforts are failing and that many normal citizens will not go near a police station, then I think great care is needed before the Court can accept the frequently used “mixed bag” rationale for not mentioning clear evidence that contradicts the Board’s conclusions.

[88] I agree with the respondent that, as a general principle, a Board is not obliged to mention every piece of evidence. However, the Board should not paper over compelling evidence that directly contradicts its own conclusions with phrases such as “the panel does not disagree”, or “based on the totality of the evidence”. The Board should engage with that evidence and say why it can be discounted or why other evidence is to be preferred.

[84] La preuve révélait également que la police chargée de la prévention est la plus corrompue des corps de police au Mexique.

[85] Tout bien pesé, la Commission disposait d’une preuve convaincante selon laquelle la police au Mexique est corrompue et collabore grandement avec les gangs de ravisseurs; que les commissions des droits de la personne sont inefficaces et que les initiatives du gouvernement visant à résoudre les problèmes ont pour la plupart échoué. Ces éléments de preuve sont très pertinents quant à la question de savoir pourquoi la demanderesse principale ne s’est pas adressée à la police.

[86] En d’autres mots, il s’agissait du « pot-pourri » habituel, mais, en l’espèce, la preuve contredisant les conclusions tirées par la Commission relativement à la présente question était tellement pertinente et cruciale quant à la cause des demanderesse que le fait que la Commission a omis d’examiner cette preuve et qu’elle s’est simplement fondée sur la présomption habituelle — la présomption de protection de l’État — donne à penser qu’elle défendait une prétention générale quant au Mexique plutôt que d’apprécier la preuve dont elle disposait en l’espèce.

[87] Si la Commission dispose de preuve selon laquelle les efforts déployés par le gouvernement ont échoué et que de nombreux citoyens ordinaires ne s’approchent pas des postes de police, alors je pense qu’il faut faire preuve d’une grande prudence avant d’accepter la logique du « pot-pourri » si souvent utilisé par la Commission pour ne pas mentionner une preuve claire qui contredit ses conclusions.

[88] Je suis d’accord avec le défendeur que, de façon générale, la Commission n’est pas obligée de mentionner chaque élément de preuve. Cependant, la Commission ne devrait pas passer outre une preuve convaincante qui contredit directement ses propres conclusions par l’utilisation de formulations telles que « le Tribunal n’est pas d’accord » ou « vu l’ensemble de la preuve ». La Commission devrait examiner cette preuve et mentionner pourquoi elle peut être rejetée ou pourquoi une autre preuve doit être privilégiée.

[89] Reading the decision as a whole, it is my view that the Board does not engage with clear evidence that contradicts its own inclusions in the way that the jurisprudence of this Court says it should engage with that evidence. This becomes particularly problematic in a case where, as I have found, the Board also made a reviewable error by discounting the principal applicant's own testimony because she was not a disinterested party.

[90] This is a reviewable error and the matter needs to be reconsidered.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that

1. For the reasons given, the application for judicial review is allowed and the matter is returned for reconsideration by a different officer.
2. There is no question for certification.

[89] Selon mon interprétation de l'ensemble de la décision contestée, je suis d'avis que la Commission n'a pas examiné une preuve claire qui contredit ses propres conclusions et que, ce faisant, elle ne suit pas les enseignements de la jurisprudence de la Cour sur la façon dont il faut examiner cette preuve. Cela pose particulièrement problème dans une affaire où, comme je l'ai conclu, la Commission a également tiré une conclusion susceptible de contrôle : elle a rejeté le témoignage même de la demanderesse principale parce qu'elle n'était pas une partie désintéressée.

[90] Il s'agit d'une erreur susceptible de contrôle, et l'affaire doit être réexaminée.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. que pour les motifs exposés, la demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvel examen.
2. qu'il n'y a aucune question à certifier.