

IMM-3396-09  
2011 FC 986

IMM-3396-09  
2011 CF 986

**Orlando Rangel Lezama, Carman Eloisa Vital Rangel, Azul Estefania Rangel Vital, Dania Isabela Rangel Vital and Orlando Rangel Vital** (*Applicants*)

**Orlando Rangel Lezama, Carman Eloisa Vital Rangel, Azul Estefania Rangel Vital, Dania Isabela Rangel Vital et Orlando Rangel Vital** (*demandeurs*)

v.

c.

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

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

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

**RÉPERTORIÉ : RANGEL LEZAMA c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Russell J.—Toronto, July 5; Ottawa, August 11, 2011.

Cour fédérale, juge Russell—Toronto, 5 juillet; Ottawa, 11 août 2011.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD) decision refusing applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Applicants, Mexican — Male applicant claiming becoming unwittingly involved with drug trafficking organization at applicant's wholesale produce business in Mexico — Encountering problems with drug trafficker, fearing for life, family's safety — Applicants fleeing to Canada, claiming refugee status — RPD finding that applicants, while victims of crime, failing to establish nexus to Convention ground, risk to life or cruel treatment if returned to Mexico; that state protection available thereto — Whether RPD failing to analyse applicants' subjective fear; erring in s. 96 analysis by fettering discretion or providing inadequate reasons; erring in s. 97 state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings — Subjective fear not at issue in present case — Applicants' claim weak on objective evidence to connect fears to Convention ground or rebut presumption of adequate state protection — Nature, sources of applicants' fears clearly identified before RPD embarking upon nexus, state protection analysis — RPD not making reviewable error thereon — Since no evidence adduced of state involvement in drug trafficker's drug operation, speaking out against crime not constituting speaking out against state action — Applicants needing to make out case, on balance of probabilities, that police complicit in crime in question but failing to do so — Given evidence for political connection adduced by applicants, RPD's reasons adequate; authorities relied upon thereby apt — RPD's reasons on nexus concise but not inadequate — RPD's conclusion following Act, s. 97 state protection analysis reached by reviewing*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Les demandeurs sont des citoyens du Mexique — Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue, sans le vouloir, à son entreprise de vente en gros de fruits et légumes, au Mexique — Le demandeur s'est heurté à des difficultés avec le trafiquant de drogue; il a craint pour sa vie et sécurité, et pour celles de sa famille — Les demandeurs se sont enfuis au Canada et ont présenté des demandes d'asile — La SPR a conclu que, bien que les demandeurs aient été victimes de crimes, ils n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention ou qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie ou au risque de traitements cruels s'ils retournaient au Mexique, et qu'ils pouvaient obtenir la protection de l'État dans ce pays — Il s'agissait d'établir si la SPR a omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs; si elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'art. 96, en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats; si elle a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État, en vertu de l'art. 97, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance — L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce — La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État —*

*necessary context, examining what Mexico actually doing — Conclusions not falling outside range of possible, acceptable outcomes defensible in respect of facts, law — Applicants not exhausting Mexican state protection reasonably available thereto; nothing unreasonable in RPD's analysis thereon — Application dismissed.*

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board refusing the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicants are Mexican and are the parents of four children, two of which are Mexican. The male applicant claimed that he became unwittingly involved with a drug trafficking organization when he made an arrangement to sell, at his wholesale fruit and vegetable business in Mexico, produce provided by a drug trafficker. The male applicant encountered problems with the drug trafficker, sold his store and made plans to leave the country since he feared for his life. The adult applicants experienced a number of disturbing incidents before leaving Mexico and brought their children into hiding with family members. Eventually, they fled to Canada, were joined by their children shortly thereafter, and claimed refugee status. The RPD found that, while the applicants were victims of crime, they had failed to establish a nexus to a Convention ground and to establish, on a balance of probabilities, that they would be personally subjected to a risk to life, a risk of cruel and unusual treatment or punishment or a danger of torture should they return to Mexico, given that state protection was available to them.

*La nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR n'entame son analyse du lien et de la protection de l'État — La SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en l'espèce — Étant donné que la preuve produite ne démontrait pas que l'État était complice du trafic de drogue, dénoncer le crime n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État — Il fallait que les demandeurs établissent le bien-fondé de leur demande d'asile, et selon la prépondérance des probabilités, que la police était complice du crime en question, ce qu'ils n'ont pas fait — Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée étaient pertinentes — Les motifs de la SPR en ce qui concerne le lien étaient concis, mais ils n'étaient pas pour autant inadéquats — La conclusion de la SPR, à la suite de l'analyse de la protection de l'État fondée sur l'art. 97, a été tirée après l'examen du contexte en cause et des efforts faits effectivement par le Mexique — La conclusion appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit — Les demandeurs n'ont pas épuisé la protection de l'État qui leur était raisonnablement offerte; il n'y avait rien de déraisonnable dans l'analyse de la SPR sur cette question — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, rejetant les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les demandeurs sont Mexicains et ont quatre enfants, dont deux sont citoyens du Mexique. Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue sans le vouloir lorsqu'il a accepté que son entreprise de vente en gros de fruits et légumes vende des produits fournis par un trafiquant de drogue. Le demandeur s'est heurté à des difficultés avec le trafiquant de drogue; il a vendu son magasin et a fait des plans pour quitter le pays, car il craignait pour sa vie. Les demandeurs adultes ont subi certains incidents troublants avant de quitter le Mexique, et ils ont caché leurs enfants chez des membres de leur famille. Par la suite, ils se sont enfuis au Canada, où leurs enfants les ont rejoints peu après, et ils ont présenté des demandes d'asile. La SPR a conclu que, bien que les demandeurs étaient des victimes de crimes, ils n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie, au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou au risque d'être soumis à la torture s'ils retournaient au Mexique, car ils pouvaient obtenir la protection de l'État dans ce pays.

In their judicial review, the applicants argued, in particular, that the RPD's failure to make a credibility finding and a clear finding of lack of subjective fear in its section 96 analysis led to an unreasonable error, that the RPD misapplied the law regarding a nexus to a Convention ground and that it erred in its section 97 state protection analysis.

The issues were whether the RPD failed to analyse the applicants' subjective fear; whether it erred in its section 96 analysis by fettering its discretion or providing inadequate reasons; and whether it erred in its section 97 state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings.

*Held*, the application should be dismissed.

Subjective fear was not really at issue in this case. The decision revealed that the applicants' narrative and their fear of being harmed by the drug trafficker were accepted by the RPD. The claim was weak on objective evidence to connect their fears to a Convention ground or to rebut the presumption of adequate state protection. The RPD did not disbelieve the events that caused the applicants to leave Mexico or their fear of returning there. The nature and the sources of the applicants' fears were clearly identified before the RPD embarked upon its nexus and state protection analysis and there was no reviewable error.

In the present case, the male applicant refused to engage in criminal behaviour. There was no evidence adduced to demonstrate, on a balance of probabilities, that the state, and particularly the police, were complicit in the drug traffickers' drug trafficking operation or that the male applicant was denouncing state actors. Since there was no evidence of state involvement in the drug trafficker's drug operation, speaking out against it does not constitute speaking out against state action. While the male applicant's belief that the police were complicit was not completely implausible, the applicants needed to make out their case on a balance of probabilities and they did not do so. Someone who refuses to participate in crime as a matter of conscience is not, for that reason, a member of a political group. Given the evidence for a political connection adduced by the applicants, the reasons were adequate and the authorities relied upon by the RPD were apt. As for adequacy of reasons, there was nothing inadequate about the RPD's reasons on nexus. Concision is not inadequacy.

Dans leur demande de contrôle judiciaire, les demandeurs affirmaient, en particulier, que la SPR a commis une erreur déraisonnable en ne tirant pas une conclusion relative à la crédibilité et une conclusion claire concernant l'absence de crainte subjective, dans son analyse relative à l'article 96, que la SPR a mal appliqué le droit concernant l'existence d'un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention, et qu'elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'article 97 quant à la protection de l'État.

Les questions en litige étaient de savoir si la SPR a omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs, si elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en limitant des motifs inadéquats, et si elle a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État en vertu de l'article 97, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce. La décision a révélé que le récit des demandeurs et leur crainte d'être la cible des actes du trafiquant de drogue ont été reconnus par la SPR. La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État. La SPR a ajouté foi aux faits qui ont amené les demandeurs à quitter le Mexique ou à leur crainte de retourner dans ce pays. La nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR n'entame son analyse du lien et de la protection de l'État, et la SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle à cet égard.

En l'espèce, le demandeur a refusé de se livrer à des activités criminelles. La preuve produite ne démontrait pas, selon la prépondérance des probabilités, que l'État et, en particulier, la police étaient complices des activités criminelles du trafiquant de drogue, ou que le demandeur dénonçait des acteurs de l'État. Étant donné qu'il n'y avait aucune preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue du trafiquant, dénoncer cette participation n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État. Même si le fait que le demandeur ait cru que la police était complice n'était pas tout à fait invraisemblable, les demandeurs devaient établir le bien-fondé de leur demande d'asile, selon la prépondérance des probabilités, ce qu'ils n'ont pas fait. Une personne qui refuse de participer à la perpétration d'un crime pour une question de conscience n'est pas, pour cette raison, membre d'un groupe politique. Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats, et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée

The RPD considered state protection only in relation to section 97. The RPD did not use “serious and genuine efforts” as the test for adequate state protection in Mexico. It considered the “actual effectiveness of the protection” and looked at “what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place”. An examination of its decision revealed that the RPD did not, in its state protection analysis, treat Mexico as a fully-fledged democracy. The RPD’s conclusions that the evidence adduced did not clearly show that the authorities in Mexico would not be willing or able to assist the claimants were not reached without a review of the necessary context and of what Mexico is actually doing; its conclusions did not fall outside the range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. While the male applicant feared approaching the local police regarding his problems with the drug trafficker, they were not his only recourse as the RPD noted. The applicants did not exhaust the state protection that was reasonably available to them and there was nothing unreasonable in the RPD’s analysis and conclusions on that issue. Given that the applicants made no attempt to access state protection, that state agencies have been established to address corruption and drug trafficking, and that the RPD examined the full context, the RPD’s decision was reasonable.

étaient pertinentes. Quant au caractère adéquat des motifs, il n’y avait rien d’inadéquat dans les motifs de la SPR en ce qui concerne le lien. Ce n’est pas parce qu’ils sont concis que les motifs donnés sont inadéquats.

La SPR a examiné la question de la protection de l’État au regard de l’article 97 seulement. Il ne fait aucun doute que la SPR a utilisé le critère des « sérieux efforts » pour évaluer le caractère adéquat de la protection de l’État au Mexique. Elle a pris en compte « l’efficacité réelle de la protection » et a examiné « la situation réelle, et non [...] ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place ». Il ressort d’un examen de la décision en l’espèce que la SPR n’a pas traité le Mexique comme une démocratie accomplie dans son analyse de la question de la protection de l’État. Les conclusions de la SPR selon lesquelles la preuve produite ne démontrait pas clairement que les autorités du Mexique ne seraient ni disposées ni aptes à aider les demandeurs n’ont pas été tirées sans l’examen du contexte en cause et des efforts faits effectivement par le Mexique; ses conclusions appartenaient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Même si le demandeur craignait de s’adresser à la police locale concernant ses démêlés avec le trafiquant de drogue, d’autres possibilités s’offraient à lui, comme la SPR l’a mentionné. Les demandeurs n’ont pas épuisé la protection de l’État qui leur était raisonnablement offerte, et il n’y avait rien de déraisonnable dans l’analyse et les conclusions de la SPR sur cette question. Étant donné que les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir la protection de l’État, que des organismes d’État avaient été constitués pour lutter contre la corruption et le trafic de drogue et que la SPR a examiné tout le contexte, la décision de la SPR semblait raisonnable.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

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

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Palomares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15637, 191 F.T.R. 286, 5 Imm. L.R. (3d) 176 (F.C.T.D.); *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 151, [2007] 1 F.C.R. 490, 53 Imm. L.R. (3d) 186, 350 N.R. 137; *Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, [2008] 4 F.C.R. 636, 69 Imm. L.R. (3d) 309, 377 N.R. 393; *Jimenez Herrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 499; *Hernandez Fuentes v.*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(2), 96, 97.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Palomares c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2000 CanLII 15637 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 151, [2007] 1 R.C.F. 490; *Flores Carrillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CAF 94, [2008] 4 R.C.F. 636; *Jimenez Herrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 499; *Hernandez Fuentes c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 457; *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010

*Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 457; *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 929; *Flores Dosantos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1174.

## DISTINGUISHED:

*Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 327, (2000), 184 D.L.R. (4th) 14, 251 N.R. 388 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Cobian Flores v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 503; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 103 D.L.R. (4th) 1; *Lopez Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 357 F.T.R. 139, 86 Imm. L.R. (3d) 191; *Prasad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 559; *Velasco Moreno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993, 92 Imm. L.R. (3d) 119; *Velasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1201; *Reynoso v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 220 (F.C.T.D.); *Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1176; *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059, 93 Imm. L.R. (3d) 144; *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Gonzalez Torres v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 234, [2011] 2 F.C.R. 480; *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, 206 N.R. 272 (F.C.A.); *Viguera Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 359, 295 F.T.R. 35; *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98; *Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 491, [2009] 1 F.C.R. 237; *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772; *Beltran Espinoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 763, 90 Imm. L.R. (3d) 226; *Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 812, 90 Imm. L.R. (3d) 209; *Lara Deheza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 521; *Flores Campos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 842.

## REFERRED TO:

*Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 171, 282 D.L.R. (4th) 413, 61 Admin. L.R. (4th) 313, 63 Imm. L.R. (3d) 13; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Montoya Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 13; *Boughus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 210; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

CF 929; *Flores Dosantos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1174.

## DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 327 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Cobian Flores c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 503; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Lopez Villicana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1205; *Prasad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 559; *Velasco Moreno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 993; *Velasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1201; *Reynoso c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 117 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1176; *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059; *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL); *Gonzalez Torres c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 234, [2011] 2 R.C.F. 480; *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL); *Viguera Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359; *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 98; *Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 491, [2009] 1 R.C.F. 237; *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772; *Beltran Espinoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 763; *Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 812; *Lara Deheza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 521; *Flores Campos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 842.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Montoya Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 13; *Boughus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 210; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Barajas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 21; *Montagner*

1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Barajas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 21; *Montagner Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 947; *Perez Mendoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 119, 88 Imm. L.R. (3d) 81.

*Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 947; *Perez Mendoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 119.

## AUTHORS CITED

Amnesty International. *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*. AMR 41/002/2007, online: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf>>.

Washington Office on Latin America. *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Briefing Paper Thirteen, November 2007, online: <<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division decision (*X (Re)*, 2009 CanLII 90577) refusing the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

## DOCTRINE CITÉE

Amnesty International. *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*. AMR 41/002/2007, en ligne : <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf>>.

Washington Office on Latin America. *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Briefing Paper Thirteen, novembre 2007, en ligne : <<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (*X (Re)*, 2009 CanLII 90577) rejetant les demandées présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

## APPEARANCES

*Andrew Brouwer* for applicants.  
*Tamrat Gebeyehu* for respondent.

## ONT COMPARU

*Andrew Brouwer* pour les demandeurs.  
*Tamrat Gebeyehu* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*Jackman & Associates*, Toronto, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Jackman & Associates*, Toronto, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

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

[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 the decision of the Refugee Protection Division

[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), relativement à la

(RPD) of the Immigration and Refugee Board, dated 8 June 2009 [*X (Re)*, 2009 CanLII 90577] (decision), which refused the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the Act.

## BACKGROUND

[2] The applicants are citizens of Mexico. In addition to the minor applicants, who are named parties in this proceeding, the male and female applicants have two younger children, who were born in Canada in 2008 and who are not named parties in this proceeding.

[3] The male applicant alleges that he unwittingly became involved with a drug trafficking organization when, in June 2007, he made an arrangement to sell at his wholesale fruit and vegetable business produce provided by Pascual Magana (Magana). On 4 July 2007, the male applicant discovered that Magana was hiding cocaine in produce shipments that were to be collected by other vendors. When the male applicant confronted him, Magana admitted that he was part of a large drug trafficking organization. He invited the male applicant to continue operating his business as a transfer point for drugs, assuring him that the police had been paid off and would not interfere. When the male applicant refused, Magana said that he would have to find a way to keep him quiet. The male applicant interpreted this as a death threat. He sold his store on 6 July 2007 and made plans to leave.

[4] On 8 July 2007, three men went to the applicants' house in León, told them that they were delivering a message from Magana and struck the male applicant, who fell unconscious. When he regained consciousness, he and the female applicant immediately brought their children to their grandparents' house nearby and then, fearing that the men would pursue them, drove to Aguascalientes, 100 kilometres away, for medical

décision, en date du 8 juin 2009 [*X (Re)*, 2009 CanLII 90577] (la décision), par laquelle la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la Loi.

## LE CONTEXTE

[2] Les demandeurs sont des citoyens du Mexique. En plus des demandeurs mineurs qui sont parties à la présente instance, le demandeur et la demanderesse ont deux enfants plus jeunes qui sont nés au Canada en 2008 et qui ne sont pas parties à la présente instance.

[3] Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue sans le vouloir lorsque, en juin 2007, il a accepté que son entreprise de vente en gros de fruits et de légumes vende des produits fournis par Pascual Magana (M. Magana). Le 4 juillet 2007, il a découvert que M. Magana cachait de la cocaïne dans les cargaisons de produits que devaient venir chercher d'autres vendeurs. Lorsque le demandeur a confronté M. Magana, ce dernier a admis qu'il faisait partie d'une vaste organisation de trafic de drogue. Il a invité le demandeur à continuer de faire en sorte que son entreprise serve de point de transfert pour la drogue et l'a assuré que la police avait été achetée et qu'elle n'interviendrait pas. Lorsque le demandeur a refusé, M. Magana lui a dit qu'il allait devoir trouver une façon de lui faire garder le silence. Le demandeur a interprété ces propos comme une menace de mort. Il a vendu son magasin le 6 juillet 2007 et a fait des plans pour quitter le Mexique.

[4] Le 8 juillet 2007, trois hommes se sont rendus chez les demandeurs à León. Ils leur ont dit qu'ils avaient un message de M. Magana à transmettre et ils ont frappé le demandeur. Dès qu'il a repris conscience, le demandeur et la demanderesse ont amené leurs enfants chez les grands-parents, qui habitaient tout près et, craignant que les hommes soient à leur poursuite, ils sont allés en camion jusqu'à Aguascalientes, à 100 kilomètres de là,

treatment. Shortly thereafter, their children joined them and stayed at the nearby home of the male applicant's sister. The truck in which the male and female applicants drove to Aguascalientes was later set on fire, causing the male applicant to believe that Magana or his men had followed them to Aguascalientes.

[5] On 15 July 2007, the male and female applicants obtained their passports and fled to Canada. Their children joined them two months later. On 14 January 2008, the applicants made their refugee claims, all of which were subsequently joined to the claim of the male applicant.

[6] The RPD heard the claims on 26 May 2009. The applicants were represented by an immigration consultant and an interpreter was present. In its decision dated 8 June 2009, the RPD found that the applicants had failed to establish a nexus to a Convention ground and that they had failed to establish, on a balance of probabilities, that they would be personally subjected to a risk to life, a risk of cruel and unusual treatment or punishment, or a danger of torture should they return to Mexico as state protection was available to them. For these reasons, both the section 96 and the section 97 claims were rejected.

## DECISION UNDER REVIEW

### Section 96 Analysis

[7] The RPD found that the applicants were victims of crime. Their fear was not linked to any of the Convention grounds, namely race, religion, nationality, political opinion and membership in a particular social group. In light of Federal Court jurisprudence stating that victims of crime, corruption or vendettas generally fail to establish a nexus between their fear of persecution and a Convention ground, the RPD rejected the applicants' section 96 claims.

pour voir un médecin. Peu de temps après, leurs enfants les ont rejoints et se sont installés tout près, chez la sœur du demandeur. Par la suite, le camion que le demandeur et la demanderesse avaient utilisé pour se rendre à Aguascalientes a été incendié, ce qui a fait croire au demandeur que M. Magana ou ses hommes les avaient suivis à cet endroit.

[5] Le 15 juillet 2007, le demandeur et la demanderesse ont obtenu leurs passeports et se sont enfuis au Canada. Leurs enfants les ont rejoints deux mois plus tard. Le 14 janvier 2008, les demandeurs ont présenté des demandes d'asile, lesquelles ont ensuite été jointes à la demande du demandeur.

[6] La SRP a instruit les demandes le 26 mai 2009. Les demandeurs étaient représentés par un consultant en immigration et un interprète était présent. Dans la décision qu'elle a rendue le 8 juin 2009, la SRP a conclu que les demandeurs n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie, au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou au risque d'être soumis à la torture s'ils retournaient au Mexique, car ils ne pouvaient pas obtenir la protection de l'État dans ce pays. Pour ces motifs, les demandes fondées sur l'article 96 et sur l'article 97 ont été rejetées.

## LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DU PRÉSENT CONTRÔLE

### L'analyse relative à l'article 96

[7] La SPR a considéré que les demandeurs étaient des victimes de crimes. Leur crainte n'était pas liée à l'un des motifs prévus par la Convention, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques. Sur la foi de la jurisprudence de la Cour fédérale selon laquelle les victimes de crimes, de corruption ou de vendettas ne réussissent généralement pas à établir un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention, la SPR a rejeté les demandes des demandeurs fondées sur l'article 96.

### Section 97 Analysis

[8] The determinative issue in the section 97 analysis was the applicants' failure to rebut the presumption of state protection. The RPD noted that a state is presumed to be able to protect its citizenry unless the state has completely broken down. Refugee claimants can rebut this presumption by adducing clear and convincing evidence of the state's inability to protect them. The test asks whether the state protection is adequate, although effectiveness is a relevant consideration. Evidence adduced to demonstrate inadequacy of protection must be reliable and probative and the standard of proof is the balance of probabilities. Claimants must approach the state for protection where it will be reasonably forthcoming. Where the state is a democracy, it will be difficult for a claimant to prove, on a balance of probabilities, that protection is unavailable.

[9] In the instant case, the RPD reviewed the documentary evidence and rejected the applicants' evidence in favour of it. The documentary evidence indicated that Mexico is a democratic country not in a state of collapse. Indeed "serious efforts" are being made by the Mexican state to combat crime and corruption. There are a number of vehicles for reporting corruption of public employees and state officials, drug trafficking and kidnapping, including the Secretariat of Public Administration and Secretariat of Public Services, the 24-hour Telephone Assistance System for Citizens and the Federal Agency of Investigation. The RPD commented that joint efforts between Mexico and the U.S. to combat drugs and drug-related crime have resulted in considerable progress being made with respect to specialized police training, more sophisticated investigations and more major arrests.

[10] In light of these serious efforts, the RPD found that it is reasonable to expect persons in the applicants' position to seek the assistance of these state agencies

### L'analyse relative à l'article 97

[8] L'aspect déterminant de l'analyse relative à l'article 97 était le fait que les demandeurs n'avaient pas réfuté la présomption relative à la protection de l'État. La SPR a souligné que, sauf effondrement complet de l'État, celui-ci est présumé capable de protéger ses citoyens. Les demandeurs d'asile peuvent réfuter cette présomption en produisant une preuve claire et convaincante de l'incapacité de l'État à les protéger. Il faut se demander si la protection de l'État est adéquate, bien que l'efficacité de cette protection doive être prise en considération. La preuve produite pour démontrer que la protection de l'État n'est pas adéquate doit être fiable et avoir une valeur probante et la norme de preuve applicable est la prépondérance des probabilités. Les demandeurs d'asile doivent s'adresser à l'État pour obtenir sa protection là où celle-ci sera raisonnablement assurée. Lorsque l'État est une démocratie, il sera difficile pour le demandeur d'asile de prouver par prépondérance qu'il ne peut pas obtenir la protection de l'État.

[9] En l'espèce, la SPR a examiné la preuve documentaire et l'a préférée au témoignage des demandeurs. La preuve documentaire indiquait que le Mexique est un pays démocratique qui n'est pas sur le point de s'effondrer. Au contraire, des « efforts sérieux » sont faits par le gouvernement mexicain pour lutter contre le crime et la corruption. Il existe un certain nombre de moyens pour dénoncer la corruption des fonctionnaires et des représentants de l'État, le trafic de drogue et les enlèvements, notamment en communiquant avec le Secrétariat de l'administration publique, le Secrétariat des services publics, le service d'aide aux citoyens — accessible par téléphone en tout temps — et le Bureau fédéral des enquêtes. Selon la SPR, les efforts conjoints déployés par le Mexique et les États-Unis pour lutter contre la drogue et les crimes qui y sont liés ont permis de faire des progrès considérables en ce qui concerne la formation de policiers spécialisés, de raffiner les enquêtes et d'arrêter des personnes influentes.

[10] Compte tenu de ces efforts sérieux, la SPR a conclu qu'il est raisonnable d'attendre des personnes se trouvant dans la situation des demandeurs qu'elles

before seeking international refuge. The applicants failed to contact the authorities and failed also to provide clear and convincing evidence that state protection would not be reasonably forthcoming.

[11] The RPD acknowledged both the applicants' fear of reporting the incident to the police and their examples of unrelated incidents in the past when they had reported crimes to the police, particularly in domestic violence situations, without satisfactory results. However, the RPD commented that, in each of the examples put forward by the applicants, the police had responded, even if the outcomes did not [at paragraph 15] "bring about the conclusion desired by the [applicants]".

[12] The RPD acknowledged that, in the instant case, the male applicant believed that the police were complicit in the operation of Magana's drug network because Magana had told him this. However, the male applicant had no evidence of police involvement and he had never seen or been contacted by police officers associated with Magana. The RPD also noted the male applicant's testimony that, after he had sold his business and fled León, Magana called him on his cell phone and sent men to his former residence. As the RPD pointed out, however, that was all Magana did. At no point did he or his men ever approach the minor applicants or the family members caring for them, either in León or in or near Aguascalientes. The RPD found that drug traffickers with connections to police would at least have visited the male applicant's family members. Also, if Magana had wanted to silence the male applicant, it seems implausible that he would follow the male applicant to Aguascalientes, only to burn his truck and alert him to the fact that he knew where he was, thereby giving him an opportunity to escape. On this basis the RPD concluded that Magana was not as well connected as the applicants believe him to be.

[13] The male applicant's claim was rejected and, because the other claims were tied to his, the remaining claims were rejected as well.

demandent l'aide de ces organismes d'État avant de présenter une demande d'asile dans un autre pays. Les demandeurs ne se sont pas adressés aux autorités et ils n'ont pas non plus produit une preuve claire et convaincante établissant que la protection de l'État ne serait pas raisonnablement assurée.

[11] La SPR a reconnu la crainte des demandeurs de signaler l'incident à la police ainsi que leurs exemples d'autres incidents non reliés qu'ils ont signalés dans le passé à la police, en particulier en matière de violence familiale, sans obtenir satisfaction. La SPR a toutefois mentionné que, dans chacun de ces exemples, la police avait réagi, même si les résultats ne [au paragraphe 15] « permett[aient] [pas] d'arriver à la conclusion souhaitée par les demandeurs ».

[12] La SPR a reconnu, en l'espèce, que le demandeur croyait que la police était complice dans le réseau de drogue de M. Magana parce que c'est ce que ce dernier lui avait dit. Toutefois, il n'avait aucune preuve de cette implication et il n'avait jamais vu des policiers avec M. Magana et n'avait jamais été contacté par des policiers liés à celui-ci. La SPR a aussi souligné le témoignage du demandeur selon lequel M. Magana l'avait appelé sur son téléphone cellulaire et avait envoyé des hommes à son ancien lieu de résidence après la vente de son entreprise et sa fuite de León. Comme la SPR l'a fait remarquer cependant, c'est tout ce que M. Magana a fait. Jamais lui et ses hommes n'ont abordé les demandeurs mineurs ou les membres de la famille qui s'occupaient d'eux, que ce soit à León, à Aguascalientes ou près de cette ville. Selon la SPR, des trafiquants de drogue ayant des liens avec la police auraient à tout le moins rendu visite aux membres de la famille du demandeur. De plus, il semble invraisemblable que, s'il avait voulu que le demandeur garde le silence, M. Magana l'aurait suivi à Aguascalientes dans le seul but de mettre le feu à son camion et de lui montrer qu'il savait où il se trouvait, lui donnant ainsi la possibilité de prendre la fuite. La SPR a conclu en conséquence que M. Magana n'avait pas autant de relations que le demandeur le croyait.

[13] La demande d'asile du demandeur a été rejetée et, comme elles étaient liées à celle-ci, les autres demandes ont aussi été rejetées.

[14] With respect to the best interests of the male and female applicants' Canadian-born children and the suggestion that sending them to Mexico would put them at an unacceptable risk, the RPD found that the Canadian-born children were not refugee claimants and as such the decision did not apply to them. As a matter of practicality, the male and female applicants would need to determine what is in the best interests of the Canadian children if the remainder of the family is removed from Canada.

[15] The RPD further found that, with respect to the submissions regarding the dangers that women in Mexico must face, gender was not raised as a ground of persecution and no evidence was adduced that any of the female applicants feared returning to Mexico for reasons associated with their gender.

[16] Finally, with respect to the humanitarian and compassionate [H&C] considerations raised, the RPD commented that the applicants' situation may be deserving but it was not within the RPD's authority to make such an H&C determination.

## ISSUES

[17] The applicants raise the following issues:

- i. Whether the RPD erred in its state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings;
- ii. Whether the RPD failed to analyse the applicants' subjective fear;
- iii. Whether the RPD erred in its section 96 analysis by misstating and misapplying the law;
- iv. Whether the RPD erred in its section 96 analysis by fettering its discretion or providing inadequate reasons; and

[14] En ce qui concerne l'intérêt supérieur des enfants du demandeur et de la demanderesse nés au Canada et la prétention selon laquelle ils seraient exposés à un risque inacceptable s'ils étaient envoyés au Mexique, la SPR a conclu qu'ils n'étaient pas des demandeurs d'asile et, en conséquence, que la décision ne s'appliquait pas à eux. En pratique, il faudra que le demandeur et la demanderesse déterminent ce qui est dans l'intérêt supérieur de ces enfants si le reste de la famille est renvoyée du Canada.

[15] La SPR a conclu en outre, en ce qui a trait aux prétentions concernant les dangers que les femmes courent au Mexique, que le sexe n'a pas été invoqué à titre de motif de persécution et qu'aucune preuve démontrant que l'une ou l'autre des demanderesse craignait d'être persécutée en raison de son sexe au Mexique n'a été produite.

[16] Enfin, en ce qui concerne les motifs d'ordre humanitaire invoqués, la SPR a indiqué que les demandeurs méritaient peut-être d'être aidés, mais qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur ces motifs.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] Les demandeurs soulèvent les questions suivantes :

- i. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance?
- ii. La SPR a-t-elle omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs?
- iii. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en exposant et en appliquant mal le droit?
- iv. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats?

v. Whether the applicants were denied natural justice as a result of incompetent representation by their immigration consultant.

v. L'incompétence de leur consultant en immigration a-t-elle privé les demandeurs de la justice naturelle?

## STATUTORY PROVISIONS

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

Convention  
refugee

**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.

Person in  
need of  
protection

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

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

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

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

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

## LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[18] Les dispositions suivantes de la Loi s'appliquent en l'espèce :

**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 :

Définition de  
« réfugié »

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 :

Personne à  
protéger

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

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

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

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

(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.

Person in  
need of  
protection

(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.

(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.

Personne à  
protéger

(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.

## STANDARD OF REVIEW

[19] The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 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.

[20] This first issue challenges the RPD's state protection analysis, particularly its plausibility findings. The adequacy of state protection is a question of mixed fact and law ordinarily reviewable against a standard of reasonableness. See *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 171, 282 D.L.R. (4th) 413, at paragraph 38.

[21] 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." See *Dunsmuir*, above, at paragraph 47; and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59. Put another way, the Court should

## LA NORME DE CONTRÔLE

[19] La Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse relative à la norme de contrôle dans tous les cas. En fait, lorsque la norme de contrôle qui s'applique à la question en litige est bien établie par la jurisprudence, la cour de révision peut l'adopter. Ce n'est que lorsque cette recherche se révèle vaine que la cour de révision doit examiner les quatre éléments de l'analyse relative à la norme de contrôle.

[20] La première question en litige a trait à l'analyse de la protection de l'État effectuée par la SPR, en particulier aux conclusions concernant la vraisemblance qu'elle a tirées. Le caractère adéquat de la protection de l'État est une question mixte de fait et de droit à laquelle s'applique habituellement la norme de la raisonabilité. Voir *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171, au paragraphe 38.

[21] Lorsque la norme de la raisonabilité s'applique, l'analyse portera sur « la justification de la décision, [...] la transparence et [...] l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi [que sur] l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». Voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47; et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59. En d'autres termes, la Cour n'interviendra que si la décision n'est pas raisonnable en ce sens qu'elle

intervene only if the decision was unreasonable in the sense that it falls outside the “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law”.

[22] The second issue concerns the alleged failure of the RPD to make findings regarding the applicants’ subjective fear. This touches upon the adequacy of the decision and as such is reviewable under a standard of correctness. See *Montoya Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 13, at paragraph 21.

[23] The third issue asks if the RPD misstated or misapplied the law. This is a question of law. It is reviewable on the correctness standard. See *Khosa*, above, at paragraph 44.

[24] The fourth issue asks if the RPD fettered its discretion or failed to provide adequate reasons. These are questions of procedural fairness, reviewable on the correctness standard. See *Boughus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 210, at paragraph 22; and *Khosa*, above, at paragraph 43.

[25] The fifth issue, denial of natural justice, also is reviewable on the correctness standard. See *Khosa*, above, at paragraph 43.

## ARGUMENTS

### The Applicants

*The RPD Erred by Failing to Determine the Applicants’ Subjective Fear*

[26] The applicants’ claim is based on their fear of violence at the hands of Magana and his drug trafficking organization, which allegedly has ties to the police. They argue that the RPD erred by failing to make clear findings with respect to the subjective element of their claim and with respect to the credibility and plausibility of their subjective fear. They rely on *Cobian Flores v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 503

n’appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ».

[22] La deuxième question en litige porte sur l’omission alléguée de la SPR de tirer des conclusions relativement à la crainte subjective des demandeurs. Cette question concerne le caractère adéquat de la décision et est à ce titre susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. Voir *Montoya Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 13, au paragraphe 21.

[23] La troisième question consiste à déterminer si la SPR a mal exposé ou appliqué le droit. Il s’agit d’une question de droit assujettie à la norme de la décision correcte. Voir *Khosa*, précité, au paragraphe 44.

[24] La quatrième question consiste à déterminer si la SPR a limité l’exercice de son pouvoir discrétionnaire ou a omis de donner des motifs adéquats. Ces questions ont trait à l’équité procédurale et sont assujetties à la norme de la décision correcte. Voir *Boughus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 210, au paragraphe 22; *Khosa*, précité, au paragraphe 43.

[25] La cinquième question — le déni de justice naturelle — est également assujettie à la norme de la décision correcte. Voir *Khosa*, précité, au paragraphe 43.

## LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

### Les demandeurs

*La SPR a commis une erreur en ne statuant pas sur la crainte subjective des demandeurs*

[26] La demande d’asile des demandeurs est fondée sur leur crainte d’être victimes de violence de la part de M. Magana et de son organisation de trafic de drogue, laquelle aurait des liens avec la police. Ils prétendent que la SPR a commis une erreur en ne tirant pas des conclusions claires au sujet de l’élément subjectif de leur demande, ainsi que de la crédibilité et de la vraisemblance de leur crainte subjective. Ils s’appuient sur la

(*Flores*), at paragraph 31, wherein Justice Robert Mainville stated:

... save in exceptional cases, the analysis of the availability of state protection should not be carried out without first establishing the existence of a subjective fear of persecution. The panel responsible for questions of fact should therefore analyze the issue of the subjective fear of persecution, or, in other words, should make a finding as to the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, before addressing the objective fear component which includes an analysis of the availability of state protection.

*The Member Misstated and Misapplied the Law in its Section 96 Analysis*

[27] The applicants argue that the RPD misstated and misapplied the law in its section 96 analysis and, in so doing, fettered its discretion. Alternatively, it failed to provide adequate reasons for rejecting their section 96 claim.

[28] The RPD's finding that there is no nexus to a Convention ground where applicants are victims of crime or personal vendettas is, in the applicants' view, "extraordinarily simplistic". The jurisprudence is more nuanced than the RPD appreciates. Moreover, the evidence does not support the findings.

[29] The male applicant is not simply a victim of crime, nor is he fleeing a vendetta. Rather, he was personally targeted for refusing to participate in criminal activity. Opposition to criminal activity can become opposition to state authorities when the criminal activity permeates state action or when state authorities are complicit in the criminal activity. See *Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 327 (C.A.) (*Klinko*). Also, the male applicant's reasons for believing that state authorities were complicit in this activity were sound based on the information he received from Magana and Magana's alleged connections to the military. The RPD should have considered whether the

décision *Cobian Flores c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 503 (*Flores*), où le juge Robert Mainville a dit au paragraphe 31 :

[...] sauf dans des cas exceptionnels, on ne devrait pas procéder à l'analyse de la disponibilité de la protection de l'État sans avoir au préalable établi l'existence d'une crainte subjective de persécution. Le tribunal responsable des questions de fait devrait donc analyser la question de la crainte subjective de persécution, ou autrement dit, se prononcer sur la crédibilité du demandeur d'asile et sur la vraisemblance de son récit, avant d'aborder le volet de la crainte objective, ce dernier volet comprenant une analyse de la disponibilité de la protection de l'État.

*Le membre a mal exposé et appliqué le droit dans le cadre de son analyse relative à l'article 96*

[27] Les demandeurs soutiennent que la SPR a mal exposé et appliqué le droit dans le cadre de son analyse relative à l'article 96 et qu'elle a ainsi limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Subsidièrement, la SPR n'a pas motivé de façon adéquate sa décision de rejeter la demande fondée sur l'article 96.

[28] La conclusion de la SPR selon laquelle il n'y a aucun lien entre la crainte des demandeurs et un motif prévu par la Convention lorsque les demandeurs sont victimes d'un crime ou d'une vendetta personnelle est, selon les demandeurs, [TRADUCTION] « extrêmement simpliste ». La jurisprudence est plus nuancée que ne le pense la SPR. En outre, la preuve n'appuie pas les conclusions.

[29] Le demandeur n'est pas simplement une victime de crimes et il n'a pas pris la fuite afin d'échapper à une vendetta. En fait, il a été personnellement ciblé pour avoir refusé de participer à des activités criminelles. L'opposition à ce type d'activités peut devenir une opposition aux autorités de l'État lorsque les activités criminelles sont répandues au sein de l'appareil de l'État ou lorsque les autorités de l'État en sont complices. Voir *Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 327 (C.A.) (*Klinko*). De plus, les raisons pour lesquelles le demandeur croit que les autorités de l'État étaient complices des activités criminelles en cause étaient solidement fondées sur

applicants' case fell within the *Klinko* exception. In failing to do so, it fettered its discretion.

*The RPD's Plausibility Findings Were Unreasonable*

[30] The applicants challenge the RPD's implausibility findings regarding the male applicant's evidence that Magana was involved in a large drug trafficking organization that had paid off the police. It was unreasonable to expect the male applicant to have seen more of Magana's associates before concluding that he was involved with a large criminal organization. The male applicant discovered drugs in Magana's produce shipments. Drug traffickers, by necessity, are connected to large organizations. It was equally unreasonable to expect that the male applicant would have been approached by the police, who had been paid not to interfere in Magana's activities. When the male applicant refused to cooperate, Magana's men delivered a violent "message". As the documentary evidence demonstrates, drug trafficking is widespread in Mexico. The fact that Magana's men never bothered the male applicant's children or family is irrelevant. The male applicant's evidence is internally coherent. The RPD expresses no reservations regarding the male applicant's credibility but disregards his evidence without stating its reasons for doing so.

*The RPD Erred in its State Protection Analysis*

[31] The RPD's assessment of the evidence, particularly its finding that police were not complicit in Magana's activities, resulted in an erroneous conclusion that state protection was available to the applicants. But for this error, the applicants' circumstances would have been recognized as not requiring the applicants to seek state protection because such protection would not be

l'information qu'il avait reçue de M. Magana et des prétendus liens de celui-ci avec l'armée. La SPR aurait dû examiner la question de savoir si les demandeurs étaient visés par l'exception définie dans l'arrêt *Klinko*. En ne le faisant pas, elle a limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

*Les conclusions de la SPR concernant la vraisemblance étaient déraisonnables*

[30] Les demandeurs contestent les conclusions de la SPR concernant la vraisemblance du témoignage du demandeur selon lequel M. Magana était impliqué dans une vaste organisation de trafic de drogue qui avait acheté la police. Il était déraisonnable de s'attendre à ce que le demandeur ait vu davantage les partenaires de M. Magana avant de conclure que ce dernier était impliqué dans une vaste organisation criminelle. Le demandeur a découvert de la drogue dans les cargaisons de produits de M. Magana. Les trafiquants de drogue sont nécessairement liés à de vastes organisations. Il était tout aussi déraisonnable de s'attendre à ce que le demandeur s'adresse à la police, laquelle avait été payée pour ne pas intervenir dans les activités de M. Magana. Lorsque le demandeur a refusé de coopérer, les hommes de M. Magana lui ont livré un « message » violent. Comme la preuve documentaire le montre, le trafic de drogue est répandu au Mexique. Le fait que les hommes de M. Magana n'ont jamais ennuyé les enfants ou la famille du demandeur n'est pas pertinent. Le témoignage du demandeur ne comporte aucune incohérence. La SPR n'exprime aucune réserve quant à sa crédibilité, mais elle écarte son témoignage sans expliquer pourquoi.

*La SPR a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État*

[31] À cause de la manière dont elle a apprécié la preuve, en particulier sa conclusion selon laquelle la police n'était pas complice des activités de M. Magana, la SPR a conclu à tort que les demandeurs pouvaient obtenir la protection de l'État. N'eût été cette erreur, la SPR aurait reconnu que, vu leur situation, les demandeurs n'avaient pas à demander la protection de l'État

reasonably forthcoming. See *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689 (*Ward*).

[32] The applicants submit that the RPD should have engaged in a full assessment of the evidence relevant to the issue of state protection. Given Mexico's governance and corruption problems, which are acknowledged in the country conditions documentation, it is not enough to rely on a blanket statement that Mexico is a democracy. See *Lopez Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 357 F.T.R. 139 [hereinafter *Villicana*], at paragraph 67. Mexico is not a "full democracy" and the availability of state protection cannot be presumed. According to a report of the Washington Office on Latin America, corruption of state authorities and impunity for drug traffickers undermine the country's efforts to maintain the rule of law and combat the drug trade. Amnesty International reports that only the most serious criminal cases can be expected to be investigated. Coupled with the applicants' past attempts to seek police assistance for less serious matters—which complaints were accepted but not followed up on by police—this documentary evidence indicates that the RPD acted unreasonably in expecting the applicants to approach the state for protection.

#### The Respondent

##### *The RPD's Findings Were Reasonable*

[33] The respondent submits that the RPD's conclusions regarding state protection were reasonably open to it based on the documentary evidence. The applicants argue that there are governance and corruption problems in Mexico, but the RPD acknowledged this. Its assessment of the documentary evidence and the manner in which it is weighed against the evidence of the applicants is an exercise in which the RPD has expertise.

étant donné que celle-ci n'aurait pas été raisonnablement assurée. Voir *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 (*Ward*).

[32] Les demandeurs soutiennent que la SPR aurait dû procéder à une appréciation complète de la preuve relative à la protection de l'État. Compte tenu des problèmes de gouvernance et de corruption au Mexique, lesquels sont reconnus dans la documentation sur les conditions existant dans ce pays, il ne suffit pas de s'appuyer sur une déclaration générale selon laquelle le Mexique est une démocratie. Voir *Lopez Villicana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1205 [ci-après appelée *Villicana*], au paragraphe 67. Le Mexique n'est pas une « démocratie complète » et la possibilité d'obtenir la protection de l'État ne peut être présumée. Selon un rapport du Washington Office on Latin America, la corruption des autorités de l'État et l'impunité dont jouissent les trafiquants de drogue nuisent aux efforts déployés par le pays pour assurer la primauté du droit et lutter contre le commerce de la drogue. Amnesty International signale que seuls les crimes les plus graves font généralement l'objet d'enquêtes. Combinée aux tentatives passées des demandeurs pour obtenir l'aide de la police relativement à des affaires moins graves — leurs plaintes ont été acceptées, mais n'ont fait l'objet d'aucun suivi de la part de la police —, cette preuve documentaire indique que la SPR a agi de manière déraisonnable en s'attendant à ce que les demandeurs s'adressent à l'État pour obtenir sa protection.

#### Le défendeur

##### *Les conclusions de la SPR étaient raisonnables*

[33] Le défendeur soutient que la SPR pouvait raisonnablement tirer, sur la foi de la preuve documentaire, les conclusions concernant la protection de l'État auxquelles elle est arrivée. Les demandeurs prétendent qu'il y a des problèmes de gouvernance et de corruption au Mexique, mais la SPR a reconnu ce fait. La SPR possède l'expertise nécessaire pour apprécier la preuve documentaire et la soupeser par rapport à la preuve des demandeurs.

[34] The applicants further argue that the RPD failed to make clear findings with respect to their subjective fear. That is not the case. The RPD analysed the plausibility of the applicants' reasons for not seeking state protection and rejected their explanation that they believed the police to be complicit in Magana's activities. Moreover, even where subjective fear is established, a finding of state protection is sufficient to defeat the claim. See *Flores*, above.

[35] The respondent contends that there was "hardly any evidence" to connect the applicants' subjective fear to the Convention ground of political opinion. As Justice Denis Pelletier of this Court [then the Federal Court Trial Division] observed in *Palomares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15637, 191 F.T.R. 286 (*Palomares*), at paragraph 15: "While denouncing corruption can be a political act, not every brush with corruption amounts to a political act or is perceived by the corrupt as a political act."

[36] Finally, the respondent points out that the applicants failed to show that the conduct of their former counsel deprived them of natural justice or procedural fairness.

#### *The Respondent's Further Memorandum*

[37] The respondent challenges the applicants' reliance on *Flores*, above, as support for their argument that the RPD erred by failing to make a clear finding regarding their subjective fear. First, as the respondent asserted above, the RPD did make such a finding. However, in *Prasad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 559, at paragraph 13, Justice James O'Reilly distinguished *Flores*, stating:

Given that the Federal Court of Appeal has clearly found that s. 97 contains only an objective component (*Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 1 at

[34] Les demandeurs prétendent également que la SPR n'a pas tiré de conclusions claires concernant leur crainte subjective. Ce n'est pas le cas. La SPR a analysé la vraisemblance des raisons pour lesquelles les demandeurs n'ont pas sollicité la protection de l'État et a rejeté leur explication selon laquelle ils croyaient que la police était complice des activités de M. Magana. En outre, même si la crainte subjective est établie, le fait que la SPR conclut que la protection de l'État aurait pu être obtenue est suffisant pour rejeter la demande. Voir *Flores*, précitée.

[35] Le défendeur affirme qu'il n'y avait « guère de preuve » établissant un lien entre la crainte subjective des demandeurs et le motif des opinions politiques prévu par la Convention. Comme le juge Denis Pelletier, de notre Cour [auparavant la Section de première instance], l'a dit dans la décision *Palomares c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15637 (*Palomares*), au paragraphe 15 : « Le fait de dénoncer la corruption peut être un acte politique, mais cela n'équivaut pas toujours à pareil acte ou encore les individus corrompus ne considèrent pas toujours la chose comme un acte politique. »

[36] Enfin, le défendeur souligne que les demandeurs n'ont pas démontré que la conduite de leur ancien conseiller les avait privés du droit au respect des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale.

#### *Le mémoire complémentaire du défendeur*

[37] Le défendeur conteste le fait que les demandeurs s'appuient sur la décision *Flores*, précitée, pour soutenir que la SPR a commis une erreur en ne tirant pas une conclusion claire concernant leur crainte subjective. En premier lieu, comme le défendeur l'a affirmé plus haut, la SPR a tiré une telle conclusion. Le juge James O'Reilly a toutefois opéré une distinction d'avec la décision *Flores* dans la décision *Prasad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 559, au paragraphe 13 :

Étant donné que la Cour d'appel fédérale a clairement déterminé que l'article 97 contenait seulement une composante objective (*Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

para 33), I cannot conclude that the Board erred by not making a definitive finding about the credibility of the applicants' subjective fear. At the same time, I agree with Justice Mainville that state protection should not be analyzed in a vacuum. The nature of the applicant's fear should be at least identified and the capacity and the will of the state to respond to the applicant's circumstances should be then analyzed.

[38] Further, the respondent challenges the applicants' reliance on *Klinko*, above, stating that the instant case is distinguishable on its facts. The applicant in *Klinko* denounced institutional corruption through his actions. In the instant case, the male applicant did not denounce drug trafficking; he simply refused to participate in it because doing so was against the law.

#### ANALYSIS

[39] The applicants have raised a range of issues. However, not all of them need to be considered because of the way the decision is structured. The determinative issue in the section 96 analysis is nexus to a Convention ground. The only ground considered under the section 97 analysis is state protection.

#### Subjective Fear

[40] The applicants say that the RPD's failure to make a credibility finding and a clear finding of lack of subjective fear leads to an unreasonable error. This argument is made in relation to the section 96 finding based upon the absence of a nexus to a Convention ground. The applicants concede that it does not apply to the section 97 analysis.

[41] The applicants' position relies upon a line of cases in this Court. First of all, in *Flores*, above, at paragraph 31, following a detailed review of the jurisprudence, Justice Mainville determined that:

*l'Immigration*), 2005 CAF 1, au paragraphe 33), je ne peux conclure que la Commission a commis une erreur en omettant de tirer une conclusion définitive quant à la crédibilité de la crainte subjective des demandeurs. En même temps, je conviens avec le juge Mainville que la protection de l'État ne devrait pas être analysée dans le vide. Il faudrait au moins déterminer la nature de la crainte du demandeur, pour ensuite analyser la capacité et la volonté de l'État à réagir aux circonstances du demandeur.

[38] Le défendeur conteste aussi le fait que les demandeurs s'appuient sur l'arrêt *Klinko*, précité, parce que les faits sont différents en l'espèce. Dans l'arrêt *Klinko*, le demandeur dénonçait la corruption institutionnelle par ses actions, alors que, en l'espèce, le demandeur n'a pas dénoncé le trafic de drogue; il a simplement refusé d'y participer parce que cela était interdit par la loi.

#### ANALYSE

[39] Les demandeurs ont soulevé différentes questions. Il n'est cependant pas nécessaire de les examiner toutes compte tenu de la structure de la décision. La question déterminante en ce qui a trait à l'analyse relative à l'article 96 est l'existence d'un lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Le seul motif examiné dans le cadre de l'analyse relative à l'article 97 est la protection de l'État.

#### La crainte subjective

[40] Les demandeurs affirment que la SPR a commis une erreur déraisonnable en ne tirant pas une conclusion relative à la crédibilité et une conclusion claire concernant l'absence de crainte subjective. Cette prétention a trait à la conclusion relative à l'article 96, qui est fondée sur l'absence de lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Les demandeurs reconnaissent qu'elle ne s'applique pas à l'analyse relative à l'article 97.

[41] Les demandeurs s'appuient sur une série de décisions rendues par notre Cour. En premier lieu, le juge Mainville a conclu au paragraphe 31 de la décision *Flores*, précitée, après avoir examiné minutieusement la jurisprudence :

... save in exceptional cases, the analysis of the availability of state protection should not be carried out without first establishing the existence of a subjective fear of persecution. The panel responsible for questions of fact should therefore analyze the issue of the subjective fear of persecution, or, in other words, should make a finding as to the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, before addressing the objective fear component which includes an analysis of the availability of state protection.

[42] This principle was followed by Chief Justice Allan Lutfy in *Velasco Moreno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993, 92 Imm. L.R. (3d) 119, at paragraphs 1, 3 and 4:

In my view, a negative determination of the Refugee Protection Division which turns on the issue of state protection must be scrutinized with particular care where the member chooses to make no credibility finding concerning the applicant's allegations of a subjective fear.

...

However, the judge sitting in judicial review must be satisfied that the applicant's allegations, usually in the personal information form and the transcript of the refugee hearing, were treated as true by the decision-maker.

Only then can a proper review be made of the member's state protection analysis. The state protection issue should not be a means of avoiding a clear determination concerning the subjective fear of persecution.

[43] My reading of the quotation from *Flores*, above, is that Justice Mainville's comments were directed at a state protection analysis. However, in *Velasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1201, at paragraphs 15–22, Justice James O'Reilly recently provided a detailed discussion of the issues that arise in relation to an IFA [internal flight alternative] finding:

The concept of an IFA is an inherent part of the Convention refugee definition because a claimant must be a refugee from a country, not from a particular region of a country (*Rasaratnam v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 FC 706 at para 6). Once an IFA has been proposed by the

[...] sauf dans des cas exceptionnels, on ne devrait pas procéder à l'analyse de la disponibilité de la protection de l'État sans avoir au préalable établi l'existence d'une crainte subjective de persécution. Le tribunal responsable des questions de fait devrait donc analyser la question de la crainte subjective de persécution, ou autrement dit, se prononcer sur la crédibilité du demandeur d'asile et sur la vraisemblance de son récit, avant d'aborder le volet de la crainte objective, ce dernier volet comprenant une analyse de la disponibilité de la protection de l'État.

[42] Ce principe a été appliqué par le juge en chef Allan Lutfy dans la décision *Velasco Moreno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 993, aux paragraphes 1, 3 et 4 :

À mon avis, une décision négative de la Section de la protection des réfugiés qui porte sur la question de la protection de l'État doit être examinée avec un soin particulier lorsque le commissaire choisit de ne tirer aucune conclusion relative à la crédibilité des allégations du demandeur concernant sa crainte subjective d'être persécuté.

[...]

Toutefois, le juge saisi d'une demande de contrôle judiciaire doit être convaincu que les allégations du demandeur, qui figurent normalement dans le Formulaire de renseignements personnels et dans la transcription de l'audience relative à la demande d'asile, ont été traitées comme véridiques par le décideur.

Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra procéder à un examen approprié de l'analyse du commissaire concernant la protection de l'État. La question de la protection de l'État ne saurait être un moyen d'éviter de rendre une décision claire au sujet de la crainte subjective de persécution.

[43] Selon mon interprétation du passage de la décision *Flores* reproduit plus haut, les remarques du juge Mainville concernaient la protection de l'État. Dans la décision *Velasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1201, cependant, le juge James O'Reilly a récemment analysé de manière détaillée, aux paragraphes 15 à 22, les questions soulevées par une conclusion relative à une PRI [possibilité de refuge intérieur] :

La notion de PRI fait partie inhérente de la définition de réfugié au sens de la Convention, parce que le demandeur doit être un réfugié d'un pays, et non d'une certaine partie ou région d'un pays (voir *Rasaratnam c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* [1992] 1 CF 706, au paragraphe 6). Une

Board, it must consider the viability of the IFA according to the disjunctive two part test set out in *Rasaratnam*. The claimant bears the onus and must demonstrate that the IFA does not exist or is unreasonable in the circumstances. That is, the claimant must persuade the Board on a balance of probabilities either that there is a serious possibility that he or she will be persecuted in the location proposed by the Board as an IFA, or that it would be unreasonable to seek refugee in the proposed IFA given his or her particular circumstances.

There may, however, be an overlap between the Board's consideration of an IFA and its analysis of state protection. The first branch of the IFA test is met where there is no serious possibility of persecution in the particular location. That finding may flow either from a low risk of persecution there or the presence of state resources to protect the claimant, or a combination of both. But, in either case, the analysis can only be carried out properly after the particular risk facing the claimant has been identified.

Indeed, the Board's failure to consider the specific risks feared by a claimant in an IFA analysis will constitute an error of law (*Gutierrez v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1010). It is an error, therefore, for the Board to make a blanket finding that an IFA is available to a refugee claimant, without reference to the type of persecution feared by the claimant or that person's particular circumstances. Again, the first question the Board must answer when a proposed IFA is in issue is whether, on a balance of probabilities, there is a serious possibility that the claimant will be persecuted in the location proposed by the Board. Generally speaking, that question cannot be answered if the nature of the person's fear has not been specifically identified.

Similarly, in the context of a state protection analysis, it is an error of law for the Board to conclude that state protection is available if it fails to make any findings about the applicant's personal circumstances (*Moreno v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993). In *Moreno*, the Board found that the applicant, a native of Bogota, would not be targeted by FARC [Revolutionary Armed Forces of Colombia] in that city, contrary to his testimony. That conclusion necessarily implied that the Board did not accept the applicant's account of events, yet it made no explicit adverse credibility findings. Therein lays one of the dangers in assessing state protection or IFA without analyzing the applicant's particular allegations — adverse credibility findings may creep into the analysis without explanation.

fois que la Commission envisage une PRI, elle doit en déterminer la viabilité en fonction du critère à deux volets décrit dans l'arrêt *Rasaratnam*. Il incombe au demandeur de prouver qu'il n'y a aucune PRI ou qu'elle est déraisonnable dans les circonstances. Le demandeur doit en fait persuader la Commission, selon la prépondérance de la preuve, soit qu'il risque sérieusement d'être persécuté à l'endroit proposé par la Commission pour la PRI, soit qu'il serait déraisonnable pour lui de se réfugier à cet endroit étant donné sa situation particulière.

Il peut toutefois y avoir chevauchement entre l'examen de la PRI invoquée par la Commission et l'analyse que fait cette dernière de la protection de l'État. La première étape du critère relatif à la PRI est satisfaite s'il n'existe aucun risque sérieux de persécution à l'endroit proposé. Cette conclusion peut se fonder sur le faible risque de persécution ou sur la présence de ressources de l'État qui peuvent protéger le demandeur, ou sur les deux éléments. Dans l'un ou l'autre cas, cependant, l'analyse ne peut être effectuée si la Commission n'a pas déterminé le risque particulier auquel le demandeur s'expose.

De fait, l'omission de la Commission d'examiner les risques particuliers propres à un demandeur quand elle analyse la PRI constitue une erreur de droit (*Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1010). C'est donc une erreur pour la Commission de tirer une conclusion générale relative à la PRI sans se reporter à la persécution précise invoquée par le demandeur d'asile ou à la situation particulière de ce dernier. Encore une fois, la première question à laquelle la Commission doit répondre quand il est question d'une PRI est de savoir si, selon la prépondérance de la preuve, il existe un risque sérieux que le demandeur soit persécuté à l'endroit proposé par la Commission. En règle générale, il n'est pas possible de répondre à cette question si la nature de la crainte du demandeur n'a pas été précisément déterminée.

De même, quand elle analyse la protection de l'État, la Commission commet une erreur de droit quand elle conclut à l'existence de cette protection sans examiner la situation personnelle du demandeur (*Moreno c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 993). Dans l'affaire *Moreno*, la Commission était d'avis que le demandeur, natif de Bogota, ne serait pas ciblé par les FARC [Forces armées révolutionnaires de la Colombie] dans cette ville, contrairement à ce qu'affirmait le demandeur dans son témoignage. Cette conclusion veut nécessairement dire que la Commission n'acceptait pas la version des faits donnée par le demandeur, mais la Commission n'avait pas expressément tiré de conclusions défavorables relatives à la crédibilité. C'est là un des dangers d'évaluer la protection de l'État ou la PRI sans analyser les allégations du demandeur : des conclusions défavorables relatives à la crédibilité peuvent se glisser dans l'analyse sans être expliquées.

Here, having raised IFA as the determinative issue, the Board was required to determine whether, on a balance of probabilities, there was a serious possibility that Ms. Orozco would be persecuted in Bogota. The Board was further required to consider whether relocation to Bogota was unreasonable given Ms. Orozco's particular circumstances.

I find that the Board's failure to identify the particular risk Ms. Orozco claimed to fear resulted in a faulty IFA analysis. The Board found, for example, that Ms. Orozco did not fall within the groups most targeted by FARC. However, she claimed to be an active member of the Conservative Party and a humanitarian worker who spoke out against FARC. It is not clear why the Board felt she was unlikely to be targeted, even if she was not a farmer, or an elected official, a journalist, or a member of some other group specifically mentioned in the documentary evidence. In addition, Ms. Orozco stated that she had gone to police, but the threats against her continued and family members were subsequently killed. That evidence was obviously relevant to the issue of whether the state could protect her, and ultimately, whether there was a serious possibility that she would be persecuted in Bogota. Yet, the Board did not mention it.

It may have been the case, as in *Moreno*, above, that the Board did not believe all of Ms. Orozco's allegations. If so, it had an obligation to make explicit credibility findings. The analysis of a proposed IFA is not a substitute for those findings.

In my view, this is not one of those rare cases where the IFA analysis could stand on its own, without reference to the particular risk from which the claimant sought protection. The Board was obliged to consider both whether Ms. Orozco faced a serious risk of persecution in Bogota and whether relocating to Bogota was, in any event, reasonable for someone in Ms. Orozco's particular circumstances. Without this inquiry, the IFA analysis is merely an abstract exercise. Here, the Board's discussion did not address the risk faced by someone in Ms. Orozco's unique circumstances. That omission amounts to an error of law and I must, therefore, allow this application for judicial review on that basis.

[44] Justice O'Reilly has also provided further thoughts on this issue in *Prasad*, above, at paragraphs 10 to 14:

The applicants argue that the Board was obliged to make a definitive finding about the nature of the risk they faced before

En l'espèce, après avoir affirmé que la PRI était la principale question en cause, la Commission devait déterminer si, selon la prépondérance de la preuve, il existait un risque sérieux que M<sup>me</sup> Orozco soit persécutée à Bogota. Elle était tenue en outre d'établir si le déménagement à Bogota était déraisonnable dans la situation particulière de M<sup>me</sup> Orozco.

Je conclus que l'omission de la Commission de déterminer le risque particulier que M<sup>me</sup> Orozco disait craindre a donné lieu à une analyse inadéquate de la PRI. La Commission a conclu, par exemple, que M<sup>me</sup> Orozco ne faisait pas partie d'un des groupes les plus ciblés par les FARC. Toutefois, la demanderesse prétendait avoir milité activement pour le parti conservateur et être une travailleuse humanitaire qui critiquait ouvertement les FARC. On ne sait pas vraiment pourquoi la Commission estimait que la demanderesse ne serait vraisemblablement pas ciblée, même si elle n'était pas agricultrice, élue, journaliste ou membre d'un autre groupe nommé dans la preuve documentaire. En outre, M<sup>me</sup> Orozco a expliqué qu'elle s'était adressée à la police, mais que les menaces contre elles avaient continué et que des membres de sa famille ont été assassinés par la suite. Cette preuve avait manifestement un lien avec la question de savoir si l'État était en mesure de la protéger et, en définitive, s'il y avait une possibilité sérieuse qu'elle soit persécutée à Bogota. Pourtant, la Commission n'en dit rien.

Il se peut qu'en l'espèce, comme dans l'affaire *Moreno*, précitée, la Commission n'ait pas donné foi à certaines allégations de M<sup>me</sup> Orozco. Si c'était le cas, elle avait l'obligation de tirer des conclusions expresses relativement à la crédibilité. L'analyse de la PRI ne peut remplacer ce genre de conclusion.

À mon avis, il ne s'agit pas ici d'un des rares cas où l'analyse de la PRI pourrait suffire en soi, indépendamment du risque particulier invoqué par M<sup>me</sup> Orozco pour demander l'asile. La Commission était tenue de se demander à la fois si M<sup>me</sup> Orozco s'exposait à un risque sérieux de persécution à Bogota et si sa réinstallation dans cette ville était, de toute manière, raisonnable pour une personne se trouvant dans sa situation. Sans cet examen, l'analyse de la PRI reste un exercice abstrait. En l'espèce, la Commission n'a pas discuté du risque auquel serait exposée une personne se trouvant dans la même situation que M<sup>me</sup> Orozco. Cette omission constitue une erreur de droit, et je dois donc accueillir la présente demande de contrôle judiciaire pour cette raison.

[44] Le juge O'Reilly a aussi formulé des observations sur cette question dans la décision *Prasad*, précitée, aux paragraphes 10 à 14 :

Les demandeurs ont fait valoir que la Commission était tenue de tirer une conclusion définitive sur la nature du risque

addressing the issue of state protection. They rely on two decisions of Justice Robert Mainville: *Flores v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 503, and *Jimenez v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 727. In *Jimenez*, Justice Mainville stated:

A decision with regard to the subjective fear of persecution, which includes an analysis of the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, must be made by the Immigration and Refugee Board to establish an appropriate framework for an analysis, where necessary, of the availability of state protection that takes into account the individual situation of the refugee claimant in question. (Para 4.)

In *Flores*, Justice Mainville noted that s 97 of IRPA, like s 96, imports both subjective and objective components (para 26), but the issue of state protection is only relevant to the objective component (para 27). Based on these conclusions, the applicants argue that the Board erred by addressing state protection without analyzing their credibility on the issue of their subjective fear of harm even though their claim was based solely on s 97.

In my view, Justice Mainville's observation about s 97 was not essential to his conclusion. In *Flores*, both s 96 and s 97 were in issue. Justice Mainville's principal assertion that objective factors should be addressed after a claimant's subjective fear has been identified was clearly relevant to s. 96 and led him to conclude that the Board had erred in that case by dealing with state protection without identifying the risk to which the state was called upon to respond. The proper approach in a case where, as here, only s 97 is in play, was not before him.

Given that the Federal Court of Appeal has clearly found that s 97 contains only an objective component (*Li v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 1 at para 33), I cannot conclude that the Board erred by not making a definitive about (*sic*) the credibility of the applicants' subjective fear. At the same time, I agree with Justice Mainville that state protection should not be analyzed in a vacuum. The nature of the applicant's fear should be at least identified and the capacity and the will of the state to respond to the applicant's circumstances should be then analyzed.

auquel ils étaient confrontés avant d'aborder la question de la protection de l'État. Ils se sont appuyés à cet égard sur deux décisions du juge Robert Mainville : *Flores c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 503, et *Jimenez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 727. Dans *Jimenez*, le juge Mainville a fait la déclaration suivante :

Une décision concernant la crainte subjective de persécution, ce qui comprend entre autres une analyse concernant la crédibilité du demandeur d'asile et la vraisemblance de son récit, devrait être prise par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié afin de fixer un cadre approprié pour procéder, s'il y a lieu, à une analyse de la disponibilité de la protection de l'État qui tient compte de la situation particulière du demandeur d'asile en cause. [Paragraphe 4.]

Dans la décision *Flores*, le juge Mainville a noté que l'article 97 de la LIPR, à l'instar de l'article 96, supposait à la fois une composante subjective et une composante objective (paragraphe 26), mais que la question de la protection de l'État n'était pertinente qu'à l'égard de la composante objective (paragraphe 27). Sur la base de ces conclusions, les demandeurs ont affirmé que la Commission avait commis une erreur en traitant de la protection de l'État sans évaluer leur crédibilité quant à leur crainte subjective de subir des mauvais traitements, même si leur demande s'appuyait seulement sur l'article 97 de la LIPR.

À mon avis, l'observation du juge Mainville au sujet de l'article 97 n'était pas essentielle à sa conclusion. Dans *Flores*, les articles 96 et 97 de la LIPR étaient tous les deux en cause. L'affirmation principale du juge Mainville selon laquelle il y aurait lieu d'évaluer les facteurs objectifs après que la crainte subjective d'un demandeur ait été établie se rapportait clairement à l'article 96. Elle l'a mené à conclure que la Commission avait fait erreur en traitant de la protection de l'État sans préciser le risque auquel on demandait à l'État de réagir. Le juge Mainville n'était pas appelé à se prononcer sur l'approche applicable dans un cas où, comme en l'espèce, seul l'article 97 était en jeu.

Étant donné que la Cour d'appel fédérale a clairement déterminé que l'article 97 contenait seulement une composante objective (*Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 1, au paragraphe 33), je ne peux conclure que la Commission a commis une erreur en omettant de tirer une conclusion définitive quant à la crédibilité de la crainte subjective des demandeurs. En même temps, je conviens avec le juge Mainville que la protection de l'État ne devrait pas être analysée dans le vide. Il faudrait au moins déterminer la nature de la crainte du demandeur, pour ensuite analyser la capacité et la volonté de l'État à réagir aux circonstances du demandeur.

Here, I am satisfied that the Board had identified the nature of the risk the applicants feared and went on to consider the question whether state protection was available to them. I see no error in its approach.

[45] I do not think that the problems identified in these cases arise on the present facts before me. First of all, the state protection analysis is directed exclusively at the section 97 claim. The section 96 claim is disposed of exclusively on the basis of nexus. A reading of the decision as a whole reveals that, in deciding the nexus issue, the RPD accepted the applicants' account of what had happened to them and there were no adverse credibility issues. It is also clear that the RPD accepted the applicants' subjective fear of persecution and the source of that fear. However, even if everything the applicants say about the basis of their subjective fear is true, what they say does not establish the necessary connection to a Convention ground.

[46] Subjective fear was not really at issue in this case. The decision reveals that the applicants' narrative and their fear of being harmed by Magana were accepted by the RPD. The claim was weak on objective evidence to connect their fears to a Convention ground or to rebut the presumption of adequate state protection.

[47] The RPD certainly questions the applicants' interpretation of what has happened to them and their fears of what is likely to happen to them if returned to Mexico, but the RPD does not disbelieve the events which caused the applicants to leave Mexico or their fear of returning there.

[48] In any event, the nature and the sources of the applicants' fears were clearly identified before the RPD embarked upon its nexus and state protection analysis. I see no reviewable error here. See *Prasad*, above, at paragraph 13.

En l'espèce, je suis convaincu que la Commission a précisé la nature du risque redouté par les demandeurs, et qu'elle a ensuite considéré la question de savoir s'ils pouvaient bénéficier de la protection de l'État. Je ne vois aucune erreur dans sa démarche.

[45] Je ne pense pas que les problèmes relevés dans ces affaires se posent en l'espèce. D'abord, l'analyse de la protection de l'État concerne uniquement la demande fondée sur l'article 97. La décision relative à la demande fondée sur l'article 96 dépend uniquement de l'existence d'un lien entre la crainte des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Il ressort d'une lecture de la décision de la SPR dans son ensemble que, en ce qui concerne la question du lien, la SPR a accepté le récit de ce qui leur était arrivé fait par les demandeurs et qu'il n'y avait aucun problème concernant la crédibilité. Il est évident également que la SPR a reconnu la crainte subjective de persécution des demandeurs et la source de cette crainte. Cependant, même si tout ce que les demandeurs disent au sujet du fondement de leur crainte subjective est vrai, ce qu'ils disent n'établit pas le lien qui doit exister entre cette crainte et un motif prévu par la Convention.

[46] L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce. La décision révèle que le récit des demandeurs et leur crainte d'être la cible des actes de M. Magana ont été reconnus par la SPR. La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État.

[47] Certes, la SPR met en question l'interprétation faite par les demandeurs de ce qui leur est arrivé et de leurs craintes concernant ce qui leur arrivera probablement s'ils retournent au Mexique, mais elle ajoute foi aux faits qui ont amené les demandeurs à quitter le Mexique ou à leur crainte de retourner dans ce pays.

[48] Quoi qu'il en soit, la nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR entame son analyse du lien et de la protection de l'État. À mon avis, la SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle à cet égard. Voir *Prasad*, précitée, au paragraphe 13.

The RPD Fettered its Discretion and/or Provided Inadequate Reasons—Section 96

[49] The applicants say that the RPD misapplied the law regarding nexus to a Convention ground and provided inadequate reasons for rejecting their section 96 claim on this basis.

[50] The Supreme Court of Canada in *Ward*, above, defined political opinion as any opinion on any matter in which the machinery of state, government and policy may be engaged. The Federal Court of Appeal in *Klinko*, above, at paragraphs 27 and 30–31, characterized opposition to corruption as an expression of political opinion. Justice Francis Muldoon of this Court [then the Federal Court Trial Division], in *Reynoso v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 220 held that political opinion is not confined to partisan opinion or membership in partisan movements. In *Reynoso*, for example, the applicant knew too much about the activities of a corrupt mayor and lived in fear of death because of it.

[51] In the instant case, the male applicant refused to engage in criminal behaviour. There was no evidence adduced to demonstrate, on a balance of probabilities, that the state, and particularly the police, were complicit in Magana's drug trafficking operation or that the male applicant was denouncing state actors. Certainly, Magana told the male applicant that the police were being paid to allow the drug operation to function, and the male applicant believed it. However, it appears that the male applicant simply took Magana at his word. The RPD acknowledged this very problem—the male applicant never saw or produced any evidence of state involvement in Magana's drug operation. The applicants want the RPD and the Court to accept this bare allegation of police involvement as true, and to believe that the state is so wholly corrupt that speaking out against drug trafficking is the same as speaking out against state

La SPR a limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou a donné des motifs inadéquats — article 96

[49] Les demandeurs affirment que la SPR a mal appliqué le droit concernant l'existence d'un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et qu'elle n'a pas adéquatement motivé sa décision de rejeter en conséquence leur demande fondée sur l'article 96.

[50] Dans l'arrêt *Ward*, précité, la Cour suprême du Canada a défini l'opinion politique comme toute opinion sur une question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé. La Cour d'appel fédérale a qualifié l'opposition à la corruption d'expression d'une opinion politique dans l'arrêt *Klinko*, précité, aux paragraphes 27, 30 et 31. Le juge Francis Muldoon, de notre Cour [auparavant la Section de première instance], a statué dans la décision *Reynoso c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 117 (QL), que l'opinion politique ne se limite pas à l'opinion partisane ou à l'appartenance à des mouvements partisans. Dans la décision *Reynoso*, par exemple, le demandeur en savait trop au sujet des activités d'un maire corrompu et il vivait dans la crainte d'être tué pour cette raison.

[51] En l'espèce, le demandeur a refusé de se livrer à des activités criminelles. La preuve produite ne démontrait pas, selon la prépondérance des probabilités, que l'État et, en particulier, la police étaient complices du trafic de drogue de M. Magana ou que le demandeur dénonçait des acteurs de l'État. Certes, M. Magana a dit au demandeur que la police était payée pour ne pas intervenir dans l'opération de drogue, et le demandeur l'a cru. Il semble cependant que le demandeur a simplement cru M. Magana sur parole. La SPR a reconnu ce problème — le demandeur n'a jamais vu ou produit une preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue de M. Magana. Les demandeurs veulent que la SPR et la Cour ajoutent foi à cette simple allégation concernant l'implication de la police et croient que l'ensemble de l'État est corrompu au point où dénoncer le trafic de drogue équivaut à dénoncer la conduite de

action. However, as there is no evidence of state involvement in Magana's drug operation, speaking out against it does not constitute speaking out against state action.

[52] I do not mean to imply that the male applicant's belief that the police were complicit is completely implausible. In fact, the documentary evidence indicates that corruption among public officials is a problem in Mexico. So, the applicant's version of events regarding M. Magana is possible. However, possible is not enough. The applicants need to make out their case on a balance of probabilities and I am not satisfied that they have done so.

[53] There was no evidence before the RPD, other than the applicants' assertions, that the authorities were involved, who was involved or how and to what extent they were involved.

[54] Someone who refuses to participate in crime as a matter of conscience is not, for that reason, a member of a political group. Given the evidence for a political connection adduced by the applicants, the reasons were adequate and the authorities relied upon by the RPD were apt.

[55] Justice Pelletier's words in *Palomares*, above, at paragraph 15, are helpful in the present case:

It is my view that these elements of proof do not suffice to establish the nexus which is required for refugee status. While denouncing corruption can be a political act, not every brush with corruption amounts to a political act or is perceived by the corrupt as a political act. The risk to which the applicant is exposed arises from her status as a witness to a crime. Even if members of the state apparatus are involved, the fact of making a complaint does not necessarily involve political action, nor does it mean that the complaint will be seen by them as political action. It is difficult to speculate as to why the authorities did not act upon the applicant's identification but while corruption is one possible reason, mistaken identity is another. As for the attempts on her life, the perpetrators knew where she worked. It would not require official collaboration for them to locate her home. Simple surveillance would do. This is not to minimize the applicant's fears but to point out that the link with state sanction or collusion is weak. For these

l'État. Or, comme il n'y a aucune preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue de M. Magana, dénoncer cette participation n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État.

[52] Je ne veux pas sous-entendre qu'il est tout à fait invraisemblable que le demandeur ait cru que la police était complice. En fait, la preuve documentaire indique que la corruption des fonctionnaires est un problème au Mexique. La version des faits du demandeur concernant M. Magana est donc possible. Or, cela ne suffit pas : il faut que les demandeurs établissent le bien-fondé de leur demande d'asile selon la prépondérance des probabilités et j'estime qu'ils ne l'ont pas fait.

[53] La SPR ne disposait d'aucune preuve, autre que les affirmations des demandeurs, démontrant que les autorités étaient impliquées, qui était impliqué ou comment, et dans quelle mesure.

[54] Une personne qui refuse de participer à la perpétration d'un crime pour une question de conscience n'est pas, pour cette raison, membre d'un groupe politique. Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée étaient pertinentes.

[55] Il est utile en l'espèce de citer les observations formulées par le juge Pelletier dans la décision *Palomares*, précitée, au paragraphe 15 :

À mon avis, ces éléments de preuve ne suffisent pas pour établir le lien nécessaire à l'égard du statut de réfugié. Le fait de dénoncer la corruption peut être un acte politique, mais cela n'équivaut pas toujours à pareil acte ou encore les individus corrompus ne considèrent pas toujours la chose comme un acte politique. Le risque que la demanderesse court découle du fait qu'elle a été témoin d'un crime. Même si des membres de l'appareil étatique sont en cause, le dépôt d'une plainte ne constitue pas nécessairement une action politique, et cela ne veut pas dire non plus qu'ils considéreront la plainte comme une action politique. Il est difficile de faire des conjectures au sujet de la raison pour laquelle les autorités n'ont rien fait à la suite de l'identification, mais bien que cela puisse être à cause de la corruption, cela pouvait également être à cause d'une erreur d'identification. Quant aux tentatives qui ont été faites pour tuer la demanderesse, les auteurs du crime savaient où la demanderesse travaillait. Ils n'avaient pas besoin que

reasons, the CRDD's determination was not unreasonable and the application for judicial review must be dismissed.

[56] Likewise in the case before me, the link with state sanction or collusion is weak and the RPD cannot be faulted for its conclusions on point.

[57] In *Klinko*, above, the link was not weak, and the factual differences are instructive for the present case. This is what the Federal Court of Appeal concluded on point at paragraphs 34–35:

The opinion expressed by Mr. Klinko took the form of a denunciation of state officials' corruption. This denunciation of infractions committed by state officials led to reprisals against him. I have no doubt that the widespread government corruption raised by the claimant's opinion is a "matter in which the machinery of state, government, and policy may be engaged".

Indeed, the record contains ample evidence that the machinery of government in the Ukraine was actually "engaged" in the subject-matter of Mr. Klinko's complaint. The country information reports, in the present instance, contain statements by the President of Ukraine and two senior members of the Security Service of Ukraine about the extent of corruption within the government and the need to eradicate it both politically and economically. Where, as in this case, the corrupt elements so permeate the government as to be part of its very fabric, a denunciation of the existing corruption is an expression of "political opinion". Mr. Klinko's persecution, in my view, should have been found to be on account of his "political opinion".

[58] In my view, no such supportive evidence can be found to establish the necessary link in the present case.

[59] As for adequacy of reasons, the test has been stated many times. In *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 151, [2007] 1 F.C.R. 490, the Federal Court of Appeal put it as follows at paragraph 14:

l'on collabore officiellement avec eux pour trouver sa maison. Il suffisait de la surveiller. Je n'entends pas minimiser les craintes de la demanderesse, mais je désire plutôt signaler que le lien entre la sanction étatique ou la collusion est faible. Pour ces motifs, la décision de la SSR n'était pas déraisonnable et la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

[56] En l'espèce également, le lien avec la sanction ou la collusion de l'État est ténu, et on ne peut reprocher à la SPR ses conclusions sur cette question.

[57] Dans l'arrêt *Klinko*, précité, le lien n'était pas ténu, et les différences concernant les faits sont instructives au regard de l'espèce. La Cour d'appel fédérale a conclu ce qui suit à cet égard aux paragraphes 34 et 35 :

L'opinion exprimée par M. Klinko a pris la forme d'une dénonciation de la corruption de représentants de l'État. Cette dénonciation d'infractions commises par des représentants de l'État a mené à l'exercice de représailles contre lui. Il ne fait pas de doute, selon moi, que les agissements corrompus largement répandus au sein du gouvernement, dont le revendicateur a fait état dans son opinion, constitue une « question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé ».

En effet, le dossier contient de nombreux éléments de preuve établissant que l'appareil étatique ukrainien était effectivement « engagé » dans la question sur laquelle portait la plainte de M. Klinko. Les rapports d'information sur le pays contiennent des déclarations du président de l'Ukraine et de deux agents principaux des services de sécurité ukrainiens concernant l'ampleur de la corruption au sein du gouvernement et la nécessité d'éliminer celle-ci tant sur le plan politique qu'économique. Dans les cas où, comme en l'espèce, les éléments corrompus sont si répandus au sein du gouvernement qu'ils font partie de la structure de ce dernier, une dénonciation de la corruption constitue l'expression d'une « opinion politique ». On aurait dû conclure, à mon avis, que M. Klinko a été persécuté en raison de ses « opinions politiques ».

[58] À mon avis, la preuve n'établit pas le lien nécessaire en l'espèce.

[59] Quant au caractère adéquat des motifs, le critère applicable a été énoncé à maintes reprises. La Cour d'appel fédérale l'a formulé dans les termes suivants dans l'arrêt *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 151, [2007] 1 R.C.F. 490, au paragraphe 14 :

Whether reasons provide an adequate explanation of a decision can be tested by referring to the functions performed by a reasons requirement. Of the functions identified by Sexton J.A. in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), two are particularly pertinent to the present case. First, reasons help to ensure that the decision maker has focused on the factors that must be considered in the decision-making process (at paragraph 17). Second, they enable the parties to exercise their right to judicial review (at paragraph 19) and the court to conduct a meaningful review of the decision.

[60] With these considerations in mind, I can find nothing inadequate about these reasons on nexus. Concision is not inadequacy.

#### State Protection

[61] Because the nexus issue disposes of the applicants' section 96 claim, the RPD considered state protection only in relation to section 97.

[62] The applicants, first of all, say that the RPD places the threshold too high when it says in paragraph 18 that:

Mexico is a democratic country and thus the burden on the claimant to seek protection from the state agencies of the country is a high one which he should have first attempted prior to seeking international protection.

[63] The applicants seek to rely upon that line of cases which describe Mexico as an emerging democracy with many problems that require careful scrutiny, so that the usual presumption of adequate state protection for a fully fledged democracy cannot be applied.

[64] The applicants have referred the Court to Justice Roger Hughes' decision in *Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1176, at paragraph 8:

Pour décider si les motifs expliquent suffisamment la décision, il est bon de se référer à l'objet recherché par l'obligation de motiver. Parmi les fonctions de la motivation exposées par le juge Sexton dans *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), deux fonctions sont particulièrement pertinentes à la présente affaire. Premièrement, la motivation aide le décideur à prendre en considération les facteurs dont il doit tenir compte au cours du processus décisionnel (au paragraphe 17). Deuxièmement, elle permet aux parties d'exercer leur droit de contrôle judiciaire (au paragraphe 19) et à la cour de procéder à un examen valable de la décision.

[60] Compte tenu de ces considérations, je ne vois rien d'inadéquat dans les motifs en ce qui concerne le lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Ce n'est pas parce qu'ils sont concis que les motifs donnés sont inadéquats.

#### La protection de l'État

[61] Comme la question du lien permet de disposer de la demande des demandeurs fondée sur l'article 96, la SPR a examiné la question de la protection de l'État au regard de l'article 97 seulement.

[62] Tout d'abord, les demandeurs affirment que la SPR impose un fardeau trop lourd quand elle dit au paragraphe 18 :

Le Mexique est un pays démocratique. Ainsi, le demandeur d'asile doit s'acquitter d'un lourd fardeau, celui de demander la protection des organismes de l'État dans son pays. Il doit faire ces démarches avant de demander l'asile à l'étranger.

[63] Les demandeurs cherchent à s'appuyer sur la jurisprudence qui décrit le Mexique comme une démocratie émergente ayant de nombreux problèmes qui exigent une attention particulière, de sorte que la présomption relative à la protection de l'État qui s'attache habituellement à une démocratie accomplie ne saurait s'appliquer.

[64] Les demandeurs renvoient la Cour à la décision rendue par le juge Roger Hughes dans *Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1176, au paragraphe 8 :

Another error of law is with respect to what is the nature of state protection that is to be considered. Here the Member found that Mexico “is making serious and genuine efforts” to address the problem. That is not the test. What must be considered is the actual effectiveness of the protection. I repeat what I said in *Villa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* 2008 FC 1229 at paragraph 14:

14. *The Applicants lawyer was given an opportunity to make further submissions as to IFA and did so in writing. In doing so reference was made to a number of reports such as those emanating from the United Nations and the United States and to decisions of this Court including Diaz de Leon v. Canada (MCI), [2007] F.C.J. No. 1684, 2007 FC 1307 at para. 28; Peralta Raza v. Canada (MCI), [2007] F.C.J. No. 1610, 2007 FC 1265 at para.10; and Davila v. Canada (MCI), [2006] F.C.J. No. 1857, 2006 FC 1475 at para. 25. Those and other decisions of this Court point to the fact that Mexico is an emerging, not a full fledged, democracy and that regard must be given to what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place.*

[65] In my view, there is no issue in the present case that the RPD used “serious and genuine efforts” as the test for adequate state protection in Mexico. The RPD considered the “actual effectiveness of the protection” and looked at “what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place”.

[66] The RPD says in paragraph 18 of the decision that the burden to seek protection is a “high one” but this is not, in the context of the decision as a whole, meant to suggest that the RPD accepts without question that Mexico is like Canada or is a fully developed democracy and that we can assume that state protection exists. If this were the case there would be no need for the detailed analysis of what Mexico is actually doing which appears in the decision.

[67] The cases cited and relied upon by the applicants all indicate the need to look closely at what Mexico is actually doing to protect its citizens. In *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059, 93 Imm. L.R. (3d) 144, at paragraph 32, Justice Danièle Tremblay-Lamer outlined what is needed:

Une autre erreur de droit a trait à la nature de la protection de l’État qui doit être prise en compte. En l’espèce, le commissaire a conclu que le Mexique « fait de sérieux efforts » pour résoudre le problème. Ce n’est pas là le critère. Ce qui doit être pris en compte est l’efficacité réelle de la protection. Je reprends mes propos énoncés dans *Villa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* 2008 CF 1229, au paragraphe 14 :

14. L’avocat des demandeurs s’est vu accorder la possibilité de présenter des arguments supplémentaires concernant la PRI et il les a présentés par écrit. Il a ainsi mentionné de nombreux rapports tels que ceux publiés par les Nations Unies et les États-Unis ainsi que des décisions de la Cour, notamment *Diaz de Leon c. Canada* (MCI), 2007 CF 1307, paragraphe 28; *Peralta Raza c. Canada* (MCI), 2007 CF 1265, paragraphe 10; *Davila c. Canada* (MCI) 2006 CF 1475, paragraphe 25. Ces décisions ainsi que d’autres décisions de la Cour soulignent que le Mexique est une démocratie émergente, et non une démocratie accomplie, et qu’on doit tenir compte de la situation réelle et non de ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place.

[65] À mon avis, il ne fait aucun doute en l’espèce que la SPR a utilisé le critère des « sérieux efforts » pour évaluer le caractère adéquat de la protection de l’État au Mexique. Elle a pris en compte « l’efficacité réelle de la protection » et a examiné « la situation réelle et non [...] ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place ».

[66] La SPR dit au paragraphe 18 de la décision que demander la protection est un « lourd » fardeau. Cela ne signifie pas cependant, dans le contexte de la décision dans son ensemble, que la SPR reconnaît sans conteste que le Mexique est comme le Canada ou est une démocratie accomplie et que nous pouvons supposer que la protection de l’État existe. Si c’était le cas, l’analyse détaillée de ce que le Mexique fait réellement, qui figure dans la décision, ne serait pas nécessaire.

[67] La jurisprudence citée par les demandeurs enseigne qu’il faut examiner de près ce que le Mexique fait réellement pour protéger ses citoyens. Dans la décision *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059, la juge Danièle Tremblay-Lamer a décrit ce qui est nécessaire au paragraphe 32 :

While Mexico is a functioning democracy, it nonetheless faces well-documented governance and corruption problems. As such, the presumption of state protection is somewhat diminished and, thus, decision-makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them. This assessment should include the context of the country of origin in general, all the steps that the applicants did in fact take, and their interaction with the authorities (*Zepeda*, above at para. 20; *Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 86 Imm. L.R. (3d) 191 at para. 67).

[68] An examination of the decision in this case reveals that the RPD did not in its state protection analysis treat Mexico as a fully-fledged democracy. After a full assessment of the evidence (including context) all steps taken by the applicants and their interaction with the state authorities, the RPD reached the following conclusion [at paragraph 21]:

The claimants have not satisfied me with clear and convincing proof that the authorities in Mexico would not be willing or able to assist them. While criminality and corruption continue to be problems in Mexico I am not persuaded, on a balance of probabilities, that the state is not willing or able to provide adequate, although not perfect protection. The claimants did not make effort [*sic*] to exhaust reasonably available recourse to state protection when that protection is likely to have been forthcoming.

[69] It is, of course, possible to disagree with this conclusion. Mexico is a particularly difficult country to assess. Much depends upon the specifics of each case and the evidence cited. However, I cannot say that the RPD's conclusions in this instance were reached without a review of the necessary context and of what Mexico is actually doing or that the RPD's conclusions fall outside of the *Dunsmuir* range.

[70] The great weakness in the applicants' case is the male applicant's failure to report to the authorities both Magana's drug trafficking (and its alleged links to the police) and Magana's attacks on the male applicant. It is understandable that the male applicant

Quoique le Mexique soit une démocratie fonctionnelle, il fait néanmoins face à des problèmes de gouvernance et de corruption qui sont bien documentés. Pour cette raison, la présomption de protection de l'État est quelque peu moindre et les décideurs doivent par conséquent procéder à l'appréciation complète de la preuve dont ils disposent. Cette appréciation doit notamment prendre en compte la situation générale ayant cours dans le pays d'origine du demandeur, toutes les mesures que celui-ci a effectivement prises et sa relation avec les autorités (*Zepeda*, précitée, au paragraphe 20; *Villicana v. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1205, 86 Imm. L. R. (3d) 191, au paragraphe 67).

[68] Il ressort d'un examen de la décision en l'espèce que la SPR n'a pas traité le Mexique comme une démocratie accomplie dans son analyse de la question de la protection de l'État. Après avoir apprécié tous les éléments de preuve (y compris le contexte), toutes les démarches entreprises par les demandeurs et les rapports de ceux-ci avec les autorités de l'État, la SPR est parvenue à la conclusion suivante [au paragraphe 21] :

Les demandeurs d'asile n'ont pas réussi à me convaincre, au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants, que les autorités du Mexique ne seraient ni disposées ni aptes à les aider. Bien que la criminalité et la corruption demeurent toujours problématiques au Mexique, je ne suis pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que l'État n'est ni disposé ni apte à offrir une protection adéquate, quoiqu'imparfaite. Les demandeurs d'asile n'ont pas fait d'efforts pour épuiser les recours qui leur étaient raisonnablement offerts afin de se prévaloir de la protection de l'État, quand cette protection leur aurait probablement été offerte.

[69] Il est certes possible de ne pas souscrire à cette conclusion. Le Mexique est un pays particulièrement difficile à évaluer. L'évaluation dépend en grande partie des particularités de chaque cas et des éléments de preuve produits. Je ne peux pas dire cependant que la SPR a tiré ses conclusions en l'espèce sans avoir examiné le contexte en cause et les efforts faits effectivement par le Mexique, ou que ses conclusions n'appartiennent pas aux issues décrites dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[70] La grande faiblesse de la thèse des demandeurs tient au fait que le demandeur n'a pas signalé aux autorités le trafic de drogue auquel se livrait M. Magana (et ses prétendus liens avec la police) et ses attaques contre lui. On peut comprendre que le demandeur ait craint de

feared approaching the local police but, as the RPD noted, they were not his only recourse.

[71] The applicants provided examples of past incidents when they or others made reports to the police and, each time, received an unsatisfactory response. As the RPD notes, however, they did get a response. This indicates that the police are making efforts, albeit not always satisfactory efforts, to protect citizens. As the Federal Court of Appeal recently held in *Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, [2008] 4 F.C.R. 636, the test for a finding of state protection is whether that protection is adequate, not whether it is effective, *per se*. The RPD relied on documentary evidence indicating that the state of Mexico is making efforts and that these efforts are having an impact on corruption and the drug trade. I am not satisfied that the applicants exhausted the state protection that was reasonably available to them and I can find nothing unreasonable in the RPD's analysis and conclusions on this issue.

[72] The applicants further argue that the state protection analysis is unreasonable because it is, at least in part, based upon speculative conjecture and an unwillingness to believe the applicants rather than upon relevant inferences drawn from the evidence. The offending sequence occurs at paragraph 12 of the decision:

In this case the male claimant states that he was afraid to go to the police because [Magana] had told him told him [*sic*] that it was a large organization and that police were being paid so they could operate. However, the male claimant never saw any other men with [Magana] and only saw two other people who made the deliveries. The male claimant was beaten by three men who said they were bringing a message from [Magana]. The male claimant was never approached by any police. Also, when the male claimant was leaving [León] for [Aguascalientes] he left his children at his mother-in-law's house which was just about 150 metres away. The minor claimants were not bothered there and nor was his mother-in-law bothered. The minor claimants were moved to the male claimant's sister's house in [Aguascalientes] where they stayed for two months after the male and female claimant left Mexico.

s'adresser à la police locale, mais, comme la SPR l'a mentionné, d'autres possibilités s'offraient à lui.

[71] Les demandeurs ont donné des exemples d'incidents survenus dans le passé, à la suite desquels eux-mêmes ou d'autres personnes ont porté plainte à la police et n'ont reçu qu'une réponse insatisfaisante. Comme la SPR le fait remarquer cependant, ils ont reçu une réponse. C'est donc dire que la police fait des efforts — même si ceux-ci ne sont pas toujours satisfaisants — pour protéger les citoyens. Comme la Cour d'appel fédérale l'a récemment conclu dans l'arrêt *Flores Carrillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 94, [2008] 4 R.C.F. 636, le critère relatif à la protection de l'État consiste à rechercher si cette protection est suffisante, non si elle est efficace en soi. La SPR s'est appuyée sur la preuve documentaire indiquant que l'État du Mexique fait des efforts et que ces efforts ont un effet sur la corruption et le commerce de la drogue. Je ne suis pas convaincu que les demandeurs ont épuisé la protection de l'État qui leur était raisonnablement offerte et je ne vois rien de déraisonnable dans l'analyse et les conclusions de la SPR sur cette question.

[72] Les demandeurs prétendent en outre que l'analyse de la protection de l'État est déraisonnable parce qu'elle repose, à tout le moins en partie, sur des hypothèses et sur une réticence à croire les demandeurs, plutôt que sur des inférences pertinentes tirées de la preuve. L'extrait que les demandeurs remettent en question se trouve au paragraphe 12 de la décision :

En l'espèce, le demandeur d'asile déclare qu'il était effrayé de s'adresser à la police parce que M. [Magana] lui avait dit qu'il s'agissait d'une grande organisation et que la police était payée pour laisser les membres de ladite organisation se livrer à leurs activités. Toutefois, le demandeur d'asile n'a jamais vu d'autres personnes avec M. [Magana] et n'a aperçu que deux autres personnes qui se chargeaient des livraisons. Le demandeur d'asile a été battu par trois hommes, qui lui ont dit qu'ils étaient venus lui transmettre un message de M. [Magana]. La police n'a jamais abordé le demandeur d'asile. En outre, lorsque le demandeur d'asile a quitté [León] pour se rendre à [Aguascalientes], il a laissé ses enfants chez sa belle-mère, à environ 150 mètres de là. Ni les demandeurs d'asile mineurs ni la belle-mère du demandeur d'asile n'ont eu d'ennuis à cet endroit. Les demandeurs d'asile mineurs sont allés vivre chez

Once again the minor claimants were not bothered there and nor were his sisters. After the claimants left Mexico, neither [Magana] nor his associates made any effort to locate the claimant aside from going to his former place of residence in [León]. Although the claimant believes he was being followed because the truck he traveled in was found burned in the town of [San Antonio], the place he first went to in [Aguascalientes], and he received a call from [Magana] who said he knew where he was, the claimant believes this information may have been given by a former boyfriend of his sister. If [Magana] was part of a large, well organized and well connected network of criminals who were drug traffickers, and he wanted to silence the male claimant, it seems implausible that he would follow the claimants to [Aguascalientes] only to burn their truck and once again warn the claimants. Further, it seems reasonable that criminal [*sic*] with connections to police and drug traffickers would at least visit the home of the male and female claimants' parents or other family members. Instead they simply visited their former home in [León]. I find that [Magana] is not as well connected as the claimant seems to believe.

[73] The RPD is, of course, entitled to assess what the applicants say against common sense and plausibility. As Justice Raymond Décary said in *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.), at paragraph 4:

There is no longer any doubt that the Refugee Division, which is a specialized tribunal, has complete jurisdiction to determine the plausibility of testimony.... As long as the inferences drawn by the tribunal are not so unreasonable as to warrant our intervention, its findings are not open to judicial review.

[74] It has to be borne in mind here that what is being assessed by the RPD is the applicants' fears of Magana, based upon Magana's possible association with gangs, drug trafficking and the state, as an explanation as to why the applicants did not go to the police. All the RPD is saying is that, apart from what Magana has told the male applicant, the whole context of what has happened to them does not suggest that Magana has the kind of

la sœur du demandeur d'asile à [Aguascalientes], où ils sont demeurés pendant deux mois après que le demandeur d'asile et la demandeur d'asile eurent quitté le Mexique. Les demandeurs d'asile mineurs n'ont pas non plus été embêtés à cet endroit, et les sœurs du demandeur d'asile non plus. Après le départ des demandeurs d'asile du Mexique, ni M. [Magana] ni ses associés n'ont fait d'efforts pour trouver les demandeurs d'asile, si ce n'est qu'ils se sont rendus à leur ancien domicile à [León]. Même si le demandeur d'asile croit avoir été suivi parce que le camion dans lequel il a fait la route a été retrouvé brûlé à [San Antonio], le premier endroit où il est allé à [Aguascalientes], et qu'il a reçu un appel de M. [Magana], qui disait savoir où se trouvait le demandeur d'asile, il croit que cette information a peut-être été divulguée par un ancien petit ami de sa sœur. Si M. [Magana] faisait partie d'un grand réseau de criminels, c'est-à-dire des narcotrafiquants, bien organisé et bénéficiant de relations, et qu'il voulait que le demandeur d'asile garde le silence, il semble invraisemblable qu'il suive les demandeurs d'asile à [Aguascalientes] seulement pour incendier leur camion et les avertir une fois de plus. En outre, il semble raisonnable que des criminels ayant des relations avec la police et les narcotrafiquants visitent au mois la maison des parents du demandeur d'asile et de la demandeur d'asile ou d'autres membres de leurs familles. Ils se sont plutôt rendus à l'ancien domicile des demandeurs d'asile à [León]. J'estime que M. [Magana] n'a pas autant de relations que ce que le demandeur d'asile semble croire.

[73] La SPR peut évidemment apprécier ce que les demandeurs affirment au regard du sens commun et de la vraisemblance. Comme le juge Raymond Décary l'a dit dans l'arrêt *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL), au paragraphe 4 :

Il ne fait pas de doute que le tribunal spécialisé qu'est la section du statut de réfugié a pleine compétence pour apprécier la plausibilité d'un témoignage [...] Dans la mesure où les inférences que le tribunal tire ne sont pas déraisonnables au point d'attirer notre intervention, ses conclusions sont à l'abri du contrôle judiciaire.

[74] Il faut se rappeler ici que ce qui est apprécié par la SPR, ce sont les craintes que M. Magana inspire aux demandeurs en raison de ses liens possibles avec des gangs, le trafic de drogue et l'État et qui expliqueraient pourquoi les demandeurs n'ont pas porté plainte à la police. La SPR affirme seulement que, à part ce que M. Magana a dit au demandeur, le contexte global de ce qui est arrivé aux demandeurs ne permet pas de croire que

connections that would justify the applicants not approaching the police. What Magana said about his status and his connections and what the applicants may surmise does not have to be accepted at face value. The RPD is not engaging in conjecture as far as I can see. It is merely saying that the evidence of Magana's alleged sphere of operations and his influence with the state authorities does not seem to have been established when it is borne in mind that the threat from Magana was that he would silence the male applicant. The usual way of silencing someone when the perpetrator has criminal and state connections did not occur in this case. This includes Magana's alleged military connections, not specifically mentioned but, in my view, obviously subject to the same logic. Once again, it is possible to disagree, but I do not think the RPD'S general point can be said to fall outside the *Dunsmuir* range.

[75] Finally, the applicants attack the state protection analysis on the basis that it does not specifically address documentation which claims that Mexico cannot protect its citizens. The applicants rely upon *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 17.

[76] The applicants cite and quote from the WOLA [Washington Office on Latin America] report in *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, which was item 7.2 in the RPD package. They also refer to Amnesty International's *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*, which was item 9.1 in the RPD package.

[77] The excerpt from the WOLA report deals with the reach and power of the drug cartels and the corruption that undermines Mexico's ability to ensure the rule of law and combat criminal organizations and the drug

M. Magana entretient le genre de relations qui justifieraient que les demandeurs ne se soient pas adressés à la police. Les propos de M. Magana au sujet de son statut et de ses relations et les hypothèses que les demandeurs peuvent émettre ne doivent pas obligatoirement être acceptés sans être vérifiés. À mon avis, la SPR ne s'est pas livrée à des conjectures. Elle dit simplement que le prétendu domaine d'opérations de M. Magana et l'influence de ce dernier auprès des autorités de l'État ne semblent pas avoir été établis compte tenu que la menace émanant de M. Magana était qu'il forcerait le demandeur à garder le silence. Le moyen habituel de réduire une personne au silence lorsqu'on a des relations avec le milieu criminel et avec l'État n'a pas été utilisé en l'espèce. Cela inclut les relations que M. Magana aurait avec l'armée, qui n'ont pas été mentionnées expressément, mais qui, à mon avis, répondent manifestement à la même logique. Il est possible, dans ce cas également, de ne pas être d'accord avec la SPR, mais je ne pense pas que l'on puisse dire que sa conclusion générale n'appartient pas aux issues décrites dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[75] Enfin, les demandeurs contestent l'analyse de la protection de l'État au motif que la SPR ne traite pas expressément de la documentation indiquant que le Mexique n'est pas en mesure de protéger ses citoyens. Les demandeurs s'appuient sur la décision *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 17.

[76] Les demandeurs citent le rapport du WOLA [Washington Office on Latin America] dans *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, qui constituait la pièce 7.2 de la trousse de la SPR. Ils font aussi référence au document d'Amnesty International intitulé *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*, qui était la pièce 9.1 de la trousse de la SPR.

[77] L'extrait tiré du rapport du WOLA traite de l'influence et du pouvoir des cartels de la drogue et de la corruption qui empêchent le Mexique d'assurer la primauté du droit et de lutter contre les organisations

trade. The Amnesty report says that impunity remains the norm in Mexico and only the most serious cases can expect an investigation after a lot of effort and likely reprisals for trying.

[78] The applicants complain that the RPD fails to mention “these directly relevant and credible reports, both of which support the applicants’ case and run counter to the generally positive picture preferred by the member”.

[79] I do not think the RPD adopts a “generally positive picture” of the situation in Mexico. The ongoing problems with crime and corruption are acknowledged, but the RPD points out that the state provides services to those who, like the applicants, fear violence at the hand of drug dealers and other criminals and that Mexico is offering assistance to citizens who feel they need state protection. In the present case, the applicants made no effort to access those services and protections so that, in their case, they can offer no personal experience that would suggest that Mexico’s efforts and current infrastructure of protections and services could not have assisted them before they made the choice to flee to Canada. In this context, I do not feel that either of these reports required specific mention. The WOLA report outlines Mexico’s efforts to curtail the drug trade. It points to the difficulties experienced and suggests what must be done to overcome those difficulties. It also points out that it is “too soon” to tell whether the government strategies will be effective or not. I see nothing in the report that directly contradicts the findings of the RPD in this case. The RPD acknowledges that there are difficulties but confirms that Mexico is acting and that the authorities will respond. The Amnesty report deals with human right violations within the public security and criminal justice system. This was not the basis of the applicants’ claim. However, once again, these problems are referenced in the decision. The report does not contradict the RPD’s conclusions in a way that would require specific mention. The applicants’ comments are taken out of context.

criminelles et le commerce de la drogue. Selon le rapport, l’impunité reste la norme au Mexique et seules les affaires les plus graves font généralement l’objet d’une enquête, après des efforts soutenus et probablement des représailles.

[78] Les demandeurs se plaignent du fait que la SPR ne mentionne pas [TRADUCTION] « ces rapports crédibles et directement pertinents, qui étayaient la thèse des demandeurs et vont à l’encontre de l’image généralement positive privilégiée par le membre ».

[79] Je ne pense pas que la SPR adopte une [TRADUCTION] « image généralement positive » de la situation existant au Mexique. Les problèmes persistants concernant la criminalité et la corruption sont bien connus, mais la SPR souligne que l’État offre des services aux personnes qui, comme les demandeurs, craignent d’être victimes de violence aux mains de trafiquants de drogue et d’autres criminels. Elle souligne aussi que le Mexique offre de l’aide aux citoyens qui pensent avoir besoin de protection. En l’espèce, les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir ces services et cette protection, de sorte qu’ils ne peuvent invoquer aucune expérience personnelle qui permettrait de croire que les efforts du Mexique et l’infrastructure de protections et de services actuelle n’auraient pas pu les aider avant qu’ils décident de venir au Canada. Dans ce contexte, je ne pense pas qu’il faille mentionner expressément l’un ou l’autre de ces rapports. Le rapport du WOLA fait état des efforts déployés par le Mexique pour réduire le commerce de la drogue. Il met en lumière les difficultés à cet égard et propose des mesures qui permettraient de les surmonter. Il souligne en outre qu’il est « trop tôt » pour dire si les stratégies du gouvernement seront efficaces. Je ne vois rien dans le rapport qui contredise directement les conclusions de la SPR en l’espèce. La SPR reconnaît que des difficultés existent, mais elle confirme que le Mexique agit et que les autorités réagiront. Le rapport d’Amnesty International traite de violations des droits de la personne au sein du système de la sécurité publique et de la justice pénale. Or, les demandeurs ne fondaient pas leur demande sur ces problèmes. La SPR en a toutefois fait mention dans

### Recent Jurisprudence of the Court

[80] My review of the recent jurisprudence of the Court suggests the following points of relevance to the present case:

*a. Applicant Bears the Burden of Rebutting the Presumption of State Protection*

The Federal Court of Appeal observed in *Flores Carillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, that a refugee claimant bears the burden of rebutting the presumption of state protection by showing, on a balance of probabilities, that state protection is inadequate. The applicant must provide relevant, reliable and convincing evidence.

Justice Zinn, in *Gonzalez Torres v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 234, [2011] 2 F.C.R. 480 [hereinafter *Torres*] adopted a contextual approach towards determining whether a claimant has rebutted the presumption of state protection (taking into account: the nature of the human rights violation; the profile of the human rights abuser; the efforts of the victim to seek protection; the response from authorities; and the documentary evidence). I believe that the RPD adopted an appropriate contextual approach in the present case.

*b. Applicant Need Seek State Protection Only Where it is Reasonably Forthcoming*

The Supreme Court of Canada, in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, indicated that it would defeat the purpose of international protection if a claimant were required to risk his or her life seeking ineffective protection merely for the purpose of demonstrating that ineffectiveness. Justice La Forest held that

sa décision. Le rapport ne contredit pas ses conclusions d'une manière qui exigerait qu'il faille le mentionner expressément. Les commentaires des demandeurs sont hors contexte.

### La jurisprudence récente de la Cour

[80] L'examen que j'ai effectué de la jurisprudence récente de la Cour fait ressortir les éléments pertinents décrits ci-après :

*a. Le demandeur a le fardeau de réfuter la présomption relative à la protection de l'État*

La Cour d'appel fédérale a indiqué, dans l'arrêt *Flores Carillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 94, que le demandeur d'asile a le fardeau de réfuter la présomption relative à la protection de l'État en démontrant, selon la prépondérance des probabilités, que la protection de l'État est insuffisante. Le demandeur doit produire une preuve pertinente, digne de foi et convaincante.

Dans la décision *Gonzalez Torres c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 234, [2011] 2 R.C.F. 480 [ci-après appelée *Torres*], le juge Zinn a adopté une approche contextuelle pour déterminer si le demandeur d'asile avait réfuté la présomption relative à la protection de l'État (prenant en compte la nature de la violation des droits de la personne, le profil de l'auteur de celle-ci, les efforts faits par la victime pour obtenir une protection, la réaction des autorités et la preuve documentaire). Je crois que la SPR a adopté une approche contextuelle appropriée en l'espèce.

*b. Le demandeur doit tenter d'obtenir la protection de l'État seulement si cette protection est raisonnablement assurée*

La Cour suprême du Canada a indiqué, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, que le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d'un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, irait à l'encontre de l'objet de la protection internationale. Le

[at page 724] “only in situations in which state protection ‘might reasonably have been forthcoming’, will the claimant’s failure to approach the state for protection defeat his claim”.

*c. How do we Determine Whether State Protection is Reasonably Forthcoming? Mexico on the Democracy Spectrum*

The question then becomes how do we determine whether state protection “might reasonably have been forthcoming” in a given case? The Federal Court of Appeal in *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, at paragraph 5, held that “the more democratic the state’s institutions, the more the claimant must have done to exhaust all the courses of action open to him or her.” Conversely, the less democratic a state’s institutions are the less a claimant needs to do and the less reasonably forthcoming state protection is presumed to be.

This Court has looked at adequate state protection in Mexico by assessing Mexico’s position on the “democracy spectrum.” This is only one of the relevant considerations, however, in assessing the availability of state protection.

Justice Luc Martineau in *Vigueras Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 359, 295 F.T.R. 35 recognized that the determination of the adequacy of state protection is very fact-specific; it cannot be stated in absolute terms [at paragraph 28]; “Each case is *sui generis*.” While one judge of the Court may find that state protection is available in a particular Mexican state, that does not preclude another judge from finding that the very same state offers inadequate protection on the basis of different facts. That each case must be determined on its own facts has been emphasized repeatedly by this Court. See, for example, Justice Mainville in *Flores*, above, at paragraph 38; and Justice Michael Phelan in *Jimenez Herrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 499, at paragraph 10;

juge La Forest a statué [à la page 724] que « l’omission du demandeur de s’adresser à l’État pour obtenir sa protection fera échouer sa revendication seulement dans le cas où la protection de l’État [TRADUCTION] “aurait pu raisonnablement être assurée” ».

*c. Comment déterminer si la protection de l’État est raisonnablement assurée? Le Mexique dans l’éventail démocratique*

La question consiste ensuite à savoir comment déterminer si la protection de l’État « aurait pu raisonnablement être assurée » dans un cas donné. La Cour d’appel fédérale a statué dans l’arrêt *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL), au paragraphe 5, que « plus les institutions de l’État seront démocratiques, plus le revendicateur devra avoir cherché à épuiser les recours qui s’offrent à lui ». À l’inverse, moins les institutions de l’État sont démocratiques, moins le demandeur d’asile doit déployer des efforts et moins la protection de l’État est présumée être raisonnablement assurée.

La Cour a examiné la question du caractère suffisant de la protection de l’État au Mexique en évaluant la place de ce pays dans l’« éventail démocratique ». Ce n’est toutefois qu’un des facteurs à prendre en compte dans l’appréciation de la disponibilité de la protection de l’État.

Dans la décision *Vigueras Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 359, le juge Luc Martineau a reconnu que le caractère adéquat de la protection de l’État dépend en très grande partie des faits; il ne peut pas être déterminé dans l’absolu [au paragraphe 28] : « Chaque cas en est un d’espèce. » Le fait qu’un juge de la Cour considère que la protection de l’État peut être obtenue dans un État mexicain particulier n’empêche pas un autre juge de conclure que le même État offre une protection inadéquate dans une affaire dont les faits sont différents. La Cour a souligné à maintes reprises que chaque affaire doit être tranchée en fonction de ses propres faits. Voir, par exemple, le juge Mainville dans la décision *Flores*, précitée, au paragraphe 38, et le juge Michael Phelan dans la décision

*d. Where Is Mexico on the Democracy Spectrum According to Federal Court Jurisprudence? Mexico is Not a Developed Democracy*

In *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98, Justice Johanne Gauthier found that the Board's determination that the claimant had not rebutted the presumption of state protection was unreasonable. The Board's reasons did not support finding that Mexico was a developed democracy similar to that of the U.S. or Israel (see paragraphs 20–24). She also found, more specifically, that on the facts of the case, the Board's reasoning did not support finding that the applicant was required to seek Mexico's protection before fleeing to Canada.

Following Justice Gauthier's lead, Justice Danièle Tremblay-Lamer in *Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 491, [2009] 1 F.C.R. 237, at paragraph 20, indicated that Mexico's position on the democracy spectrum was such that the Board was required to engage in a full assessment of the evidence:

I find Madam Justice Gauthier's approach to the presumption of state protection in Mexico to be persuasive. While Mexico is a democracy and generally willing to protect its citizens, its governance and corruption problems are well documented. Accordingly, decision makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them suggesting that Mexico, while willing to protect, may be unable to do so. [Emphasis added.]

In my view, in the instant case, the RPD did undertake a full assessment of the evidence and found that the police had been consistently responsive to the applicants' complaints in the past, even if the outcomes differed from what the applicants would have wanted.

*Jimenez Herrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 499, au paragraphe 10.

*d. Quelle est la place du Mexique dans l'éventail démocratique selon la jurisprudence de la Cour fédérale? Le Mexique n'est pas une démocratie développée*

Dans la décision *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 98, la juge Johanne Gauthier a statué que la conclusion de la Commission selon laquelle le demandeur d'asile n'avait pas réfuté la présomption relative à la protection de l'État était déraisonnable. Les motifs de la Commission n'appuyaient pas la conclusion selon laquelle le Mexique était une démocratie développée comme les États-Unis ou Israël (voir les paragraphes 20 à 24). La juge Gauthier a aussi conclu plus précisément que, dans les faits de cette affaire, le raisonnement de la Commission ne permettait pas de conclure que le demandeur avait l'obligation de solliciter la protection du Mexique avant de s'enfuir au Canada.

S'engageant dans la même voie que la juge Gauthier, la juge Danièle Tremblay-Lamer a indiqué dans la décision *Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 491, [2009] 1 R.C.F. 237, au paragraphe 20, que la place du Mexique dans l'éventail démocratique obligeait la Commission à apprécier avec soin la preuve :

Je souscris à la façon qu'a la juge Gauthier d'aborder la question de la protection de l'État au Mexique. En effet, bien que le Mexique constitue une démocratie et veuille généralement assurer la protection de ses citoyens, la documentation abonde quant aux problèmes de gouvernance et de corruption qui y existent. Les décisionnaires doivent par conséquent apprécier avec soin la preuve dont ils sont saisis et laissant voir que le Mexique, bien qu'il veuille protéger ses citoyens, peut bien ne pas être en mesure de le faire. [Non souligné dans l'original.]

J'estime qu'en l'espèce la SPR a apprécié avec soin la preuve et a conclu que la police avait toujours donné suite aux plaintes des demandeurs, même si les résultats ne correspondaient pas à ceux que ces derniers auraient voulu.

My decision in *Villicana*, above, falls into this category. In that case, the RPD had made no adverse credibility findings and the application came down to whether the RPD's state protection analysis was reasonable. I acknowledged Justice Tremblay-Lamer's finding in *Zepeda*, above (which is discussed below) that the jurisprudence of this Court recognizes Mexico as a functioning democracy but also recognizes that there are well-documented governance and corruption problems which require decision makers to engage in a full contextual assessment of the evidence before them on the issue of state protection. The applicants did not approach the authorities, fearing that doing so would expose them to risk because the principal applicant had previously been harassed by the police in Mexico City, who were allegedly friendly with the agents of persecution. They also said that, even if they had approached the police, the evidence before the RPD was that the police would not have assisted them. My conclusion was that the RPD had not engaged in the full contextual analysis required and, in particular, had failed to deal with evidence that strongly contradicted its own conclusions. I do not think that this problem occurred in the present case.

[81] There have been other cases where the Court has found that the presumption of state protection in Mexico has been rebutted. See, for example, *Barajas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 21; *Montagner Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 947; *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059; *Perez Mendoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 119, 88 Imm. L.R. (3d) 81; and *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772.

#### 2010 Jurisprudence

##### State Protection Found not to Exist

[82] The above-noted cases illustrate the Court's general thinking regarding state protection.

Ma décision dans *Villicana*, précitée, fait partie de cette catégorie. Dans cette affaire, la SPR n'avait tiré aucune conclusion défavorable concernant la crédibilité et je devais déterminer si son analyse de la protection de l'État était raisonnable. J'ai rappelé la conclusion à laquelle la juge Tremblay-Lamer était arrivée dans la décision *Zepeda*, précitée (cette affaire sera analysée plus loin), selon laquelle la jurisprudence de la Cour reconnaît que le Mexique est une démocratie qui fonctionne, mais aussi que c'est une démocratie qui souffre de problèmes de gouvernance et de corruption largement attestés, nécessitant de la part des décideurs une appréciation contextuelle complète de la preuve dont ils disposent sur la question de la protection de l'État. Les demandeurs ne s'étaient pas adressés aux autorités parce qu'ils craignaient de courir un danger s'ils le faisaient, le demandeur principal ayant précédemment été harcelé par la police à Mexico et celle-ci étant en excellents termes avec les agents de persécution. Ils avaient aussi affirmé que, selon la preuve dont disposait la SPR, la police ne les aurait pas aidés s'ils s'étaient adressés à elle. J'ai conclu que la SPR n'avait pas effectué l'analyse contextuelle complète requise et, en particulier, n'avait pas examiné la preuve qui contredisait fortement ses propres conclusions. Je ne pense pas que ce problème existe en l'espèce.

[81] Il y a eu d'autres affaires où la Cour a conclu que la présomption relative à la protection de l'État au Mexique avait été réfutée. Voir, par exemple, *Barajas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 21; *Montagner Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 947; *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059; *Perez Mendoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 119; *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772.

#### La jurisprudence de 2010

##### La protection de l'État n'existe pas

[82] Les décisions mentionnées ci-dessus illustrent la position générale de la Cour sur la question de la protection de l'État.

[83] In recent cases where the Court has found that the RPD acted unreasonably in finding that state protection was available in Mexico, the Court has remarked that the RPD failed to take into account important evidence pointing towards a lack of state protection—be it subjective evidence specific to the applicant’s circumstances, or more general documentary evidence. With respect to the documentary evidence, I note in the instant case, that the RPD took considerable pains to address the relevant documentary evidence.

[84] In *Torres*, above, Justice Zinn found [at paragraph 47] the RPD’s conclusion that it was implausible that the federal police would not take any action against the abusers to be both “unreasonable and naive” since the documentary “record is replete with examples of well-connected persons being protected by or at least not investigated by the police at all levels in Mexico.” In the present case, there is no persuasive evidence that there are well-connected people involved. Indeed, the RPD found that Magana was not as well connected as the applicants believed him to be.

[85] In *Beltran Espinoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 763, 90 Imm. L.R. (3d) 226, Justice Michael Kelen found that the RPD’s failure to address a particularly relevant *Los Angeles Times* article on state protection was fatal because the *Los Angeles Times* was one of the [at paragraph 31] “most credible newspapers in the U.S., and this article is important, relevant and contradictory evidence.”

[86] In *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772, Justice Michel Beaudry found that the RPD’s analysis on the question of state protection was incomplete in that the RPD noted the resources available to women who are victims of violence under the law in Mexico but did not mention any of the evidence submitted by the applicant on the ineffectiveness of the implementation of the law in general. Justice Beaudry noted [at paragraph 19]: “Such evidence was extremely relevant in this case and contrary to the Board’s finding that state protection existed for the Applicant in Mexico.”

[83] Dans les affaires récentes où elle a considéré que la SPR avait agi de manière déraisonnable en concluant qu’il était possible d’obtenir la protection de l’État au Mexique, la Cour a constaté que la SPR avait omis de tenir compte d’éléments de preuve importants — des preuves subjectives propres à la situation du demandeur ou une preuve documentaire plus générale — tendant à démontrer l’absence de protection de l’État. En ce qui concerne la preuve documentaire, je souligne que la SPR a veillé très soigneusement à l’examiner en l’espèce.

[84] Dans la décision *Torres*, précitée, le juge Zinn a statué [au paragraphe 47] que la conclusion de la SPR selon laquelle il était invraisemblable que la police fédérale n’ait pas pris de mesures contre les auteurs des violations était à la fois « déraisonnable et naïve », car « [l]e dossier regorge d’exemples de personnes ayant de bons contacts et qui sont protégées par la police à tous les échelons au Mexique ou qui, du moins, ne sont pas l’objet d’une enquête policière ». En l’espèce, il n’y a aucune preuve convaincante démontrant que des personnes ayant de bonnes relations sont impliquées. En fait, la SPR a conclu que M. Magana n’avait pas autant de relations que les demandeurs le croyaient.

[85] Dans la décision *Beltran Espinoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 763, le juge Michael Kelen a conclu que le fait que la SPR n’avait pas pris en compte un article particulièrement pertinent du *Los Angeles Times* sur la protection de l’État était irréparable car ce journal était l’un des [au paragraphe 31] « journaux les plus crédibles des États-Unis et cet article était important et pertinent et il constituait une preuve contradictoire ».

[86] Dans la décision *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772, le juge Michel Beaudry a conclu que l’analyse de la question de la protection de l’État effectuée par la SPR était incomplète parce que, bien qu’elle ait fait mention des ressources à la disposition des femmes victimes de violence sous le régime de la loi mexicaine, la SPR n’avait mentionné aucun élément de preuve produit par la demanderesse qui démontrait l’inefficacité de la mise en œuvre de la loi en général. Le juge Beaudry a écrit [au paragraphe 19] : « De tels éléments de preuve étaient tout à fait pertinents en l’espèce et ils vont à l’encontre

[87] In *Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 812, 90 Imm. L.R. (3d) 209, I found [at paragraph 63] that “the RPD’s analysis of state protection is formulaic, often irrelevant, and is unresponsive to the specifics of this case.... The RPD simply disregards the voluminous package of authoritative and trustworthy documentation ... that directly contradicted the [IRB]’s conclusions that Mexico could provide adequate state protection”.

#### State Protection Found to Exist

[88] In many cases, however, the Court has upheld the RPD’s determination as to the availability of state protection in Mexico.

[89] Justice Michel Shore emphasized the importance of showing deference to the RPD in *Lara Deheza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 521. He indicated that the evidence contained in the National Documentation Package on Mexico was admittedly of a mixed nature and that it was open to a decision maker to [at paragraph 1]:

... focus on the corruption in Mexico to conclude that state protection will not be reasonably forthcoming; or, as is the case at bar, the decision-maker may focus on the political will and means at the disposal of the Mexican state to conclude that it can protect its citizens.

[90] Either way, Justice Shore indicated, the question is simply a matter of what weight will be applied to the evidence. So long as it is clear that the RPD considered the conflicting evidence in respect of state protection and its decision comes within the range of acceptable outcomes, the Court should not interfere.

de la conclusion de la Commission selon laquelle la demanderesse bénéficiait d’une protection adéquate de l’État. »

[87] Dans la décision *Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 812, j’ai conclu [au paragraphe 63] que « l’analyse que la SPR a faite de la question de la protection de l’État est stéréotypée, souvent dénuée de pertinence et qu’elle est insensible à la situation particulière en cause [...] La SPR n’a tout simplement pas tenu compte de la masse de documents fiables et qui font autorité [...] qui contredis[ait] directement les conclusions de la [SPR] suivant lesquelles le Mexique était en mesure de lui assurer la protection adéquate de l’État ».

#### La protection de l’État existe

[88] Dans de nombreux cas toutefois, la Cour a confirmé la conclusion de la SPR concernant la possibilité d’obtenir la protection de l’État au Mexique.

[89] Le juge Michel Shore a insisté sur l’importance de faire preuve de déférence à l’égard de la SPR dans la décision *Lara Deheza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 521. Il a indiqué qu’il fallait reconnaître que la preuve contenue dans le Cartable national de documentation sur le Mexique était de qualité mitigée, mais que le décideur pouvait [au paragraphe 1] :

[...] accorder beaucoup d’importance à la corruption au Mexique et conclure que l’on ne peut raisonnablement s’attendre à ce que l’État offre de la protection ou, comme c’est le cas en l’espèce, [...] accorder beaucoup d’importance à la volonté politique et aux moyens dont dispose l’État du Mexique et conclure que le Mexique peut protéger ses citoyens.

[90] Le juge Shore a indiqué que, d’une façon ou d’une autre, il s’agit simplement de déterminer quel poids il convient d’accorder à la preuve. La Cour ne devrait pas intervenir s’il ne fait aucun doute que la SPR a pris en considération les éléments de preuve contradictoires concernant la protection de l’État et que sa décision fait partie des issues acceptables.

[91] In *Flores Campos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 842, the RPD had faulted the applicant for not following up on a complaint that she filed with police regarding one of the ex-husband's attacks and for not seeking further redress. Justice Richard Boivin found that [at paragraph 30] "the panel did not disregard the documentary evidence and referred specifically to that evidence, which is that the spousal violence situation is not ideal but certain recourses and services are still available."

[92] Similarly, in *Hernandez Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 457, a female applicant feared sexual abuse from her uncle in Mexico. Justice Yvon Pinard indicated that [at paragraph 14] "the applicant is required to seek protection from protective agencies other than police because those agencies are set up to protect women in the position of the applicant. The law is now settled that local failures to provide effective policing do not amount to a lack of state protection, and that an applicant may seek redress and protection from protection agencies other than police." This, in my view, is directly on point with the present case, where the applicants failed to seek protection or redress from agencies set up specifically to address police corruption and drug trafficking.

[93] In *Jimenez Herrera*, above, Justice Phelan found that the applicant had not diligently discharged her obligation to approach the state for protection. He observed at paragraph 10 that:

The presumption of the existence of state protection in Mexico has become a troublesome principle; however, it remains just that — a presumption rebuttable on the evidence. There is evidence of significant problems in certain areas and with certain governmental authorities. However, it was not unreasonable to find that the presumption of state protection applies to Mexico; it is a democracy in control of its territory with functioning government organizations. It depends on the facts in each case whether that presumption is rebutted in

[91] Dans la décision *Flores Campos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 842, la SPR avait reproché à la demanderesse de ne pas avoir fait un suivi de la plainte qu'elle avait déposée à la police relativement à l'une des agressions commises par son ex-mari et pour ne pas avoir exercé d'autres recours. Le juge Richard Boivin a conclu que [au paragraphe 30] « le tribunal n'a pas ignoré la preuve documentaire et a spécifiquement fait référence à cette preuve qui indique que la situation en matière de violence conjugale n'est pas idéale, mais que certains recours et services demeurent disponibles ».

[92] De même, dans la décision *Hernandez Fuentes c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 457, où la demanderesse craignait d'être agressée sexuellement par son oncle au Mexique, le juge Yvon Pinard a indiqué [au paragraphe 14] qu'« [i]l incombe [...] à la demanderesse de demander protection auprès d'organismes, autres que les services de police, mis sur pied pour protéger les femmes dans la même situation que la sienne. Il est maintenant bien établi en droit que le fait de ne pas assurer localement une exécution efficace des lois ne constitue pas un défaut de protection de l'État, et qu'un demandeur doit chercher protection et réparation auprès d'organismes de protection autres que les services de police ». À mon avis, ces remarques sont tout à fait pertinentes en l'espèce, où les demandeurs n'ont pas cherché protection ou réparation auprès d'organismes constitués précisément pour lutter contre la corruption de la police et le trafic de drogue.

[93] Dans la décision *Jimenez Herrera*, précitée, le juge Phelan a conclu que la demanderesse ne s'était pas acquittée avec diligence de son obligation de s'adresser à l'État pour obtenir protection. Il a fait observer au paragraphe 10 :

La présomption de l'existence de la protection de l'État au Mexique est devenue une source de complications; cependant, elle ne demeure qu'une présomption et peut être réfutée par la preuve. Il existe des éléments de preuve montrant que certaines régions et certaines autorités gouvernementales éprouvent de graves problèmes. Toutefois, il n'était pas déraisonnable de conclure que la présomption de la protection de l'État est applicable au Mexique. Il s'agit d'une démocratie contrôlant son territoire, dotée d'organismes gouvernementaux fonctionnels.

respect of that individual or group or in respect of the offending actions alleged.

[94] In *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 929, Justice Paul Crampton considered the case of two applicants who fled Mexico for fear of the female applicant's former husband, who was a Major in the Mexican army. The Major had abducted the male applicant on four separate occasions. The applicants did not contact the police after the first abduction because they were told that the Major would find out. After the second abduction, they went to the local police, but nothing was done. The applicants made no further complaints after the third, and fled after the fourth. The RPD found that the presumption of state protection had not been rebutted and it faulted the applicants for not seeking redress at a higher level (i.e. the state police). Justice Crampton found the RPD's decision was based on the evidence, which demonstrated that there were authorities in Mexico who would assist members of the public with corrupt officials; recent initiatives to address corruption have had a marked effect and the police in Mexico are both willing and able to protect victims of crime. This also, in my view, is directly on point with respect to the present case.

[95] Finally, in *Flores Dosantos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1174, Justice Judith Snider considered the case of an applicant who feared an individual with connections to the state attorney general's office. The applicant had complained to the local police but believed nothing was being done. The RPD found that the local police were responding appropriately and, in any event, the applicant was obligated to seek redress at the state level before fleeing. Justice Snider [at paragraph 14] accepted as reasonable the RPD's conclusion that the "preponderance of the objective evidence regarding current country conditions suggests that, although not perfect, there is adequate state protection in Mexico for victims of crime..." The Court [at paragraph 28] was satisfied with the RPD's conclusion that "the claimant received police attention every time

Les faits propres à chaque affaire servent à déterminer si la présomption est réfutée en ce qui a trait à la personne, au groupe ou aux prétendus actes criminels en cause.

[94] Dans la décision *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 929, le juge Paul Crampton a examiné le cas de deux demandeurs — un homme et une femme — qui avaient fui le Mexique parce qu'ils craignaient l'ancien mari de la femme, un major de l'armée mexicaine. Celui-ci avait enlevé le demandeur à quatre reprises. Les demandeurs ne s'étaient pas adressés à la police après le premier enlèvement parce qu'on leur avait dit que le major le découvrirait. Ils s'étaient adressés à la police locale après le deuxième enlèvement, mais rien n'avait été fait. Ils n'avaient pas porté plainte après le troisième enlèvement et ils avaient pris la fuite après le quatrième. La SPR a conclu que la présomption relative à la protection de l'État n'avait pas été réfutée et elle a reproché aux demandeurs de ne pas avoir fait appel à l'échelon supérieur (c.-à-d. la police d'État). Le juge Crampton a conclu que la décision de la SPR était fondée sur la preuve, laquelle démontrait qu'il y avait au Mexique des autorités qui aidaient les membres du public ayant eu affaire à des fonctionnaires corrompus, que des initiatives récentes visant à s'attaquer au problème de la corruption avaient eu un effet marqué et que la police mexicaine était à la fois disposée à protéger les victimes de crimes et capable de le faire. Ces remarques sont également, à mon avis, tout à fait pertinentes en l'espèce.

[95] Enfin, dans la décision *Flores Dosantos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1174, la juge Judith Snider était saisie du cas d'un demandeur qui craignait une personne ayant des liens avec le bureau du procureur général de l'État. Le demandeur avait porté plainte à la police locale, mais il croyait que rien n'avait été fait. La SPR a conclu que la police locale avait agi de manière appropriée à la suite de la plainte et que, de toute façon, le demandeur avait l'obligation de faire appel aux services et aux organismes d'État avant de prendre la fuite. La juge Snider [au paragraphe 14] a estimé que la conclusion de la SPR selon laquelle « la prépondérance de la preuve objective liée aux conditions actuelles dans le pays porte à croire que l'État offre une protection adéquate, bien qu'imparfaite, aux victimes d'actes criminels [...] » était raisonnable. La Cour [au

[he] approached the authorities.” Ultimately, Justice Snider concluded that the applicant’s evidence fell short of being sufficient to demonstrate that state protection was not available for him in Mexico. This case is also on point with respect to the instant case in which the applicants admit that they received police attention each time they approached the authorities but nonetheless they failed to seek at the state level assistance from agencies that had been established specifically for complaints such as theirs, namely corruption of public officials and drug trafficking.

### Conclusions

[96] I think the jurisprudence in this Court concerning the availability of state protection in Mexico ultimately boils down to the specific facts and the treatment of the available evidence in each case. As Justice Phelan said [at paragraph 10] in *Jimenez Herrera*, above, it “depends on the facts in each case whether [the presumption of state protection] is rebutted in respect of that individual or group or in respect of the offending actions alleged.” As long as the RPD addresses the full context, the Court will be reluctant to interfere. In the present case, given that the applicants made no attempt to access state protection and that state agencies have been established to address corruption and drug trafficking, and that the RPD examined the full context, it seems to me that the RPD’s Decision is reasonable and within the *Dunsmuir* range. The Court should not interfere.

[97] The parties agree there is no issue for certification and the Court concurs.

paragraphe 28] était convaincue par la conclusion de la SPR selon laquelle « le demandeur d’asile a bénéficié de l’attention de la police chaque fois qu’il a fait appel à elle ». Au bout du compte, la juge Snider a conclu que la preuve produite par le demandeur n’établissait pas que la protection de l’État n’était pas à sa disposition au Mexique. Cette décision concerne également directement la présente affaire dans laquelle les demandeurs admettent avoir reçu l’attention de la police chaque fois qu’ils se sont adressés aux autorités. Ils n’ont cependant pas cherché à obtenir l’aide d’organismes d’État constitués précisément pour s’occuper de plaintes semblables aux leurs, à savoir concernant la corruption de fonctionnaires et le trafic de drogue.

### Conclusion

[96] J’estime que la jurisprudence de notre Cour concernant la possibilité d’obtenir la protection de l’État au Mexique se ramène en fin de compte aux faits particuliers et au traitement de la preuve disponible dans chaque cas. Comme le juge Phelan l’a dit [au paragraphe 10] dans la décision *Jimenez Herrera*, précitée, « [l]es faits propres à chaque affaire servent à déterminer si la présomption [relative à la protection de l’État] est réfutée en ce qui a trait à la personne, au groupe ou aux prétendus actes criminels en cause ». La Cour répugnera à intervenir si la SPR s’intéresse à tout le contexte. En l’espèce, étant donné que les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir la protection de l’État, que des organismes d’État avaient été constitués pour lutter contre la corruption et le trafic de drogue et que la SPR a examiné tout le contexte, la décision de celle-ci me semble raisonnable et paraît faire partie des issues définies dans l’arrêt *Dunsmuir*. Il n’y a pas lieu que la Cour intervienne.

[97] Les parties conviennent que la présente affaire ne soulève aucune question à certifier. La Cour est aussi de cet avis.

## JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The application is dismissed.
2. There is no question for certification.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La demande est rejetée.
2. L'affaire ne soulève aucune question à certifier.