

IMM-3660-94

Cecilia Narvaez, Miguel Alexandro Narvaez and Daniel Antonio Narvaez (*Applicants*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

Trial Division, McKeown J.—Toronto, January 20 and February 9, 1995.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Judicial review of CRDD decision applicant, children, not Convention refugees — Applicant from Ecuador — Abused, raped by husband during marriage, separation — Record of only complaint to police deleted from register when police bribed by husband — CRDD holding applicant victim of personal violence, not member of particular social group — Women in Ecuador subject to domestic violence belong to particular social group — CRDD misinterpreting own guidelines on gender-related persecution — Failing to consider all documentary evidence in deciding state's ability, willingness to protect applicant — Claimant need not risk further abuse by seeking ineffective state protection.

This was an application for judicial review of a CRDD decision that the applicants, a divorced mother and her two children from Ecuador, were not Convention refugees. The female applicant had suffered consistent verbal and physical abuse, including rape, by her husband during the marriage and even after their separation. She had sought police assistance on one occasion but her complaint was erased from the record book upon payment of a bribe by her husband. Just after her arrival in Canada, the applicant received a court order granting divorce. The applicant claimed Convention refugee status, based on membership in a particular social group, by reason of which she fears persecution in Ecuador from her former spouse, from whose actions the state is unwilling or unable to protect her. The Board held that the applicant was a victim of personal violence, not a member of a particular social group.

The issues were whether women subject to domestic violence in Ecuador are members of a particular social group; and whether the Board had considered whether the individual, as a result of membership in a particular social group, had a well-founded fear of persecution.

Held, the application should be allowed.

IMM-3660-94

Cecilia Narvaez, Miguel Alexandro Narvaez et Daniel Antonio Narvaez (*requérants*)

a c.

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

RÉPERTORIÉ: NARVAEZ c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1re INST.)

Section de première instance, juge McKeown—Toronto, 20 janvier et 9 février 1995.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire d'une décision de la SSR refusant à la requérante et à ses enfants le statut de réfugié au sens de la Convention — La requérante venait de l'Équateur — Elle était victime de violence de la part de son mari et avait été violée par celui-ci pendant le mariage et après la séparation — La seule plainte déposée devant la police avait été effacée du registre lorsque le mari avait soudoyé la police — La SSR a statué que la requérante était victime de violence à titre d'individu, et non à titre de membre d'un groupe social — Les femmes équatoriennes victimes de violence familiale appartiennent à un groupe social — La SSR a interprété d'une façon erronée ses propres directives sur la persécution fondée sur le sexe — Elle a omis de tenir compte de toute la preuve documentaire en décidant si l'État pouvait et voulait protéger la requérante — L'intéressée n'a pas à risquer de continuer à être victime d'autres actes de violence en cherchant la protection inefficace de l'État.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la SSR, refusant aux requérants, une mère divorcée et ses deux enfants, qui venaient de l'Équateur, le statut de réfugié au sens de la Convention. La requérante avait subi des mauvais traitements verbaux et physiques constants, allant jusqu'au viol, de la part de son mari pendant le mariage et même après leur séparation. Elle avait fait appel à la police une fois, mais sa plainte avait été radiée du registre en raison d'un pot-de-vin versé par son mari. Juste après son arrivée au Canada, la requérante a reçu une ordonnance judiciaire accordant le divorce. La requérante a fondé sa revendication sur son appartenance à un groupe social, par suite de quoi elle craignait d'être persécutée, en Équateur, par son ex-conjoint, contre les actes duquel l'État ne pouvait ou ne voulait la protéger. La Commission a statué que la requérante avait été victime de violence à titre d'individu, et non du fait de son appartenance à un groupe social.

Il s'agissait de savoir si les femmes victimes de violence familiale en Équateur appartenaient à un groupe social, et si la Commission s'était demandé si la personne en question, du fait de son appartenance à un groupe social, craignait avec raison d'être persécutée.

Jugement: la demande doit être accueillie.

The Board did not deal properly with the question of membership in a particular social group. Women in Ecuador subject to domestic violence belong to a particular social group. The Board did not follow its own guidelines on gender-related fear of persecution which, while not law, are authorized by *Immigration Act*, subsection 65(3), and are intended to be followed unless circumstances are such that a different analysis is appropriate.

Because the Board did not accept that the female applicant was a member of a particular social group, it failed to examine the documentary evidence relating to the treatment of women subject to domestic violence in Ecuador. The evidence was that the police did not respond in a serious or timely manner to these matters and that charges of assault and battery or rape could not be laid against a woman's husband in Ecuador. Accordingly, there would be no reason for the applicant to attempt to have charges laid against her husband.

The failure to recognize the applicant as a member of a particular social group resulted in a faulty analysis of whether the state was unable or unwilling to protect her. Even the one piece of documentary evidence quoted by the Board stated that while violence against women, including within marriage, was illegal, it was a common practice, and the Government has done little if anything to address the issue. The Board should have reviewed the documentary evidence in its entirety and decided whether the state had demonstrated an inability or unwillingness to protect women subject to domestic violence, and as a result would inadequately protect the female applicant. The Board did not consider whether it would defeat the purpose of the international protection of refugees if a claimant in applicant's position were required to continue to call the police only to put herself at risk of further beatings, just to demonstrate the ineffectiveness of the state in protecting her. That the applicant is now divorced would have no significant impact on the level of police protection.

The following questions should be certified: (1) Are women subject to domestic violence in a particular country members of a particular social group? (2) If so, must the Board then consider whether the applicant as a result of membership in a particular social group, has suffered persecution? In particular, must the Board consider the documentary evidence in determining the reason of the applicant's action or lack thereof in seeking the protection of the state?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), 65(3) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 55), 69(4) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18).

La Commission n'a pas traité convenablement de la question de l'appartenance à un groupe social. Les femmes équatoriennes victimes de violence familiale appartiennent à un groupe social. La Commission n'a pas suivi ses propres directives sur la crainte de persécution fondée sur le sexe, qui, bien qu'elles n'aient pas force de loi, sont autorisées aux termes du paragraphe 65(3) de la *Loi sur l'immigration* et sont censées être suivies, à moins qu'une analyse différente ne convienne dans les circonstances.

La Commission, puisqu'elle n'admettait pas que la requérante soit membre d'un groupe social, a omis d'examiner la preuve documentaire portant sur le traitement accordé, en Équateur, aux femmes victimes de violence familiale. La preuve montrait que la police ne prenait pas au sérieux ce genre de cas, ou n'y répondait pas en temps opportun, et qu'en Équateur, une femme ne pouvait porter contre son mari des accusations de voies de fait ou de viol. En conséquence, la requérante n'aurait eu aucune raison de tenter de faire inculper son mari.

Le fait de ne pas reconnaître que la requérante appartenait à un groupe social avait pour effet de vicier l'analyse de la question de savoir si l'État ne pouvait ou ne voulait protéger la requérante. Même d'après l'unique élément de preuve documentaire cité par la Commission, bien qu'il fût illégal d'user de violence envers les femmes, et ce, même à l'intérieur du mariage, le recours à la violence n'était pas moins répandu pour autant, et le gouvernement n'avait guère agi pour régler le problème. La Commission aurait dû examiner l'ensemble de la preuve documentaire et décider si l'État s'était montré incapable de protéger les femmes victimes de violence familiale ou peu disposé à le faire, de sorte qu'il n'offrirait pas à la requérante une protection adéquate. La Commission ne s'est pas demandé si l'objet visé par la protection internationale se trouverait être contrecarré si l'on exigeait de l'intéressée qui se trouve dans la même situation que la requérante qu'elle continue à appeler la police, et à s'exposer ainsi à se faire battre encore, simplement pour démontrer que l'État ne la protégeait pas efficacement. Le fait que la requérante est maintenant divorcée n'aurait pas d'effet sensible sur l'ampleur de la protection offerte par la police.

Les questions suivantes devraient être certifiées: (1) Les femmes victimes de violence familiale dans un pays donné appartiennent-elles à un groupe social? (2) Dans l'affirmative, la Commission doit-elle alors examiner si la requérante a subi la persécution du fait de son appartenance à un groupe social? En particulier, la Commission est-elle tenue de considérer la preuve documentaire afin de déterminer ce qui a incité la requérante à chercher ou à ne pas chercher à obtenir la protection de l'État?

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1), 65(3) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 55), 69(4) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Attorney General) v. Ward, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321; *Rodionova v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 66 F.T.R. 66 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 2 F.C. 314; (1993), 19 Imm. L.R. (2d) 81 (C.A.); *C. (X.N.) (Re)*, [1993] C.R.D.D. No. 27 (QL).

AUTHORS CITED

Country Reports on Human Rights Practices for 1993: Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs House of Representatives by the Department of State. Washington: U.S. Government Printing Office, 1994.

APPLICATION for judicial review of a CRDD decision that the applicant, an Ecuadorian woman who had been a victim of repeated domestic violence was not a member of a particular social group and therefore she and her children were not Convention refugees. Application allowed.

COUNSEL:

Sherry Levitan for applicants.
T. Viresh Fernando for respondent.

SOLICITORS:

Sherry Levitan, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

MCKEOWN J.: The applicants seek judicial review of a decision of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (the Board) dated July 14, 1994, wherein it was determined that the applicants were not Convention refugees. The issues are:

1) whether women subject to domestic violence in that particular country, are members of a particular social group; and

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canada (Procureur général) c. Ward, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321; *Rodionova c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 66 F.T.R. 66 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

Cheung c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 2 C.F. 314; (1993), 19 Imm. L.R. (2d) 81 (C.A.); *C. (X.N.) (Re)*, [1993] D.S.S.R. n° 28 (QL).

DOCTRINE

Country Reports on Human Rights Practices for 1993: Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and the Committee on Foreign Affairs House of Representatives by the Department of State. Washington: U.S. Government Printing Office, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la SSR selon laquelle la requérante, une femme équatorienne qui avait à maintes reprises été victime de violence familiale, n'était pas membre d'un groupe social et que ses enfants et elles n'étaient donc pas des réfugiés au sens de la Convention. Demande accueillie.

AVOCATS:

Sherry Levitan pour les requérants.
T. Viresh Fernando pour l'intimé.

PROCUREURS:

Sherry Levitan, Toronto, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE MCKEOWN: Les requérants demandent le contrôle judiciaire d'une décision de la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) en date du 14 juillet 1994, laquelle décision refusait aux requérants le statut de réfugiés au sens de la Convention. Les questions en litige sont les suivantes:

1) Les femmes victimes de violence familiale dans un pays donné appartiennent-elles à un groupe social?

2) whether the Board considered if the individual, as a result of membership in a particular social group has a well-founded fear of persecution.

2) La Commission s'est-elle demandé si la personne en question, du fait de son appartenance à un groupe social, craint avec raison la persécution?

FACTS

The applicant is a 27-year old divorced female citizen of Ecuador. Her two children, Miguel and Daniel, are also both male citizens of Ecuador, and are seven and two years old respectively. All three arrived in Canada on August 27, 1993. The applicant claims to be a Convention refugee because of having a well-founded fear of persecution based on her membership in a particular social group. The two minor children are represented by the claimant mother pursuant to subsection 69(4) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18)] (the Act).

The applicant fears violence at the hands of her former husband whom she has been separated from since 1990, and divorced from since 1993. The applicant was married in 1986 and gave birth to her first son in that same year. It was after the birth of the son in 1986 that the abuse began. Throughout the relationship that followed, the applicant was subjected to consistent abuse from her husband.

The applicant was abused through verbal and physical attacks including rape. Her husband often slapped her, punched her and on one occasion threatened to kill her. The abuse was never obvious to others around however, as she was generally beaten on her body as opposed to her face or head, so that the signs of abuse would not be visible. The applicant stayed with her husband despite the beatings until November 1990 when she moved out of the matrimonial home and went to live with her sister. Her husband continued to follow her wherever she went, and continued to threaten her. In March 1992, her husband tracked her down and raped her. The applicant states that the rape resulted in the birth of her second son. When her husband found out that she was pregnant, he forced her to live with him again. Out of fear the applicant stayed with her husband until after the birth of their second son in 1992, and then left again.

On only one occasion in seven years did the applicant call the police. This was after she moved out in

a LES FAITS

La requérante est citoyenne équatorienne divorcée; elle a 27 ans. Ses deux enfants, Miguel et Daniel, respectivement âgées de sept et de deux ans, sont aussi citoyens équatoriens. Tous les trois sont arrivés au Canada le 27 août 1993. La requérante se prétend réfugiée au sens de la Convention parce qu'elle craint avec raison d'être persécutée du fait de son appartenance à un groupe social. Les deux enfants mineurs sont représentés en l'espèce par leur mère conformément au paragraphe 69(4) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18)] (la Loi).

La requérante craint d'être brutalisée par son ex-mari, dont elle est séparée depuis 1990 et divorcée depuis 1993. Elle l'avait épousé en 1986 et a accouché de leur premier fils la même année. C'est après la naissance de ce fils que les mauvais traitements ont commencé et, par la suite, le mari de la requérante l'a systématiquement maltraitée tant qu'a duré leur relation.

En effet, la requérante a subi des mauvais traitements verbaux et physiques allant jusqu'au viol. Son mari la giflait souvent, lui donnait des coups de poing et, à une occasion, l'a menacée de mort. Les mauvais traitements n'ont toutefois jamais été évidents pour les autres, car il la frappait au corps plutôt qu'au visage ou à la tête, de sorte que rien n'en paraissait. En dépit des sévices, la requérante est restée auprès de son mari jusqu'en novembre 1990. Elle a quitté alors le foyer conjugal pour aller s'installer chez sa sœur. Son mari, cependant, n'a pas laissé de la suivre où qu'elle se rende, ni de lui proférer des menaces. L'ayant dépitée en mars 1992, il l'a violée. C'est de ce viol, déclare la requérante, qu'est issu son second fils. Dès que son mari a appris qu'elle était enceinte, il l'a contrainte à cohabiter avec lui encore. Comme elle avait peur, elle est restée avec lui jusqu'après la naissance de leur second fils en 1992, puis elle l'a quitté de nouveau.

Sur une période de sept ans, la requérante n'a fait appel à la police qu'une seule fois. C'était après avoir

1990. Her husband had come in a drunken state to the apartment where she was staying and demanded to be let in. The applicant let him in, and once inside he began to hit her. She called the police. After kicking her and insulting her, her husband left. The applicant then waited for the police, who did not arrive until some time later, after the applicant had fallen asleep. The applicant was told by her grandmother that she had seen the police arrive, get out of their car, look around, and leave.

During their separation the applicant went to see a lawyer about getting a divorce. While there, the lawyer suggested that she confirm her complaint about her husband with the police. She went to the central police office in Quito but was unable to find her complaint in the record book. A mutual friend of her and her husband told her that her husband knew certain police officers who guarded the bank that he worked at, and paid them off to have the complaint wiped off the register. The applicant never sought the help of the police again.

Just prior to leaving Ecuador in August of 1993, the applicant obtained a divorce from her husband. The applicant stated that she had to get permission from her husband to remove the children from the country, and that in exchange for such permission she had to release him from all child support obligations. On November 15, 1993, four months after coming to Canada, the applicant received a court order granting their divorce.

ANALYSIS

Subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1] of the Act limits the grounds for Convention refugees' well-founded fear of persecution to five possibilities: "race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion." The female applicant in this case justified her claim on the basis of "membership in a particular social group" and by reason of which she fears persecution in Ecuador from her spouse, now former spouse, and from whose actions the state is unwilling or unable to adequately protect. The Board did not deal properly with mem-

déménagé en 1990. Son mari s'était présenté, en état d'ivresse, à l'appartement qu'elle habitait et l'avait sommée de lui ouvrir. La requérante l'a laissé entrer et, une fois à l'intérieur, il s'est mis à la frapper. Elle a donc appelé la police. Son mari lui a donné des coups de pied et l'a injuriée, après quoi il s'en est allé. La requérante a alors attendu les policiers, qui ne sont arrivés sur les lieux que bien plus tard, soit après que la requérante fut tombée endormie. Sa grand-mère lui a dit avoir vu les policiers venir, descendre de leur voiture, jeter un coup d'œil, puis repartir.

Pendant qu'ils vivaient séparés, la requérante est allée consulter un avocat au sujet d'un divorce. L'avocat lui a alors conseillé de confirmer auprès de la police la plainte qu'elle avait portée contre son mari. Elle s'est rendue en conséquence au bureau principal de la police à Quito, mais n'a pu trouver aucune mention de sa plainte dans le registre policier. Un ami commun de la requérante et de son mari a indiqué à la requérante que ce dernier connaissait certains policiers qui montaient la garde à la banque où il travaillait, et qu'il les avaient soudoyés afin de faire effacer la plainte du registre. La requérante n'a jamais recouru à la police par la suite.

Juste avant de quitter l'Équateur en août 1993, la requérante a reçu le consentement de son mari au divorce. Elle dit qu'elle ne pouvait emmener les enfants hors du pays sans la permission de ce dernier et que, pour l'obtenir, elle a dû le dégager de toute obligation alimentaire à leur égard. Quatre mois après son arrivée au Canada, soit le 15 novembre 1993, l'ordonnance accordant le divorce a été signifiée à la requérante.

ANALYSE

Le paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la Loi limite à cinq les fondements possibles de la crainte justifiée de persécution que doit éprouver un réfugié au sens de la Convention; il s'agit en effet «de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques». En l'espèce, la requérante a fondé sa revendication sur «son appartenance à un groupe social», par suite de quoi elle craint d'être persécutée en Équateur par son ex-conjoint, contre les actes duquel l'État ne peut ou ne veut la protéger adéquatement.

bership in a particular social group. The Board stated, at pages 11-12:

No evidence was adduced to suggest or to establish that the claimant had a well-founded fear of persecution by her husband by reason of her nationality, race, religion, or political opinion. Her fear of persecution is based solely on the fact that she has been the victim of domestic violence perpetrated by her husband who had raped her, and subjected her to physical violence.

However, no evidence was adduced to establish that she was raped by her husband in March 1992, following their separation in November 1990, because of her membership in a particular social group, rather than because of her person. The rape was carried out as a random act of violence, and the particular circumstances of her claim do not distinguish her from the situation of the general population, or from other women.

With regard to the rape experienced by the claimant, any fear arising from that experience can be characterized as a fear of private violence committed by her estranged husband for his own lustful and repugnant purpose. Such fear does not amount to persecution within the Convention refugee definition, nor can it be related to any of the grounds therein.

If women subject to domestic violence are a particular social group, the reasoning of the Board cannot stand. The abuse will always be carried out by a domestic partner and not by any particular group. If an abused domestic partner is not a member of a particular social group, the abused domestic partner cannot have a well-founded fear of persecution by reason of one of the five grounds in the Convention refugee definition. In my view, women in Ecuador subject to domestic violence belong to a particular social group. Justice La Forest in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689 extensively reviewed the question of particular social group. He pointed out, at page 733:

Underlying the Convention is the international community's commitment to the assurance of basic human rights without discrimination. This is indicated in the preamble to the treaty as follows:

CONSIDERING that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination.

... Hathaway, *supra*, at p. 108, thus explains the impact of this general tone of the treaty on refugee law:

The dominant view, however, is that refugee law ought to concern itself with actions which deny human dignity in any

Or, la Commission n'a pas traité convenablement de la question de l'appartenance à un groupe social, car elle dit, aux pages 11 et 12:

[TRADUCTION] Aucun élément de preuve n'a été présenté qui indique ou qui établit que la revendicatrice craignait avec raison d'être persécutée par son mari en raison de sa nationalité, de sa race, de sa religion ou des ses opinions politiques. Sa crainte repose exclusivement sur le fait qu'elle a été victime des violences de son mari, qui l'a violée et lui a fait subir des mauvais traitements physiques.

Toutefois, on n'a rien produit en preuve qui établit qu'après leur séparation, survenue en novembre 1990, c'est du fait de son appartenance à un groupe social plutôt qu'à titre d'individu qu'elle a été violée par son mari en mars 1992. Ce viol représentait un acte de violence commis au hasard, et les circonstances particulières de sa revendication ne permettent guère de distinguer le cas de la revendicatrice de celui de l'ensemble de la population, ou de celui d'autres femmes.

En ce qui concerne le viol dont la revendicatrice a été victime, toute crainte en résultant peut être considérée comme la crainte d'une violence privée commise par son mari (de qui elle s'était séparée) pour accomplir ses propres desseins à la fois lubriques et ignobles. Or, pareille crainte n'équivaut pas à persécution au sens de la définition de réfugié au sens de la Convention, ni ne se rattache à l'un ou l'autre des motifs y énoncés.

Si les femmes victimes de violence familiale représentent un groupe social, le raisonnement de la Commission ne saurait tenir. En effet l'auteur des mauvais traitements sera toujours le partenaire de la victime et non pas un groupe particulier. Si la victime n'appartient pas à un groupe social, elle ne peut craindre avec raison d'être persécutée pour l'une des cinq raisons énumérées dans la définition de réfugié au sens de la Convention. À mon avis, les femmes équatoriennes victimes de violence familiale appartiennent à un groupe social. Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, le juge La Forest fait un examen approfondi de la notion de groupe social, soulignant à ce propos, à la page 733:

La Convention repose sur l'engagement qu'a pris la communauté internationale de garantir, sans distinction, les droits fondamentaux de la personne. C'est ce qu'indique le préambule du traité:

CONSIDÉRANT que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

... Hathaway, *op. cit.*, à la p. 108, explique ainsi l'incidence de ce ton général du traité sur le droit relatif aux réfugiés:

[TRADUCTION] Toutefois, le point de vue dominant est que le droit relatif aux réfugiés devrait s'appliquer aux actions qui

key way, and that the sustained or systematic denial of core human rights is the appropriate standard.

La Forest J. continues, at pages 735-736:

The manner in which groups are distinguished for the purposes of discrimination law can thus appropriately be imported into this area of refugee law.

This theme of international concern for discrimination and human rights seems to underlie the recent trend in the jurisprudence of the Federal Court of Appeal. In *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, the court reviewed the decision of a credible basis panel. Pursuant to this decision, it was found that there was some evidence upon which the Refugee Division might determine the applicant to be a Convention refugee in her claim to fear persecution on the basis of membership in the particular social group of "Trinidadian women subject to wife abuse". Although not strictly necessary to this review, Mahoney J.A. addressed the question of whether this group could meet the definition of Convention refugee. In doing so, he articulated the following test, at p. 737, proposed by counsel for the applicant:

... a particular social group means: (1) a natural or non-natural group of persons with (2) similar shared background, habits, social status, political outlook, education, values, aspirations, history, economic activity or interests, often interests contrary to those of the prevailing government, and (3) sharing basic, innate, unalterable characteristics, consciousness and solidarity, or (4) sharing a temporary but voluntary status, with the purpose of their association being so fundamental to their human dignity that they should not be required to alter it.

In *Cheung v. Minister of Employment and Immigration*, *supra*, the court was more directly confronted with the question of the test for "particular social group", in deciding whether women in China who have more than one child and are faced with forced sterilization constitute such a group. In order to make this evaluation, Linden J.A. adopted the test proposed in *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*. In applying the test to the facts before him, Linden J.A. held:

It is clear that women in China who have one child and are faced with forced sterilization satisfy enough of the above criteria to be considered a particular social group. These people comprise a group sharing similar social status and hold a similar interest which is not held by their government. They have certain basic characteristics in common. All of the people coming within this group are united or identified by a purpose which is so fundamental to their human dignity that they should not be required to alter it on the basis that interference with a woman's reproductive lib-

nient d'une manière fondamentale la dignité humaine, et que la négation soutenue ou systématique des droits fondamentaux de la personne est la norme appropriée.

Le juge La Forest poursuit, aux pages 735 et 736:

La façon de distinguer les groupes aux fins du droit relatif à la discrimination peut donc à bon droit s'appliquer à ce domaine du droit relatif aux réfugiés.

Cette préoccupation internationale au sujet de la discrimination et des droits de la personne semble être à l'origine de la tendance qui s'est récemment manifestée dans la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale. Dans *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, la cour a examiné la décision du tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement. Aux termes de cette décision, on a conclu que certains éléments de preuve permettaient à la section du statut de réfugié de conclure que la requérante était une réfugiée au sens de la Convention parce qu'elle craignait d'être persécutée du fait de son appartenance au groupe social des «Trinidiennes victimes de violence conjugale». Bien que cela ne fût pas strictement nécessaire à l'examen, le juge Mahoney s'est demandé si ce groupe pouvait être visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention». Ce faisant, il formule, à la p. 737, le critère suivant proposé par l'avocat de la requérante:

... un groupe social désigne (1) un groupe naturel ou non de personnes (2) qui partagent des antécédents, des habitudes, un statut social, des vues politiques, une instruction, des valeurs, des aspirations, une histoire, des activités ou des intérêts économiques similaires, souvent des intérêts contraires à ceux du gouvernement au pouvoir et (3) qui partagent des caractéristiques, une conscience et une solidarité inaltérables, innées et fondamentales ou (4) qui partagent un statut temporaire mais volontaire, afin que leur association soit si essentielle à leur dignité humaine qu'elles ne devraient pas être obligées de la modifier.

Dans *Cheung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, la cour a eu à examiner plus directement la question du critère applicable au «groupe social» pour déterminer si les Chinoises qui ont plus d'un enfant et qui font face à la stérilisation forcée constituent un pareil groupe. Aux fins de cette évaluation, le juge Linden a adopté le critère proposé dans *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité. En appliquant le critère aux faits dont il était saisi, le juge Linden a déclaré ceci:

Il est clair que les femmes en Chine qui ont un enfant et qui font face à la stérilisation forcée satisfont suffisamment aux critères ci-dessus pour être considérées comme formant un groupe social. Elles forment un groupe partageant le même statut social et ont un intérêt similaire que ne partage pas leur gouvernement. Elles ont en commun certaines caractéristiques fondamentales. Toutes celles qui entrent dans ce groupe poursuivent ou ont en commun une fin si essentielle à leur dignité humaine qu'elles ne devraient pas être obligées de la modifier pour le motif que l'ingérence dans la

erty is a basic right "ranking high in our scale of values" (*E. (Mrs.) v. Eve*, [1986] 2 S.C.R. 388).

In this way, the focus of the inquiry was on the basic right of reproductive control.

La Forest J. then concludes his discussion on this subject with a good working rule, at page 739:

The meaning assigned to "particular social group" in the Act should take into account the general underlying themes of the defence of human rights and anti-discrimination that form the basis for the international refugee protection initiative. The tests proposed in *Mayers*, *Cheung* and *Matter of Acosta*, *supra*, provide a good working rule to achieve this result. They identify three possible categories:

- (1) groups defined by an innate or unchangeable characteristic;
- (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and
- (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

The first category would embrace individuals fearing persecution on such bases as gender, linguistic background and sexual orientation, while the second would encompass, for example, human rights activists. The third branch is included more because of historical intentions, although it is also relevant to the anti-discrimination influences, in that one's past is an *immutable part of the person*.

The Board also misinterpreted the guidelines issued by the Chairperson of the Immigration and Refugee Board which talk of gender-related fear of persecution. In my view it should be referred to in light of membership in a particular social group. However, in either event the Board did not follow its own guidelines. While the guidelines are not law, they are authorized by subsection 65(3) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 55] of the Act, and intended to be followed unless circumstances are such that a different analysis is appropriate. The Board stated:

According to the guidelines, where a woman claims to have a gender-related fear of persecution, the central issue requiring determination is the linkage between gender, the feared persecution and one or more of the grounds set out in the Convention refugee definition.

The guidelines, at p. 7, state:

liberté de procréation d'une femme est un droit fondamental «qui se situe en haut de notre échelle de valeurs» (*E. (M^{me}) c. Eve*, [1986] 2 R.C.S. 388).

Ainsi, l'enquête était axée sur le droit fondamental à la procréation.

Puis, le juge La Forest termine son analyse de ce sujet en énonçant une bonne règle pratique, à la page 739:

Le sens donné à l'expression «groupe social» dans la Loi devrait tenir compte des thèmes sous-jacents généraux de la défense des droits de la personne et de la lutte contre la discrimination qui viennent justifier l'initiative internationale de protection des réfugiés. Les critères proposés dans *Mayers*, *Cheung* et *Matter of Acosta*, précités, permettent d'établir une bonne règle pratique en vue d'atteindre ce résultat. Trois catégories possibles sont identifiées:

- (1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable;
- (2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association; et
- (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

La première catégorie comprendrait les personnes qui craignent d'être persécutées pour des motifs comme le sexe, les antécédents linguistiques et l'orientation sexuelle, alors que la deuxième comprendrait, par exemple, les défenseurs des droits de la personne. La troisième catégorie est incluse davantage à cause d'intentions historiques, quoiqu'elle se rattache également aux influences antidiscriminatoires, en ce sens que le passé d'une personne constitue une partie immuable de sa vie.

En outre, la Commission a mal interprété les directives données par le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui parlent d'une crainte de persécution qui soit fondée sur le sexe. Or, à mon avis, cette crainte devrait être considérée dans le contexte de l'appartenance à un groupe social. Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pas suivi ses propres directives. Celles-ci n'ont certes pas force de loi, mais elles sont autorisées aux termes du paragraphe 65(3) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 55] de la Loi et sont censées être suivies, à moins qu'une analyse différente ne convienne dans les circonstances. La Commission a dit:

[TRADUCTION] D'après les directives, lorsqu'une femme dit craindre d'être persécutée du fait de son sexe, la question fondamentale qui se pose est celle du lien entre le sexe, la persécution donnant lieu à la crainte et un ou plusieurs des motifs énoncés dans la définition de réfugié au sens de la Convention.

À la page 7 des directives se trouve le passage suivant:

The fact that violence, including sexual and domestic violence, against women is universal is irrelevant when determining whether rape, and other gender-specific crimes constitute forms of persecution. The real issues are whether the violence—experienced or feared—is a serious violation of a fundamental human right for a Convention ground and in what circumstances can the risk of that violence be said to result from a failure of state protection. *a*

The guidelines specifically state, at p. 8, that in assessing a woman's claim of gender-related fear of persecution, the evidence must show that what the claimant genuinely fears is persecution for a Convention reason as distinguished from random violence or random criminal activity perpetrated against her as an individual. *b*

The guidelines further state, at p. 8, that evaluation of the claimant's whole evidence as to weight and credibility ought to be conducted in light of the following considerations, among others: *c*

A gender-related claim cannot be rejected simply because the claimant comes from a country where women face generalized oppression and violence and the claimant's fear of persecution is not identifiable to her on the basis of an individualized set of facts. This so-called "particularized evidence rule" was rejected by the Federal Court of Appeal in *Salibian v. M.E.I.*, and other decisions. *d*

Where a gender-related claim involves threats of or actual sexual violence at the hands of authorities (or private citizens not susceptible to state control), the claimant may have difficulties in substantiating her claim with any "statistical data" on the incidence of sexual violence in her country of origin. *f*

Decision-makers should consider evidence indicating a failure of state protection in that governing institutions and/or their agents in the claimant's country of origin may have condoned the instances of sexual violence if they had been aware of them or did nothing to prevent them. *g*

On the evidence, the claimant's fear of persecution is based solely on the personal abuse and violence to which she was subjected at the hands of her former husband from the time of their marriage in 1986, and the birth of their son in September of that year, until August 1993 when she left Ecuador, as more particularly described in her PIF. However, while there were numerous instances of abuse and violence by her husband against her during that period of time, the claimant only contacted the police on one occasion, in 1991, to report that she was being physically assaulted by her husband, and to seek their protection. The police responded to the claimant's call for help, however they did not arrive at her apartment where her estranged husband had come to beat her up, until after her husband, from whom she was then separated, had left the premises, and she had gone to sleep. She testified that she never went subsequently to the police, nor did she ever ask her law- *h*

Le fait que la violence, notamment la violence sexuelle et familiale, à l'encontre des femmes soit universelle n'est pas pertinent pour déterminer si le viol et d'autres crimes liés au sexe constituent des formes de persécution. La véritable question qu'il faut se poser est celle de savoir si la violence, vécue ou redoutée, constitue une grave violation d'un droit fondamental de la personne pour un motif de la Convention et dans quelles circonstances peut-on dire que le danger de cette violence résulte de l'absence de protection par l'État?

Les directives disent expressément, à la p. 8, que lorsqu'il s'agit d'examiner l'allégation d'une revendicatrice qu'elle craint d'être persécutée du fait de son sexe, la preuve doit établir qu'elle craint véritablement d'être persécutée pour un motif visé par la Convention, plutôt que de faire l'objet d'une forme de violence généralisée ou d'un seul crime perpétré contre elle comme personne. *b*

Les directives portent en outre, à la p. 8, que pour évaluer la crédibilité de l'ensemble de la preuve de la revendicatrice et le poids qu'il faut accorder à cette preuve, il convient de tenir compte, entre autres choses, des facteurs suivants: *c*

Une revendication fondée sur le sexe ne peut être refusée pour la simple raison que la revendicatrice vient d'un pays où les femmes font généralement l'objet d'oppression et de violence et que sa crainte de persécution ne la concerne pas d'après des circonstances qui lui sont propres. Cette «règle de preuve individuelle» a été rejetée par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Salibian c. M.E.I.* et dans d'autres décisions. *d*

Lorsqu'une revendication fondée sur le sexe repose sur des menaces ou des actes réels de violence sexuelle de la part des autorités (ou de citoyens privés non assujettis au contrôle de l'État), il pourrait être difficile pour la revendicatrice de justifier sa revendication à l'aide de «données statistiques» concernant les incidents de violence sexuelle dans son pays d'origine. *f*

Les instances décisionnelles doivent considérer la preuve indiquant que les autorités au pouvoir et leurs mandataires dans le pays d'origine de la revendicatrice n'ont pas accordé la protection de l'État et qu'ils ont peut-être fermé les yeux sur les incidents de violence sexuelle s'ils en étaient conscients, mais n'ont rien fait pour les empêcher. *g*

D'après la preuve, la crainte de persécution qu'éprouve la revendicatrice repose uniquement sur les mauvais traitements et la violence qu'elle a subis à titre personnel aux mains de son ex-mari depuis leur mariage en 1986 et la naissance de leur fils en septembre de cette année-là jusqu'à ce qu'elle quitte l'Équateur en août 1993, comme il est indiqué de façon plus détaillée sur son formulaire personnels. Toutefois, malgré les nombreux mauvais traitements et les nombreuses violences que lui a fait subir son mari au cours de la période en question, la revendicatrice n'a contacté la police qu'à une seule occasion, soit en 1991, pour signaler que son mari l'agressait et pour demander la protection policière. La police a répondu à la demande de secours, mais n'est arrivée à l'appartement de la revendicatrice qu'après que son mari, de qui elle était alors séparée et qui s'y était rendu pour la battre, eut quitté les lieux, et après que la revendicatrice se fut endormie. Elle a témoigné *h*

yer to go to the police, for the purpose of having formal charges of assault and battery or rape laid against her husband.

The claimant testified that her husband was acquainted with a group of police officers who did off-duty work for the bank where he worked, by reason of which he was allegedly able to exercise his influence to have the record of the claimant's telephone call removed from the police records.

However, no evidence was adduced to suggest or to establish that the whole police force in Quito did off-duty work for the bank where he was employed, or that the whole of the Quito police force was under the influence of her husband. [Footnote omitted.]

Because the Board did not accept the female applicant as a member of a particular social group, it failed to examine the documentary evidence relating to the treatment of women subject to domestic violence in Ecuador. The Board looked at the one time when the claimant contacted the police and decided that this was strictly an act of personal violence. However, if the Board had analyzed this incident in light of the documentary evidence, the Board might well have decided that she feared persecution by her domestic partner, on grounds of membership in a particular social group. There was certainly documentary evidence available which indicated that the police did not seriously respond to these matters and the length of time involved in their response in this case would seem to be in line with the normal response, if any. Furthermore, there was documentary evidence which indicated that charges of assault and battery or rape could not be laid against the person's husband in Ecuador. Accordingly, there would be no reason for her to ask her lawyer to go to the police to have charges laid against the husband.

My view that women subject to domestic violence in Ecuador constitute members of a particular social group is also supported by *Rodionova v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 66 F.T.R. 66 (F.C.T.D.). In that case the applicant sought to have the panel's ruling overturned [at page 68]:

qu'elle ne s'est jamais adressée à la police par la suite afin d'obtenir que des accusations de voies de fait ou de viol soient dûment portées contre son mari, ni n'a demandé à son avocat de le faire.

a Selon le témoignage de la revendicatrice, son mari connaissait un groupe de policiers qui, lorsqu'ils n'étaient pas de service, travaillaient pour la banque dont il était employé, ce qui lui aurait permis d'exercer son influence de manière à faire radier des registres policiers toute mention de l'appel téléphonique de la revendicatrice.

b Elle n'a cependant produit aucune preuve qui indique ou qui établit que tous les policiers de Quito étaient employés en dehors de leurs heures de travail par la banque où travaillait son mari, ni que l'ensemble du corps policier de Quito subissait l'influence de son mari. [Renvoi supprimé.]

La Commission, puisqu'elle n'admettait pas que la requérante soit membre d'un groupe social, a omis d'examiner la preuve documentaire portant sur le traitement accordé, en Équateur, aux femmes victimes de violence familiale. Se fondant sur l'unique occasion où la revendicatrice avait fait appel à la police, la Commission a conclu qu'il ne s'agissait que d'un acte de violence personnelle. Si toutefois elle avait analysé cet incident à la lumière de la preuve documentaire, elle aurait très bien pu décider que la revendicatrice craignait d'être persécutée par son partenaire du fait qu'elle appartenait à un groupe social.

d Il existait certainement des preuves documentaires dont il ressortait que la police ne prenait pas au sérieux ce genre de cas, et sa lenteur à répondre à l'appel de la requérante en l'espèce semble correspondre à ce qui est son temps de réaction normal dans les cas où elle donne effectivement suite. Qui plus est, on a produit des preuves documentaires indiquant qu'en Équateur une femme ne pouvait porter contre son mari des accusations de voies de fait ou de viol. En conséquence, la requérante n'aurait eu aucune raison de demander à son avocat de faire inculper son mari par la police.

e Mon opinion selon laquelle les femmes exposées à la violence familiale en Équateur appartiennent à un groupe social se trouve appuyée en outre par la décision *Rodionova c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 66 F.T.R. 66 (C.F. 1^{re} inst.). Il s'agit d'une affaire dans laquelle la requérante avait demandé l'annulation de la décision du tribunal, qui avait conclu [à la page 68]:

... in deciding that as a "Russian woman subject to family violence" the applicant could not belong to a "particular social group" within the meaning of the definition.

Justice Strayer stated, at pages 68-69:

Thus, it is argued, because the panel did not find this threshold test to be met it did not consider whether, in fact, there was a legitimate fear of persecution. It appears to me that this is the proper characterization of the decision of the panel and it raises a debatable issue.

Careful reading of the most relevant jurisprudence of the Federal Court of Appeal as provided by counsel does not leave the matter entirely free from doubt. I have come to the conclusion, however, that the most probable interpretation of this jurisprudence is that a woman can belong to a "particular social group" by being in danger of domestic violence without regard to whether the state permits, condones, acquiesces in, or fails to prevent such violence. This is simply a threshold test for establishing refugee status. If a claimant meets that test she must still show that she fears persecution approved, permitted, or not effectively combated, by the state in her country of origin. This latter question was not specifically addressed by the panel in the present case even though it gives some indication of findings of fact which might have led to the conclusion that there was no reasonable fear of persecution.

In reaching these conclusions I have considered in particular two recent decisions of the Federal Court of Appeal. The first is **Minister of Employment and Immigration v. Mayers** (1992), 150 N.R. 60. In this case the Court was only considering whether a credible basis panel erred in law in concluding that the Refugee Division might find "Trinidadian women subject to wife abuse" to be a particular social group. The Court held that such a finding could not be said to be erroneous in law even though the court did not, of course, conclude that on the facts of that case the claimant was a member of a "particular social group" so defined. All members of the panel agreed that it was not an error in law

"to find 'Trinidadian women subject to wife abuse' to be a particular social group and fear of that abuse, given the indifference of the authorities, to be persecution."

It will be noted that the court seemingly distinguished between the definition of the group as women subject to wife abuse (a menace of a private origin) from the determination of whether that abuse, because of the unwillingness of the state to prevent it, would constitute "persecution". It must be recognized, however, that the Court did not purport to make a ruling as to whether women so identified did in fact constitute a particular social group.

... que, en tant que «femme russe victime d'actes de violence familiale», elle ne pouvait pas faire partie d'un «groupe social» au sens de la définition.

a Le juge Strayer dit, aux pages 68 et 69:

Par conséquent, soutient-elle, étant donné que le tribunal n'a pas conclu que ce critère préliminaire avait été satisfait, il ne s'est pas demandé si, en fait, elle avait raison de craindre d'être persécutée. Il me semble qu'il convient de caractériser ainsi la décision du tribunal et cela soulève une question contestable.

La lecture minutieuse de la plupart des arrêts pertinents de la Cour d'appel fédérale qui ont été fournis par l'avocat ne nous permet pas de considérer la question comme étant tout à fait claire. Toutefois, j'ai conclu que, selon l'interprétation la plus probable de ces arrêts, une femme peut faire partie d'un «groupe social» si elle risque d'être victime d'actes de violence familiale, et ce, indépendamment de la question de savoir si l'État permet, tolère, approuve ou omet d'empêcher pareille violence. Il s'agit simplement d'un critère préliminaire permettant d'établir le statut de réfugié. Si la requérante satisfait au critère, elle doit néanmoins montrer qu'elle craint une persécution que l'État approuve, autorise ou ne combat pas efficacement, dans son pays d'origine. En l'espèce, cette dernière question n'a pas expressément été examinée par le tribunal bien que certaines conclusions de fait tirées par celui-ci permettent de conclure à l'absence de crainte raisonnable de persécution.

En tirant ces conclusions, j'ai tenu compte, en particulier, de deux arrêts récents de la Cour d'appel fédérale. Le premier est **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Mayers** (1992), 150 N.R. 60. Dans cette affaire-là, la Cour s'est uniquement demandée si le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement avait commis une erreur de droit en concluant que la section du statut pourrait conclure que les «Trinadiennes victimes de violence conjugale» font partie d'un groupe social. La Cour a jugé qu'on ne pouvait pas dire que pareille conclusion était erronée en droit, mais bien sûr, elle n'a pas conclu que, d'après les faits de cette affaire-là, l'intéressée faisait partie d'un «groupe social» ainsi défini. Tous les membres du tribunal ont convenu que ce n'était pas une erreur de droit que

«[d']estimer que les 'Trinadiennes victimes de violence conjugale' constituaient un groupe social et que la crainte de mauvais traitements, vu l'indifférence des autorités, constituait de la persécution.»

i Il est à noter qu'apparemment, la Cour a fait une distinction entre la définition du groupe, selon laquelle ce dernier doit être composé de femmes victimes de violence conjugale (soit une menace d'origine privée), et la question de savoir si cette violence constitue de la «persécution», parce que l'État ne veut pas l'empêcher. Toutefois, il faut reconnaître que la Cour ne visait pas à statuer sur la question de savoir si les femmes ainsi identifiées constituaient de fait un groupe social.

He also reviewed *Cheung* [*Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 2 F.C. 314 (C.A.)].

The Board then considered the test for determining fear of persecution and relied on the test set out by La Forest J. in *Ward, supra*, at page 726 where he states:

In summary, I find that state complicity is not a necessary component of persecution, either under the “unwilling” or under the “unable” branch of the definition. A subjective fear of persecution combined with state inability to protect the claimant creates a presumption that the fear is well-founded. The danger that this presumption will operate too broadly is tempered by a requirement that clear and convincing proof of a state’s inability to protect must be advanced.

The Board continues, at page 13 of its reasons to deal with the dual element of persecution and state complicity and sets out three basic findings of La Forest J.:

Firstly, at p. 712 of his judgement, he turns to the Convention refugee definition as set out in the *Immigration Act* for the purpose of establishing that consideration must first be given to a claimant’s fear of persecution. LaForest J. [*sic*] states:

The section appears to focus the inquiry on whether there is a “well-founded fear”. This is the first point the claimant must establish. All that follows must be “by reason of” that fear. The first category requires the claimant to be outside the country of nationality by reason of that fear and unable to avail him- or herself of its protection. The second requires that the claimant be both outside the country of nationality and unwilling to avail him- or herself of its protection by reason of that fear. Thus, regardless of the category under which the claimant falls the focus is on establishing whether the fear is “well-founded”. It is at this stage that the state’s inability to protect should be considered. The test is in part objective; if a state is able to protect the claimant, then his or her fear is not, objectively speaking, well-founded. Beyond this point, I see nothing in the text that requires the state to be complicit in, or be the source of, the persecution in question.

Secondly, at p. 723 of his judgement, LaForest J. [*sic*] affirms the test for establishing the “well-foundedness” of a fear of persecution as determined in the earlier federal Court of Appeal decision of *Rajudeen v. M.E.I.* when he states:

Le juge Strayer a examiné également l’arrêt *Cheung* [*Cheung c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1993] 2 C.F. 314 (C.A.)].

La Commission s’est penchée ensuite sur la question du critère à appliquer pour déterminer s’il y a crainte de persécution. Le critère qu’elle a retenu est celui formulé par le juge La Forest dans l’arrêt *Ward*, précité, à la page 726, où il affirme ce qui suit:

Bref, je conclus que la complicité de l’État n’est pas un élément nécessaire de la persécution, que ce soit sous le volet «ne veut» ou sous le volet «ne peut» de la définition. Une crainte subjective de persécution conjuguée à l’incapacité de l’État de protéger le demandeur engendre la présomption que la crainte est justifiée. Le danger que cette présomption ait une application trop générale est atténué par l’exigence d’une preuve claire et convaincante de l’incapacité d’un État d’assurer la protection.

À la page 13 de ses motifs, la Commission poursuit en examinant le double élément que constituent la persécution et la complicité de l’État, puis elle énonce trois conclusions fondamentales du juge La Forest:

[TRADUCTION] Premièrement, à la p. 712, il traite de la définition du terme «réfugié au sens de la Convention» donnée dans la *Loi sur l’immigration*, et ce, afin d’établir la nécessité de prendre en considération d’abord la crainte de persécution qu’éprouve le revendicateur. Le juge La Forest s’exprime comme suit:

La disposition semble mettre l’accent sur la question de savoir si le demandeur «craint avec raison» d’être persécuté. C’est le premier point que le demandeur doit établir. Tout ce qui vient après doit être «du fait de cette crainte». Le demandeur qui fait partie de la première catégorie doit, du fait de cette crainte, se trouver hors du pays dont il a la nationalité et doit être incapable de se réclamer de la protection de ce pays. Le demandeur qui fait partie de la deuxième catégorie doit être à la fois hors du pays dont il a la nationalité et ne pas vouloir se réclamer de la protection de ce pays, du fait de cette crainte. Par conséquent, quelle que soit la catégorie dont le demandeur fait partie, il s’agit d’établir s’il craint «avec raison» d’être persécuté. C’est à ce stade que l’incapacité de l’État d’assurer la protection devrait être prise en considération. Le critère est en partie objectif; si un État est capable de protéger le demandeur, alors, objectivement, ce dernier ne craint pas avec raison d’être persécuté. À part cela, je ne vois rien dans le texte qui exige que l’État soit le complice, ou l’auteur, de la persécution en question.

Deuxièmement, à la p. 723, le juge La Forest confirme le critère pour déterminer si une crainte de persécution est «justifiée» qu’avait établi la Cour d’appel fédérale dans son arrêt *Rajudeen c. M.E.I.* Le juge La Forest a tenu les propos suivants:

More generally, what exactly must a claimant do to establish fear of persecution? As has been alluded to above, the test is bipartite: (1) the claimant must subjectively fear persecution; and (2) this fear must be well founded in an objective sense. This test was articulated and applied by Heald J.A. in Rajudeen, supra, at p. 134:

The subjective component relates to the existence of the fear of persecution in the mind of the refugee. The objective component requires that the refugee's fear be evaluated objectively to determine if there is a valid basis for that fear.

Thirdly, in analysing whether a claimant has established a fear of persecution, LaForest J. [*sic*] considers the state's inability to protect. At p. 722 of his judgement, LaForest J. [*sic*] states:

It is clear that the lynch-pin of the analysis is the state's inability to protect: it is a crucial element in determining whether the claimant's fear is well-founded, and thereby the objective reasonableness of his or her unwillingness to seek the protection of his or her state of nationality.

At p. 724 of his judgement, LaForest J. [*sic*] further states:

Put another way, the claimant will not meet the definition of "Convention refugee" where it is objectively unreasonable for the claimant not to have sought the protection of his home authorities; otherwise, the claimant need not literally approach the state.

It is within the context of all of the above that the panel members have assessed the subjective fear of persecution expressed by the claimant while making an evaluation of the particular circumstances of this claim within the broader consideration of country conditions that exist within the claimant's country of nationality.

The Country Reports on Human Rights Practices for 1993 states, in part, as follows:

Ecuador is a constitutional republic with a president and a 77-member unicameral legislature chosen in free elections. In 1992 national elections saw the peaceful transfer of power from a center-left government to a center-right government, with a realignment of power within the National Assembly as well. Members of the Supreme Court preside over a judiciary that is constitutionally independent but susceptible to political pressure.

The military has maintained a low profile in domestic politics since the return to constitutional rule in 1979. The National Police, responsible for domestic law enforcement and maintenance of internal order, falls under the civilian Ministry of Government and Police.

Although the Constitution prohibits discrimination based on race, religion, sex, or social status, discrimination against

D'une façon plus générale, que doit faire exactement le demandeur pour établir qu'il craint d'être persécuté? Comme j'y faisais allusion plus haut, le critère comporte deux volets: (1) le demandeur doit éprouver une crainte subjective d'être persécuté, et (2) cette crainte doit être objectivement justifiée. Ce critère a été formulé et appliqué par le juge Heald dans l'arrêt Rajudeen, précité, à la p. 134:

L'élément subjectif se rapporte à l'existence de la crainte de persécution dans l'esprit du réfugié. L'élément objectif requiert l'appréciation objective de la crainte du réfugié pour déterminer si elle est fondée.

Troisièmement, le juge La Forest considère, en examinant si le revendicateur a réussi à établir une crainte de persécution, l'incapacité de l'État à protéger ce dernier. Voici en effet ce qu'en dit le juge La Forest, à la p. 722 de ses motifs:

Il est clair que l'analyse est axée sur l'incapacité de l'État d'assurer la protection: c'est un élément crucial lorsqu'il s'agit de déterminer si la crainte du demandeur est justifiée, de sorte qu'il a objectivement raison de ne pas vouloir solliciter la protection de l'État dont il a la nationalité.

Il ajoute, à la p. 724:

En d'autres termes, le demandeur ne sera pas visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» s'il est objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine; autrement, le demandeur n'a pas vraiment à s'adresser à l'État.

C'est dans le contexte que constitue tout ce qui précède que les membres du tribunal ont apprécié la crainte subjective de persécution exprimée par la revendicatrice, tout en évaluant dans l'optique plus large des conditions régnant au pays dont la revendicatrice a la nationalité les circonstances particulières entourant sa revendication.

Dans Country Reports on Human Rights Practices for 1993, on lit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] L'Équateur est une république constitutionnelle dotée d'un président et d'une seule chambre législative, qui compte 77 membres. Le président et les députés sont élus dans des élections libres. En 1992, des élections nationales ont permis le transfert pacifique du pouvoir, qui passait ainsi d'un gouvernement de centre gauche à un gouvernement de centre droit. On a assisté en même temps à une nouvelle répartition du pouvoir au sein de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour suprême coiffent un appareil judiciaire qui, aux termes de la constitution, est indépendant, mais qui peut se voir soumis à des pressions d'ordre politique.

Depuis le rétablissement du régime constitutionnel en 1979, les forces armées se sont tenues à l'écart de la politique interne. Quant à la police nationale, chargée de l'application des lois internes et du maintien de l'ordre au pays, elle relève d'un ministère civil, soit celui du gouvernement et de la police.

Bien que la constitution interdise la discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe ou le statut social, la discrimi-

women is pervasive in society, particularly with respect to educational and economic opportunity. The women's movement blames culture and tradition for inhibiting achievement of full equality for women. There are fewer women in the professions or working as skilled laborers than men, and salary discrimination is common. Although violence against women, including within marriage, is prohibited by law, it is a common practice. Many rapes go unreported because of the victims' reluctance to confront the perpetrator. To date the Government has not addressed this question as a serious public policy issue.

The panel members are of the opinion that the experiences of the claimant, and the fear arising from those experiences, relate to previous acts of private violence and criminality against her by her husband, or to her fear of future acts of such private violence and criminality being perpetrated against her as an individual by her former husband. We are of the opinion that her past experiences, and her related fears cannot be characterized as persecution within the meaning of the Convention refugee definition, nor can they be related to any of the grounds therein.

On the evidence, the panel members are of the opinion that there is no nexus between the claimant's personal experiences in Ecuador and her claim of having a well-founded fear of persecution based on her membership in a particular social group, or on any of the other grounds set out in the Convention refugee definition.

While a victim of domestic violence over a period of seven years, the claimant did not seek the protection of the state, save on one occasion, when the police did respond to her telephone call for assistance.

Therefore, the panel members are of the opinion that the claimant's expressed fear of persecution does not meet the test of persecution as set out in the *Ward* decision, and as such, is not well-founded. [Footnotes omitted.]

It can be seen from the foregoing that the Board's analysis fails to take into account the female applicant's membership in a particular social group, i.e. women who are subject to domestic violence in Ecuador. If this is the group, a person who suffers personal abuse at the hands of her husband is not suffering random violence perpetrated against her as an individual but is suffering violence perpetrated against her as a woman with an abusive husband. The Board however seems to be saying that every woman who is subject to personal individualized violence by a domestic partner is not a member of a particular

nation contre les femmes est fort répandue, particulièrement en ce qui concerne les possibilités offertes en matière d'instruction et en matière économique. D'après le mouvement féministe, ce sont la culture et la tradition qui empêchent les femmes d'atteindre la pleine égalité. Les femmes en effet sont représentées en moins grand nombre que les hommes dans les professions libérales ou parmi les ouvriers qualifiés, et la discrimination salariale est chose courante. Il est, de par la loi, défendu d'user de violence envers les femmes, et ce, même à l'intérieur du mariage, mais le recours à la violence n'est pas moins répandu pour autant. Nombre de viols ne sont pas signalés parce que les victimes hésitent à faire face à l'auteur du viol. Jusqu'ici, le gouvernement n'a pas vu dans cet état de choses une question sérieuse d'intérêt public.

Or, les membres du tribunal estiment que les expériences de la revendicatrice, et la crainte née de celles-ci, se rapportent soit à de précédents actes privés de violence et de nature criminelle commis contre elle par son mari, soit à sa crainte que, dans l'avenir, son ex-mari ne commette de tels actes contre elle à titre d'individu. Selon nous, le vécu de la revendicatrice et les craintes qu'elle éprouve en conséquence ne sauraient être qualifiés de persécution au sens de la définition du terme «réfugié au sens de la Convention», ni être rattachés à l'un ou l'autre des motifs y énoncés.

Au vu de la preuve, les membres du tribunal concluent à l'absence de tout lien entre ce que la revendicatrice a vécu en Équateur et son allégation d'une crainte justifiée de persécution du fait de son appartenance à un groupe social, ou pour l'un des autres motifs énoncés dans la définition de «réfugié au sens de la Convention».

Quoiqu'elle ait été victime de violence familiale sur une période de sept ans, la revendicatrice n'a pas cherché à obtenir la protection de l'État, à l'exception d'une seule occasion et, cette fois-là, la police a donné suite à sa demande téléphonique de secours.

Les membres du tribunal sont en conséquence d'avis que la crainte de persécution exprimée par la revendicatrice ne satisfait pas au critère pour déterminer s'il y a persécution énoncé dans l'arrêt *Ward*, et que cette allégation est donc mal fondée. [Renvois supprimés.]

Il se dégage de ce qui précède que l'analyse de la Commission ne tient aucunement compte de l'appartenance de la requérante à un groupe social, c.-à-d. à celui des femmes victimes de violence familiale en Équateur. Or, si le groupe est ainsi défini, la femme qui subit les mauvais traitements de son mari n'est pas victime d'actes de violence commis contre elle, au hasard, en sa qualité d'individu; elle subit plutôt des violences commises contre elle en sa qualité de femme dont le mari la maltraite. La Commission semble cependant dire que toute femme personnellement exposée aux violences de son partenaire n'ap-

social group but merely an individual with no commonalities to others in the same situation. As I have stated above, I cannot agree with this view of the matter. The failure to recognize her as a member of a particular social group results in a faulty analysis of whether the state was unable or unwilling to protect her. Even the one piece of documentary evidence quoted by the Board, i.e. the Country Reports on Human Rights Practices for 1993 states that while violence against women, including within marriages is illegal, it is a common practice and the Government has done little if anything to address the issue. There was other documentary evidence which strongly indicated that Ecuador was a patriarchal society. However, it is up to the Board to review the documentary evidence in total and decide whether the state of Ecuador has demonstrated an inability or unwillingness to protect women subject to domestic violence and as a result would inadequately protect the female applicant.

The Board only quoted a portion of what Justice La Forest had to say on seeking the protection of the state. It is important to set out all relevant portions of Justice La Forest's statement about the necessity of a claimant approaching the state. He stated, at page 724:

Most states would be willing to attempt to protect when an objective assessment established that they are not able to do this effectively. Moreover, it would seem to defeat the purpose of international protection if a claimant would be required to risk his or her life seeking ineffective protection of a state, merely to demonstrate that ineffectiveness.

Like Hathaway, I prefer to formulate this aspect of the test for fear of persecution as follows: 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. Put another way, the claimant will not meet the definition of "Convention refugee" where it is objectively unreasonable for the claimant not to have sought the protection of his home authorities; otherwise, the claimant need not literally approach the state.

The issue that arises, then, is how, in a practical sense, a claimant makes proof of a state's inability to protect its nation-

partient pas à un groupe social, mais n'est qu'un individu qui n'a rien de commun avec les autres femmes se trouvant dans la même situation. Comme je l'ai indiqué plus haut, je ne puis souscrire à cette façon de voir. Le fait de ne pas reconnaître qu'elle appartient à un groupe social a pour effet de vicier l'analyse de la question de savoir si l'État ne pouvait ou ne voulait la protéger. Même d'après l'unique élément de preuve documentaire cité par la Commission, à savoir le Country Reports on Human Rights Practices for 1993, bien qu'il soit illégal d'user de violence envers les femmes, et ce, même à l'intérieur du mariage, le recours à la violence n'est pas moins répandu pour autant, et le gouvernement n'a guère agi pour régler le problème. Il existait d'autres preuves documentaires qui indiquaient très clairement que l'Équateur était une société patriarcale. Quoi qu'il en soit, il appartient à la Commission d'examiner l'ensemble de la preuve documentaire et de décider si l'État de l'Équateur s'est montré incapable de protéger les femmes victimes de violence familiale ou peu disposé à le faire, de sorte qu'il n'offrirait pas à la requérante une protection adéquate.

La Commission n'a cité qu'une partie des propos du juge La Forest concernant le fait de solliciter la protection de l'État. Il importe donc de reproduire toutes les parties pertinentes des observations du juge La Forest concernant la nécessité où se trouve le revendicateur de s'adresser à l'État. Le juge La Forest dit en effet, à la page 724:

La plupart des États seraient prêts à tenter d'assurer la protection, alors qu'une évaluation objective a établi qu'ils ne peuvent pas le faire efficacement. En outre, le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d'un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, semblerait aller à l'encontre de l'objet de la protection internationale.

Comme Hathaway, je préfère formuler cet aspect du critère de crainte de persécution comme suit: 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». En d'autres termes, le demandeur ne sera pas visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» s'il est objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine; autrement, le demandeur n'a pas vraiment à s'adresser à l'État.

Il s'agit donc de savoir comment, en pratique, un demandeur arrive à prouver l'incapacité de l'État de protéger ses ressortis-

als as well as the reasonable nature of the claimant's refusal actually to seek out this protection.

In *Ward, supra*, the state authorities had conceded their inability to protect Mr. Ward but La Forest J. went on to say [at pages 724-725]:

Where such an admission is not available, however, clear and convincing confirmation of a state's inability to protect must be provided. For example, a claimant might advance testimony of similarly situated individuals let down by the state protection arrangement or the claimant's testimony of past personal incidents in which state protection did not materialize. Absent some evidence, the claim should fail, as nations should be presumed capable of protecting their citizens.

In the case before me there was documentary evidence showing that the Ecuadorian authorities show little if any interest in domestic violence as well as further material which states that women are generally blamed for the abuse. Thus, there was evidence before the Board that showed women in situations similar to that of the applicant did not receive state protection when solicited. In addition to the documentary evidence, there was the female applicant's personal testimony. Her credibility was not questioned by the Board, and this evidence indicated when she did call the police, not only did they not arrive shortly after the call, but when they finally did arrive, they did nothing. Furthermore, her complaint was struck off the police record because of a bribe her husband made, and he beat her immediately after she made the call. The Board did not include her as a member of a particular social group, it did not consider the evidence within the test set out in *Ward, supra*, and also did not consider whether "it would defeat the purpose of international protection if she were expected or required to continue to call the police only to put herself at risk of further beatings, just to demonstrate the ineffectiveness of the state in protecting her." Although CRDD Decision U92-08714 dated March 11, 1993 [*C. (X.N.) (Re)*, [1993] C.R.D.D. No. 27 (QL)], which involved an Ecuadorian woman is not binding on either another board or this Court, the reasoning there is to be commended. The Board in that case stated:

sants et le caractère raisonnable de son refus de solliciter réellement cette protection.

Dans l'affaire *Ward*, précitée, les autorités de l'État avaient reconnu leur incapacité à protéger M. Ward, mais le juge La Forest a apporté la précision suivante [aux pages 724 et 725]:

Toutefois, en l'absence de pareil aveu, il faut confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer la protection. Par exemple, un demandeur pourrait présenter le témoignage de personnes qui sont dans une situation semblable à la sienne et que les dispositions prises par l'État pour les protéger n'ont pas aidées, ou son propre témoignage au sujet d'incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l'État ne s'est pas concrétisée. En l'absence d'une preuve quelconque, la revendication devrait échouer, car il y a lieu de présumer que les nations sont capables de protéger leurs citoyens.

En l'espèce, il existait des preuves documentaires démontrant que les autorités équatoriennes ne se préoccupent guère de la violence familiale, ainsi que d'autres éléments de preuve indiquant qu'en règle générale, si une femme est victime de mauvais traitements, c'est à elle que la faute est imputée. La Commission disposait donc de preuves établissant que les femmes dans une situation semblable à celle de la requérante ne recevaient pas la protection de l'État lorsqu'elles en faisaient la demande. À la preuve documentaire venait s'ajouter le témoignage de la requérante elle-même. La Commission n'a pas mis en doute la crédibilité de cette dernière et, d'après son témoignage, quand elle a en fait appelé la police, non seulement les policiers ont tardé à se rendre sur les lieux, mais, une fois arrivés, ils n'ont rien fait. Qui plus est, la plainte de la requérante a été radiée des registres policiers en raison d'un pot-de-vin versé par son mari, qui l'a d'ailleurs battue immédiatement après qu'elle eut fait l'appel. La Commission n'a pas considéré la requérante comme appartenant à un groupe social, n'a pas appliqué à la preuve le critère énoncé dans l'arrêt *Ward*, précité, et ne s'est pas demandé si [TRADUCTION] «l'objet visé par la protection internationale se trouverait être contrecarré si on attendait ou exigeait d'elle qu'elle continue à appeler la police, et à s'exposer ainsi à se faire battre encore, simplement pour démontrer que l'État ne la protégeait pas efficacement». Bien que la décision U92-08714 de la Section du statut de réfugié en date du 11 mars 1993 [*C. (X.N.) (Re)*, [1993] D.S.S.R. n° 28 (QL)], portant sur une femme équatorienne, ne lie ni une autre formation de la Commission ni notre Cour,

If a wife is subjected to violence repeatedly then in our assessment, she stands in no different situation than a person who has been arrested, detained and beaten on a number of occasions because of his political opinion. As a matter of fact, such a person suffers to a lesser degree over a period of time, because after each detention he is release[d] and enjoys his freedom. The wife on the other hand has no respite from her agony of torture and grief. She must endure these misfortunes continuously. The law should not sit idly by while those who seek relief lose hope, and those who abuse it are emboldened by its failure to provide sanctions. Unless penal measures are effectively implemented to punish those guilty of wife abuse, the situation of the abused wife in Ecuador will continue. Social organizations and womens' committees merely provide solace to those who suffer. They do not mete out sanction to wife abusers for their inhumanity toward their spouses.

The Board went on to say that:

We find that women who are subjected to domestic violence and abuse share a similar background and should be categorized as a particular social group.

Although the female applicant is now divorced from her husband, I note that only four months after the divorce became final, and just one month prior to the hearing before the Board, he informed the female applicant that if she came back to Ecuador "she would be dead." It is difficult to understand the assumption by the Board that the applicant's divorce would make a difference. It is speculation both that her husband would stop beating her, or that the police would suddenly take an interest in her complaints because they were no longer based on domestic violence, and does not appear to be justified on the evidence before the Board. The applicant had stated that being "divorced from her husband would make no difference because even though they are divorced, he thinks of her as his property, not as his wife." The applicant's evidence was that there were serious incidents of abuse both before and after the parties' physical separation and the separation did not make a difference. I also note that the one time the applicant did call the police the parties were already separated, yet this did not have any impact on the effectiveness of police protection nor did it prevent the applicant's complaint from being struck from the police record. The fact that the applicant is now divorced, in my

le raisonnement y adopté est à recommander. Dans cette affaire-là, la Commission a dit:

Si une épouse ne cesse de subir des mauvais traitements alors, selon nous, sa situation s'apparente à celle d'une personne qui a été arrêtée, mise en détention et battue un certain nombre de fois à cause de ses opinions politiques. En fait, ce genre de personne souffre à un degré moindre dans le temps parce qu'après chaque détention, elle est libérée et profite de sa liberté. Par contre, l'épouse doit subir sans répit l'angoisse de la torture et la détresse. Elle subit ces malheurs continuellement. Les législateurs ne devraient pas rester les bras croisés pendant que les personnes qui demandent du secours perdent espoir et que ceux qui enfreignent la loi sont enhardis par leur impuissance à imposer des sanctions. À moins que des poursuites pénales ne soient réellement mises en place pour punir ceux qui usent de violence à l'égard de leur épouse, la situation de femmes battues en Équateur va continuer. Les organismes sociaux et les comités de femmes suffisent tout juste à fournir du réconfort à celles qui souffrent. Ils n'infligent pas de sanctions aux hommes violents pour leur cruauté à l'égard de leur épouse.

La Commission a ajouté ce qui suit:

Nous jugeons que les femmes qui sont victimes de violence familiale ont en commun des antécédents analogues et devraient constituer un groupe social particulier.

Quoique la requérante soit maintenant divorcée d'avec son mari, je remarque que, quatre mois seulement après que le divorce est devenu définitif, et un mois seulement avant l'audience devant la Commission, son ex-mari a fait savoir à la requérante que, si elle retournait en Équateur, [TRADUCTION] «elle mourrait». On comprend donc mal comment la Commission a pu supposer que le divorce changerait quoi que ce soit à la situation de la requérante. C'est de la pure conjecture que de conclure que son mari cesserait de la battre ou que la police commencerait tout à coup à prendre ses plaintes au sérieux du fait que la violence familiale y serait désormais étrangère; la preuve présentée à la Commission ne semble pas d'ailleurs justifier une telle conclusion. La requérante a dit que le fait d'être [TRADUCTION] «divorcée d'avec son mari ne changerait rien parce que, même s'ils sont divorcés, il la considère comme sa propriété et non pas comme son épouse». D'après le témoignage de la requérante, de graves incidents de mauvais traitements s'étaient produits avant et après leur séparation physique, celle-ci n'ayant opéré aucun changement en réalité. Je fais remarquer en outre qu'à l'unique occasion où la requérante a fait appel à la police, elle s'était déjà séparée de son mari; pourtant cela n'a pas influé le

opinion, would not have a significant impact on the level of police protection.

The application for judicial review is allowed and the decision of the Board dated July 14, 1994, is set aside. The matter is sent back to the Board for re-hearing and redetermination by a differently constituted Board in a manner not inconsistent with these reasons.

I was asked to certify the following two questions:

1) Are women subject to domestic violence in a particular country, members of a particular social group?

2) If the answer is yes, must the Board then consider whether the applicant, as a result of membership in a particular social group, has suffered persecution? In particular on this second question, must the Board consider the documentary evidence in determining the reason of the applicant's action or lack thereof in seeking the protection of the state. I am satisfied that these two questions are of general public importance and should be certified.

moinsamment sur l'efficacité de la protection policière, ni n'a empêché que la plainte soit radiée des dossiers de la police. À mon avis, le fait que la requérante est maintenant divorcée n'aurait pas d'effet sensible sur l'ampleur de la protection offerte par la police.

La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision de la Commission en date du 14 juillet 1994 est annulée. L'affaire est renvoyée à la Commission pour qu'une formation différente la réentende et rende une nouvelle décision en conformité avec les présents motifs.

On m'a demandé de certifier les deux questions suivantes:

1) Les femmes victimes de violence familiale dans un pays donné appartiennent-elles à un groupe social?

2) Dans l'affirmative, la Commission doit-elle alors examiner si la requérante a subi la persécution du fait de son appartenance à un groupe social? En particulier, en ce qui concerne cette seconde question, la Commission est-elle tenue de considérer la preuve documentaire afin de déterminer ce qui a incité la requérante à chercher ou à ne pas chercher à obtenir la protection de l'État? Je suis convaincu qu'il s'agit là de deux questions de portée générale et d'intérêt public et qu'il y a en conséquence lieu de les certifier.