

IMM-285-02
2002 FCT 1081

IMM-285-02
2002 CFPI 1081

Elek Molnar, Maria Szucs, Eric Molnar, Elek Molnar (*Applicants*)

Elek Molnar, Maria Szucs, Eric Molnar, Elek Molnar (*demandeurs*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*)

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

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

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

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Montréal, October 2; Ottawa, October 16, 2002.

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—Montréal, 2 octobre; Ottawa, 16 octobre 2002.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Extent of duty on applicants, Hungarians of Roma ethnicity, to seek protection from persecution where police responsible for persecution — No duty on applicants to seek redress from agencies other than police — Once applicants sought assistance from police, who refused, no obligation on applicants to seek redress from other agencies; assumption state capable of protecting applicants thereby defeated — Documentary evidence of discrimination, hostility, abuse against Roma by Hungarian police.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Portée de l'obligation des demandeurs, des Hongrois d'origine ethnique Rom, de rechercher une protection contre la persécution lorsque la police en est responsable — Les demandeurs n'ont aucune obligation de rechercher réparation auprès d'organismes autres que la police — Les demandeurs ayant cherché à obtenir l'aide de la police, qui leur a opposé un refus, ils n'avaient aucune obligation de rechercher réparation auprès d'autres agences; la présomption que l'État est capable de protéger les demandeurs est donc renversée — La preuve documentaire indique que la police hongroise fait preuve de discrimination, d'hostilité et de façons abusives vis-à-vis des Rom.

The applicants, Hungarians of Roma ethnicity, claimed a well-founded fear of persecution by reason of their ethnicity, especially at the hands of the police in Hungary. They alleged that they were beaten, mistreated and humiliated by neo-Nazis, nationalists as well as by the police. The principal applicant said he was beaten by the police on three occasions, and arrested and detained by the police twice. His wife was beaten by the police twice, once when she was pregnant, which caused her to go into labour, and give birth the following day. The applicants arrived in Canada in April 2001 and claimed Convention refugee status. Based on the applicants' testimony, the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board found that the applicants were not Convention refugees because they had not adequately sought redress and protection by the police, and because they had failed to seek assistance from Roma self-governments, legal aid offices and many other organizations. This was an application for judicial review of that decision.

Les demandeurs sont des citoyens hongrois Rom qui soutiennent avoir une crainte fondée de persécution à cause de leur origine ethnique (Rom), particulièrement aux mains de la police hongroise. Ils soutiennent qu'ils ont été battus et ont fait l'objet de mauvais traitements et d'humiliations infligés par des néo-nazis, des nationalistes et des policiers. Le demandeur principal déclare qu'il a été battu par des policiers à trois occasions, ainsi qu'arrêté et détenu deux fois. Son épouse a été battue par des policiers à deux occasions, une fois alors qu'elle était enceinte ce qui a déclenché l'accouchement et causé la naissance de son enfant le jour suivant. En avril 2001, les demandeurs sont arrivés au Canada, où ils ont revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Se fondant sur le témoignage des revendicateurs, la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a conclu que les revendicateurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention, parce qu'ils n'avaient pas adéquatement tenté d'obtenir réparation et protection auprès de la police et parce qu'ils n'avaient pas demandé l'aide des administrations autonomes des Roms, des bureaux

Held, the application should be allowed.

In *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Federal Court of Appeal imposed a heavy burden on the applicant to demonstrate that all courses of action have been exhausted before claiming the protection of another state, holding that the refusal of certain police officers to provide protection does not in itself indicate that the state is incapable of doing so. However, the police herein not only refused to protect the applicants, but were also the perpetrators of the acts of violence. So it was clearly unreasonable to have expected the applicant to seek additional protection from the police when it was the police who were responsible for the acts of violence.

The Board also erred in imposing on the applicants the burden of seeking redress from agencies other than the police. This Court has indicated that if the police refuse or are unwilling to act, there is no obligation on an individual to seek counselling, legal advice, or assistance from human rights agencies. Furthermore, it is important to draw a distinction between acts of discrimination and acts of a criminal nature. Where protection from crime is at issue, as it was herein, it is questionable whether redress could have been obtained by seeking assistance from human rights organizations. The only authority that could have provided assistance was the police.

As for the issue of state protection, in *Canada (Attorney General) v. Ward*, the Supreme Court of Canada held that the capability of a state to protect its citizens is simply an assumption that can be defeated where the claimants provide clear and convincing evidence that the state cannot protect them (eg. by advancing 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). That is exactly what the applicants did in the present case. They provided sufficient evidence to demonstrate that state protection was not available. Documentary evidence clearly indicated that despite efforts by the state, police protection of the Roma was inadequate. This evidence demonstrated that Roma live in fear of both the police and the judicial process in Hungary, as they are the victims of police violence and a judicial process that supports and even encourages violence against them. As was stated in *Elemer v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, "When it comes to protecting Roma from the serious assaults and persecution . . . , Hungary appears to have

d'aide juridique et d'autres organisations. La présente demande de contrôle judiciaire porte sur cette décision.

Jugement: la demande est accueillie.

Dans l'arrêt *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour d'appel fédérale a imposé un lourd fardeau au demandeur, qui doit démontrer qu'il a tout essayé avant de rechercher la protection d'un autre État, jugeant que le refus de certains policiers d'assurer une protection n'indique pas nécessairement qu'un État est incapable de protéger ses citoyens. En l'instance, les policiers ont non seulement refusé de protéger les demandeurs, ce sont eux qui se sont livrés aux actes de violence. Il est clair qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que le demandeur cherche à obtenir à nouveau la protection des policiers, alors que c'était ces mêmes policiers qui commettaient les actes de violence à son égard.

La Commission a aussi commis une erreur en imposant aux revendicateurs le fardeau de chercher réparation auprès d'agences autres que les services de police. Lorsque des policiers refusent d'agir ou n'y sont pas disposés, notre Cour a déjà conclu que les personnes en cause n'étaient pas tenues de rechercher de l'orientation, des avis juridiques ou de l'aide auprès des agences des droits de la personne. De plus, il est important de faire une distinction entre les actes de discrimination et ceux qui sont de nature criminelle. Dans les circonstances, sachant qu'il s'agit d'être protégé contre les crimes, il n'est pas évident qu'on aurait pu obtenir réparation en recherchant l'aide des organisations des droits de la personne. La seule autorité à pouvoir fournir de l'aide est la police.

Au sujet de la protection de l'État, la Cour suprême du Canada a établi dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, que la capacité d'un État de protéger ses citoyens est une présomption qui peut être renversée lorsque les demandeurs peuvent prouver de façon claire et convaincante l'incapacité de l'État à les protéger (p. ex., 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 aidé ou son propre témoignage au sujet d'incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l'État ne s'est pas concrétisée). C'est précisément ce que les demandeurs ont fait en l'instance. Ils ont suffisamment prouvé que la protection de l'État n'était pas disponible. La preuve documentaire fait ressortir clairement que, malgré les efforts de l'État, la protection policière accordée aux Rom est inadéquate. Cette preuve démontre que les Rom vivant en Hongrie craignent à la fois les policiers et le processus judiciaire, puisqu'ils sont victimes de la violence policière et d'un appareil judiciaire qui appuie et même encourage la violence exercée à leur égard. Comme l'avance

suffered a break-down of State civilization”.

la décision *Elemer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, «Quand il s'agit de protéger les Rom contre les agressions graves et la persécution [...], la Hongrie paraît ne plus rien avoir en commun avec une civilisation protectrice de ses citoyens».

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Cuffy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1996), 121 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); *Risak v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 86 F.T.R. 67; 25 Imm. L.R. (2d) 267 (F.C.T.D.); *Balogh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93 (F.C.T.D.); *N.K. v. Canada (Solicitor General)* (1995), 107 F.T.R. 25; 32 Imm. L.R. (2d) 275 (F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (F.C.T.D.); *Elemer v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 432; [2001] F.C.J. No. 648 (T.D.) (QL).

DISTINGUISHED:

Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1996), 143 D.L.R. (4th) 532; 206 N.R. 272 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of a decision of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (*P.C.K. (Re)*, [2001] C.R.D.D. No. 424 (QL)) that the applicants, Hungarians of Roma ethnicity who claimed persecution at the hands of Hungarian police, were not Convention refugees. Application allowed.

APPEARANCES:

Michael Dorey for applicants.
Mario Blanchard for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Michael Dorey & Associés, Montréal, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Cuffy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1996), 121 F.T.R. 81 (C.F. 1^{re} inst.); *Risak c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 86 F.T.R. 67; 25 Imm. L.R. (2d) 267 (C.F. 1^{re} inst.); *Balogh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93 (C.F. 1^{re} inst.); *N.K. c. Canada (Solliciteur général)* (1995), 107 F.T.R. 25; 32 Imm. L.R. (2d) 275 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (C.F. 1^{re} inst.); *Elemer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 432; [2001] A.C.F. n° 648 (1^{re} inst.) (QL).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1996), 143 D.L.R. (4th) 532; 206 N.R. 272 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Section du statut de réfugié de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié (*P.C.K. (Re)*, [2001] C.I.S.R. n° 424 (QL)) portant que les demandeurs, des Hongrois d'origine ethnique Rom qui soutenaient avoir été persécutés par la police hongroise, n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Michael Dorey pour les demandeurs.
Mario Blanchard pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Michael Dorey & Associés, Montréal, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application for judicial review of a decision of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (the Board) dated December 21, 2001 [*P.C.K. (Re)*, [2001] C.R.D.D. No. 424 (QL)], wherein the Board determined that the applicants were not Convention refugees.

[2] The applicants, Elek Molnar (senior), Elek Molnar (junior) and Maria Szucs, are Hungarian citizens of Roma ethnicity. They claim to have a well-founded fear of persecution by reason of this ethnicity.

[3] The applicants applied for refugee status in Canada and were refused by a decision of the Board dated May 27, 1998.

[4] In 1998, the applicants returned to Berekboszovmeny, Hungary, where they had previously lived. Their house was no longer there and the applicants stayed temporarily with friends. They later rented a one-room apartment in a secluded part of town.

[5] After their return, the applicants were subjected to beatings, mistreatment and humiliations at the hands of neo-Nazis, nationalists as well as by the police. More specifically, on August 20, 1998 during the celebration of a holiday, policemen beat the principal applicant and his wife. The principal applicant was arrested and detained for 13 days.

[6] On August 12, 2000, the police raided the applicants' home and attacked them with billy clubs. This incident caused the female applicant to go into labour. The following day with the help of a midwife, she gave birth to their second son.

[7] In November 2000, while the principal applicant was looking for a new home for his family, two motorcyclists followed him non-stop for approximately six hours to the Slovenian border. The following day,

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

[1] LEJUGETREMBLAY-LAMER: La présente demande porte sur 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 21 décembre 2001 [*P.C.K. (Re)*, [2001] C.I.S.R. n° 424 (QL)], par laquelle la Commission a conclu que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention.

[2] Les demandeurs, Elek Molnar (père), Elek Molnar (fils) et Maria Szucs sont des citoyens hongrois qui soutiennent avoir une crainte fondée de persécution à cause de leur origine ethnique (Rom).

[3] Les demandeurs ont déjà sollicité le statut de réfugié au Canada et leur demande a été refusée par une décision de la Commission en date du 27 mai 1998.

[4] En 1998, les demandeurs sont retournés en Hongrie, plus précisément à Berekboszovmeny, où ils vivaient antérieurement. Leur maison n'y était plus et ils sont demeurés temporairement chez des amis. Par la suite, ils ont loué un appartement d'une seule pièce dans une partie isolée de la ville.

[5] À leur retour, les demandeurs ont été battus et ont fait l'objet de mauvais traitements et d'humiliations infligés par des néo-nazis, des nationalistes et des policiers. Plus particulièrement, le 20 août 1998, pendant les célébrations d'un congé férié, des policiers ont battu le demandeur principal et son épouse. Le demandeur principal a été arrêté et détenu pendant 13 jours.

[6] Le 12 août 2000, la police a fait irruption au domicile des demandeurs et les a frappés à coups de matraque. Cet incident a déclenché des contractions chez la revendicatrice. Le jour suivant, elle a donné naissance à un second fils avec l'aide d'une sage-femme.

[7] En novembre 2000, alors que le demandeur principal était à la recherche d'un nouveau logement pour sa famille, deux motocyclistes l'ont suivi sans relâche pendant environ six heures, jusqu'à la frontière

the principal applicant returned and these motorcyclists reappeared and beat him.

[8] In December 2000, a census was being conducted in the village in order to determine the total population of the village and its ethnic composition. The applicants refrained from registering at the mayor's office for fear of the possible consequences of such a census.

[9] When the applicants failed to register with the authorities, the police forcibly took them to the station. The principal applicant was detained for six days and beaten.

[10] The applicants left Hungary on December 30, 2000. However, once in Canada, they were sent back because they lacked documentation.

[11] When they returned to Hungary, the applicants hid in pastures and stables for three months.

[12] On April 14, 2001, the applicants succeeded in travelling to Canada where they claimed refugee status.

[13] At the hearing, the principal applicant was asked whether he had ever sought redress and protection from the police. He responded that after the border incident, he made a verbal complaint to the police, but that they refused to get involved. According to him, the police laughed and said that if he was murdered, then his family could come and complain.

[14] The principal applicant was also asked why he did not consult a lawyer or seek the assistance of Roma organizations. He replied that such options would have been useless since the police in Hungary are the authority.

[15] Based on the applicants' testimony, the Board concluded that even if it accepted their allegations of persecution by the local police and nationalists, it did not believe that they had adequately sought redress and protection by the police.

de la Slovénie. Le lendemain, le demandeur principal est revenu et les motocyclistes sont réapparus et l'ont battu.

[8] En décembre 2000, un recensement a eu lieu au village afin de déterminer sa population totale et sa composition ethnique. Les demandeurs ont évité de s'inscrire au bureau du maire, craignant les conséquences possibles d'un tel recensement.

[9] Les demandeurs ayant omis de s'inscrire auprès des autorités, la police les a emmenés de force au poste. Le demandeur principal a été détenu pendant six jours et il a été battu.

[10] Les demandeurs ont quitté la Hongrie le 30 décembre 2000. Cependant, une fois au Canada, ils ont été renvoyés en Hongrie parce qu'ils ne possédaient pas la documentation nécessaire.

[11] À leur retour en Hongrie, les demandeurs se sont cachés dans des prés et des étables pendant trois mois.

[12] Le 14 avril 2001, les demandeurs ont réussi à se rendre au Canada, où ils ont revendiqué le statut de réfugié.

[13] À l'audience, on a demandé au revendicateur principal s'il avait tenté d'obtenir réparation et protection des policiers. Il a répondu qu'il s'était plaint oralement aux policiers après l'incident à la frontière, mais qu'ils ont refusé de s'impliquer. Selon lui, les policiers ont ri et déclaré que s'il était assassiné sa famille pourrait alors présenter une plainte.

[14] On a aussi demandé au revendicateur principal pourquoi il n'avait pas consulté un avocat ou demandé l'aide des organisations Rom. Il a répondu que ces options étaient inutiles, l'autorité en Hongrie étant entre les mains des policiers.

[15] Se fondant sur le témoignage des revendicateurs, la Commission a conclu que même si elle acceptait leurs allégations, à savoir qu'ils ont été persécutés par la police locale et les nationalistes, elle ne croyait pas qu'ils avaient adéquatement tenté d'obtenir réparation et protection auprès de la police.

[16] The Board also held that the applicants had not sought redress from human rights organizations. It pointed out that documentary evidence indicated that substantial progress had been made since the late 1980s in education, employment, protection, human rights by the government of Hungary as well as by non-government organizations with respect to the Roma.

[17] As a result, the Board found that the applicants were not Convention refugees because they had not adequately sought redress and protection by the police, and because they had failed to seek assistance from Roma self-governments, legal aid offices and many other organizations.

ANALYSIS

[18] The respondent submits that the Federal Court of Appeal in *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, has imposed a heavy burden on the applicant to demonstrate that all courses of action have been exhausted before claiming the protection of another state. In that case, the Court held at paragraph 3 that the refusal of certain police officers to provide protection, does not indicate that the state is incapable of protecting its citizens:

Once it is assumed that the state (Israel in this case) has political and judicial institutions capable of protecting its citizens, it is clear that the refusal of certain police officers to take action cannot in itself make the state incapable of doing so.

[19] In my opinion, the present case can be distinguished from *Kadenko, supra*. In *Kadenko, supra*, the applicants complained to the police twice but were unable to receive assistance. However, in the case at bar, the police not only refused to protect the applicants, but were also the perpetrators of the acts of violence. According to the testimony of the principal applicant, the police beat the applicants on three separate occasions. On the first occasion, the police beat the principal applicant and his wife, and then arrested and detained him for 13 days. On the second occasion, the

[16] La Commission a aussi conclu que les revendicateurs n'avaient pas sollicité la protection des organisations des droits de la personne. Elle a noté que la preuve documentaire indique que des progrès considérables ont été accomplis depuis la fin des années 1980 dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la protection et des droits de la personne en ce qui a trait aux Rom, tant par le gouvernement hongrois que par les organismes non gouvernementaux.

[17] En conséquence, la Commission a conclu que les revendicateurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention parce qu'ils n'avaient pas adéquatement tenté d'obtenir réparation et protection auprès de la police et parce qu'ils n'avaient pas demandé l'aide des administrations autonomes des Rom, des bureaux d'aide juridique et d'autres organisations.

ANALYSE

[18] Le défendeur soutient que dans l'arrêt *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, la Cour d'appel fédérale a imposé un lourd fardeau au demandeur, qui doit démontrer qu'il a tout essayé avant de rechercher la protection d'un autre État. Dans cet arrêt, la Cour a conclu, au paragraphe 3, que le refus de certains policiers d'assurer une protection n'indique pas nécessairement qu'un État est incapable de protéger ses citoyens:

Dès lors, en effet, qu'il est tenu pour acquis que l'État (en l'espèce Israël) possède des institutions politiques et judiciaires capables de protéger ses citoyens, il est certain que le refus de certains policiers d'intervenir ne saurait en lui-même rendre l'État incapable de le faire.

[19] Selon moi, on peut distinguer la présente affaire de l'arrêt *Kadenko*, précité. Dans *Kadenko*, précité, les appelants s'étaient plaints deux fois aux policiers sans recevoir aucune aide. En l'instance, les policiers n'ont pas seulement refusé de protéger les demandeurs, ce sont eux qui se sont livrés aux actes de violence. Selon le témoignage du demandeur principal, les policiers les ont battus à trois occasions. La première fois, les policiers ont battu le demandeur principal et son épouse et ils l'ont arrêté et détenu pendant 13 jours. La deuxième fois, les policiers ont fait irruption au domicile

police raided the applicants' home and attacked them with billy clubs, causing the pregnant wife to hæmorrhage, and almost lose her child. On the third occasion, the police detained the principal applicant at the police station for six days and beat him.

[20] It is clearly unreasonable to have expected the applicant to seek additional protection from the police when it is the police that were responsible for the acts of violence.

[21] Considering that the police could not provide assistance to the applicant, should the applicants have sought redress through other sources?

[22] In its decision, the Board identified numerous agencies and organizations that were enacted by the government of Hungary in order for the Roma to vindicate their rights. It highlighted the fact that legal aid had been successful in many cases of discrimination against Roma. As such, there were several avenues of redress and assistance available to the applicants, and it was incumbent upon them to seek assistance from these organizations.

[23] In my opinion, the Board erred in imposing on the applicants the burden of seeking redress from agencies other than the police.

[24] The purpose of the police is to protect the citizens. If they refuse or are unwilling to act, this Court has indicated that there is no obligation on an individual to seek counselling, legal advice, or assistance from human rights agencies.

[25] In *Cuffy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 121 F.T.R. 81 (F.C.T.D.), McKeown J. stated at paragraph 11:

The applicant in the case before me had gone to the police on several occasions as stated by the Board and they had not provided assistance to her. She has no obligation to use her own resources nor is an offer of counselling what state protection requires.

des demandeurs et les ont frappés avec des matraques, suite à quoi l'épouse enceinte a eu une hémorragie et a failli perdre son enfant. La troisième fois, les policiers ont détenu le demandeur principal au poste pendant six jours et ils l'ont battu.

[20] Il est clair qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que le demandeur ait cherché à obtenir la protection des policiers, alors que c'était ces mêmes policiers qui commettaient les actes de violence à son égard.

[21] Étant donné que le demandeur ne pouvait obtenir l'aide de la police, aurait-il dû chercher réparation auprès d'autres sources?

[22] Dans sa décision, la Commission fait la liste de plusieurs agences et organisations du gouvernement hongrois qui ont été établies pour permettre aux Rom de revendiquer leurs droits. Elle a souligné que l'aide juridique offerte aux Rom a porté fruit dans de nombreux cas de discrimination exercée contre eux. Les demandeurs disposaient donc de plusieurs options pour obtenir réparation et soutien et ils auraient dû s'adresser à ces organisations pour obtenir de l'aide.

[23] Selon moi, la Commission a commis une erreur en imposant aux revendicateurs le fardeau de chercher réparation auprès d'agences autres que les services de police.

[24] Le rôle des policiers est de protéger les citoyens. S'ils refusent de le faire ou s'ils ne sont pas disposés à agir, notre Cour a déjà conclu que les personnes en cause n'étaient pas tenues de rechercher de l'orientation, des avis juridiques ou de l'aide auprès des agences des droits de la personne.

[25] Dans *Cuffy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 121 F.T.R. 81 (C.F. 1^{re} inst.), le juge McKeown déclare ceci, au paragraphe 11:

La requérante à l'instance s'était adressée à la police à plusieurs reprises comme l'a dit la Commission, et la police ne lui avait pas donné d'assistance. Elle n'est nullement tenue d'utiliser ses propres ressources ni d'accepter une offre d'orientation de ce que la protection d'État exige.

[26] Similarly, in *Risak v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 86 F.T.R. 67 (F.C.T.D.), Dubé J. held at paragraph 11:

Thus, in the case at bar, the question is whether or not it was objectively reasonable to expect the applicant to have further sought the protection from the army and the police in Israel after having been so brutally rebuffed by the very authorities from whom citizens expect protection. There is nothing in our jurisprudence to the effect that in such situations the applicant has the further burden to seek assistance from human rights organizations or, ultimately, to launch an action in court against the government.

[27] Therefore, as held by Lemieux J. “Canadian jurisprudence has repeatedly stated there is no further burden on an applicant to seek assistance from human rights organizations.” (*Balogh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93 (F.C.T.D.), at paragraph 44).

[28] Furthermore, in my view, it is important to draw a distinction between acts of discrimination and acts that are criminal in nature. The organizations highlighted by the Board have been successful in reducing discrimination against the Roma. However, the purpose of these organizations is not to provide protection from crime. This is the role of the police. In *N.K. v. Canada (Solicitor General)* (1995), 107 F.T.R. 25 (F.C.T.D.), I stated at paragraphs 44 and 45:

Counsel for the respondent argued that in situations where the police refused to do their duty the individual should go to a higher tribunal or approach a different organization, such as the Human Rights Commission.

I cannot accept such a suggestion. The issue here is not merely discriminatory acts, which could be the subject of a complaint to a Human Rights Commission. Some of the acts alleged are criminal in nature (sexual and other forms of assault) and so are not within the jurisdiction of a Human Rights Commission.

[29] In the case at bar, the acts committed against the applicants were not merely discriminatory, but also

[26] De la même façon, le juge Dubé a conclu, dans *Risak c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 86 F.T.R. 67 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 11:

Donc, en l'espèce, il s'agit de déterminer s'il était objectivement raisonnable d'exiger du requérant qu'il ait davantage recherché la protection de l'armée et de la police en Israël, après avoir été si brutalement traité par ces autorités, qui sont celles de qui les citoyens s'attendent normalement de recevoir la protection. Notre jurisprudence ne contient aucun principe en vertu duquel un requérant placé dans une situation comparable à l'espèce aurait l'obligation supplémentaire de demander l'aide d'organismes de protection des droits fondamentaux ou d'intenter une action en cour contre son gouvernement.

[27] Par conséquent, comme l'a déclaré le juge Lemieux, «il est de jurisprudence constante au Canada qu'un revendicateur n'est pas tenu de rechercher l'aide d'organisations de défense des droits de l'homme». (*Balogh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2002), 22 Imm. L.R. (3d) 93 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 44).

[28] De plus, il est important selon moi de faire une distinction entre les actes qui constituent de la discrimination et ceux qui sont de nature criminelle. Les organisations citées par la Commission ont réussi à diminuer la discrimination contre les Rom. Toutefois, l'objectif de ces organisations n'est pas de protéger les gens face à des actes criminels. C'est là le rôle de la police. Dans *N.K. c. Canada (Solliciteur général)* (1995), 107 F.T.R. 25 (C.F. 1^{re} inst.), j'ai déclaré ce qui suit, aux paragraphes 44 et 45:

Le procureur de l'intimé soutient que dans les situations où la police refuse de faire son devoir, le citoyen devrait s'adresser à une instance plus haute ou se présenter devant un organisme différent comme par exemple la Commission des droits de la personne.

Je ne peux acquiescer à une telle proposition. Il ne s'agit pas ici uniquement d'actes discriminatoires lesquels pourraient faire l'objet d'une plainte auprès d'une Commission des droits de la personne. Certains des actes reprochés sont de nature criminelle (agression sexuelle, assauts) et ne sont donc pas de la compétence d'une Commission des droits de la personne.

[29] En l'instance, les actes contre les demandeurs n'étaient pas seulement des actes discriminatoires, mais

criminal. They were threatened, detained, and beaten. Most of these acts were committed by the police, the authority that is supposed to provide protection. The Board, by concentrating on the existence of human rights agencies and legal aid, failed to address the real issue of protection from criminal acts.

[30] In these circumstances, where protection from crime is at issue, it is questionable whether redress could have been obtained by seeking assistance from human rights organizations. The only authority that could have provided assistance is the police. In my view, once the applicants sought assistance from the police and they refused, there was no obligation on them to seek redress through other sources.

[31] The question of whether the applicants have satisfied their burden relates to the broader issue of whether the state of Hungary is capable of protecting its citizens, and more particularly, the Roma. The principle concerning state protection was established by the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689. In that case, the Court held that the capability of a state to protect its citizens is simply an assumption which can be defeated where the claimants provide clear and convincing evidence that the state cannot protect them. La Forest J. indicated how this evidence might be advanced. He stated at pages 724-725:

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. [My emphasis.]

[32] This is exactly what the applicants did in the present case. Based on the *Ward, supra*, decision, I can only conclude that the applicants have provided sufficient evidence to demonstrate that state protection was not available.

[33] As to the willingness of the state to address the situation of the Roma in Hungary, I recognize that there

bien des actes criminels. Ils ont été menacés, détenus et battus. La plupart de ces actes ont été commis par les policiers, qui sont l'autorité supposée responsable de protéger les gens. En insistant sur l'existence d'organisations de droits de la personne et d'aide juridique, la Commission n'a pas examiné la vraie question, qui est celle de la protection face à des actes criminels.

[30] Dans les circonstances, sachant qu'il s'agit d'être protégé contre les crimes, il n'est pas évident qu'on aurait pu obtenir réparation en recherchant l'aide des organisations des droits de la personne. La seule autorité à pouvoir fournir de l'aide est la police. Selon moi, du moment que les demandeurs ont cherché l'aide de la police et ne l'ont pas obtenue, ils n'étaient aucunement obligés de chercher réparation auprès d'autres sources.

[31] La question de savoir si les demandeurs se sont déchargés de leur fardeau quant à la preuve est liée à la question plus large de savoir si l'État hongrois est capable de protéger ses citoyens et, plus particulièrement, les Rom. Le principe au sujet de la protection de l'État a été établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689. Dans cet arrêt, la Cour a conclu que la capacité d'un État de protéger ses citoyens est une présomption qui peut être renversée lorsque les demandeurs peuvent prouver de façon claire et convaincante l'incapacité de l'État à les protéger. Le juge La Forest a indiqué comment cette preuve pouvait être présentée. Il déclare, aux pages 724 et 725:

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. [Non souligné dans l'original.]

[32] C'est précisément ce que les demandeurs ont fait en l'instance. En suivant l'arrêt *Ward*, précité, je dois arriver à la conclusion que les demandeurs ont suffisamment prouvé que la protection de l'État n'était pas disponible.

[33] Quant à la volonté de l'État de régler la situation des Rom en Hongrie, je constate que la Commission

was substantive evidence before the Board to show that the Hungarian government had taken measures to address this issue. However, this cannot equate with adequate state protection (*Balogh, supra*). As stated by Gibson J. (*Elcock v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (F.C.T.D.), at paragraph 15):

Ability of a state to protect must be seen to comprehend not only the existence of an effective legislative and procedural framework but the capacity and the will to effectively implement that framework. [Emphasis mine.]

[34] In the present case, the documentary evidence found in the regional binder index of documents deposited by the refugee hearing officer clearly indicates that despite efforts by the state, police protection of the Roma is inadequate. This evidence demonstrates that Roma live in fear of both the police and the judicial process in Hungary, as they are the victims of police violence and a judicial process that supports and even encourages violence against them.

[35] According to a document entitled “Racism, racial discrimination, xenophobia and all forms of racial discrimination,” hostility towards the Roma is virtually systemic in the Hungarian police force. The Roma believe that they are systemically targeted by the police, as exhibited by the high number of cases of off-duty police officers harassing them. Furthermore, Roma victims are rarely able to obtain adequate remedies for such abuses. The 1997 statistics concerning “official crimes” (i.e. crimes committed by public officials) indicate that approximately three percent of cases brought against police actually led to convictions. In the few cases where police officers were convicted, the penalties were usually fines, probation or suspended sentences, and the police officers generally remained on the force.

[36] The regional index binder also contains the U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices for 2000, which addresses the ineffective legal

était saisie d’une preuve importante démontrant que le gouvernement hongrois avait pris des mesures en ce sens. Toutefois, ceci ne peut être décrit comme une protection adéquate de l’État (*Balogh, précité*). Comme le déclare le juge Gibson (*Elcock c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1999), 175 F.T.R. 116 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 15):

Non seulement le pouvoir protecteur de l’État doit-il comporter un encadrement légal et procédural efficace mais également la capacité et la volonté d’en mettre les dispositions en œuvre. [Non souligné dans l’original.]

[34] En l’instance, la preuve documentaire qui se trouve au cartable régional des documents déposé par l’agent chargé de la revendication fait ressortir que, malgré les efforts de l’État, la protection policière accordée aux Rom est inadéquate. Cette preuve démontre que les Rom vivant en Hongrie craignent à la fois les policiers et le processus judiciaire, puisqu’ils sont victimes de la violence policière et d’un appareil judiciaire qui appuie et même encourage la violence exercée à leur égard.

[35] Selon le document intitulé «Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et toutes les formes de discrimination», l’hostilité envers les Rom au sein des forces policières hongroises est de nature systémique. Les Rom considèrent qu’ils sont constamment ciblés par les policiers, comme le fait ressortir le nombre élevé d’affaires de harcèlement par des policiers n’étant pas dans l’exercice de leurs fonctions. De plus, les victimes Rom obtiennent rarement une réparation adéquate suite à ces abus. Les statistiques de 1997 qui portent sur les «crimes officiels» (c.-à-d. les crimes commis par des fonctionnaires publics) indiquent qu’à peu près 3 p. 100 des affaires visant des policiers se soldent par une déclaration de culpabilité. Dans les rares cas où les policiers sont trouvés coupables, la pénalité consiste généralement en une amende, une période de probation ou une sentence suspendue. Les policiers en cause sont généralement maintenus en fonctions.

[36] Le cartable régional contient aussi le U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices for 2000, qui fait état de l’inefficacité de la

protection of the Roma in Hungary. According to this document, the Roma are the most common victims of police abuse. The Roma also receive less than equal treatment in the judicial process, where they are kept in pre-trial detention more often and for longer periods of time than non-Roma. This document highlights the fact that the Council of Europe's Commission against Racism and Intolerance Report for 2000 found that the legal protection of Roma is ineffective and that regulations banning discrimination are insufficiently implemented. The Amnesty International Report 2001 also indicates that this same commission held that severe problems of racism and intolerance exist in Hungary, and that the incidence of discrimination towards the Roma continue in all fields of life, especially with the police.

[37] The plight of the Roma in Hungary has led my colleague Muldoon J. to conclude that "When it comes to protecting Roma from the serious assaults and persecution shown here, Hungary appears to have suffered a break-down of State civilization". (*Elemer v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 432; [2001] F.C.J. No. 648 (T.D.) (QL), at paragraph 3.) This is equally true in the present case.

[38] For these reasons, this application for judicial review is allowed. The Board's decision is set aside and the matter is sent back for redetermination in accordance with these reasons.

ORDER

[39] THIS COURT ORDERS THAT the application for judicial review is allowed. The Board's decision is set aside and the matter is sent back for redetermination in accordance with these reasons.

protection juridique accordée aux Rom en Hongrie. Selon ce document, les Rom sont les victimes les plus courantes des abus exercés par les policiers. De plus, les Rom ne reçoivent pas un traitement égal dans le cadre des procédures judiciaires, car ils sont plus souvent maintenus en détention préventive et pendant des périodes plus longues que les autres citoyens. Ce document souligne le fait que la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe, dans son rapport pour l'année 2000, a conclu que les protections juridiques offertes aux Rom sont inefficaces et que la réglementation interdisant la discrimination n'est pas suffisamment mise en œuvre. Le rapport de 2001 d'Amnistie internationale indique aussi que cette Commission a conclu qu'il y avait de graves problèmes de racisme et d'intolérance en Hongrie, et que la discrimination envers les Rom continuait à s'exercer dans tous les domaines et était particulièrement répandue chez les policiers.

[37] La situation des Rom en Hongrie a suscité la conclusion suivante de mon collègue le juge Muldoon, savoir que «Quant il s'agit de protéger les Rom contre les agressions graves et la persécution démontrées dans la présente affaire, la Hongrie paraît ne plus rien avoir en commun avec une civilisation protectrice de ses citoyens». (*Elemer c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 432; [2001] A.C.F. n° 648 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 3.) Cette conclusion s'applique également en l'instance.

[38] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de la Commission est annulée et la question est renvoyée pour nouvelle décision en accord avec les présents motifs.

ORDONNANCE

[39] LA COUR ORDONNE QUE la demande de contrôle judiciaire soit accueillie. La décision de la Commission est annulée et la question lui est renvoyée pour nouvelle décision en accord avec les présents motifs.