

A-409-06
2007 FCA 315

A-409-06
2007 CAF 315

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

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

v.

c.

Leonid Ivanov (*Respondent*)

Leonid Ivanov (*intimé*)

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

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

Federal Court of Appeal, Nadon, Sexton and Sharlow
J.J.A.—Toronto, October 1 and 3, 2007.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sexton et Sharlow,
J.C.A.—Toronto, 1^{er} et 3 octobre 2007.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeal from Federal Court decision allowing application for judicial review of IAD decision cancelling direction staying execution of removal order and dismissing appeal under now repealed Immigration Act (former Act), s. 74(3)(b)(i) — Where permanent resident seeking stay of deportation order pursuant to former Act, s. 70(1)(b), IAD must have regard to all circumstances of case in deciding whether claimant should not be removed from Canada — According to IAD, Federal Court practices, factors set out by IAB in Ribic v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) apply to cancellation of stay pursuant to Immigration Act, s. 74(3)(b) — Once evidence introduced relating to Ribic factor, IAD must consider such factor in reasons — IAD's failure to consider foreign hardship factor error of law — Certified question as to whether IAD obliged to consider all relevant factors raised by applicant's evidence when applicant not presenting these factors in submissions answered affirmatively — Appeal dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appel de la décision de la Cour fédérale accueillant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la SAI a annulé l'ordre de surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion et rejeté l'appel interjeté en application de l'art. 74(3)(b)(i) de la Loi sur l'immigration (l'ancienne Loi), maintenant abrogée — Lorsqu'un résident permanent demande un sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion en vertu de l'art. 70(1)(b) de l'ancienne Loi, la SAI doit décider si, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, le demandeur ne devrait pas être renvoyé du Canada — Selon les pratiques de la SAI et de la Cour fédérale, les facteurs que la SAI a énoncés dans l'arrêt Ribic c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) s'appliquent à l'annulation d'un sursis en vertu de l'art. 74(3)(b) de la Loi sur l'immigration — Dès qu'il existe une preuve liée à un facteur énoncé dans Ribic, la SAI doit faire mention de ce facteur dans ses motifs — L'omission, par la SAI, de prendre en compte le facteur relatif aux difficultés à l'étranger constitue une erreur de droit — La Cour a répondu par l'affirmative à la question certifiée de savoir si la SAI est tenue de prendre en compte tous les facteurs pertinents soulevés dans la preuve du demandeur alors que ce dernier n'a pas fait valoir ces facteurs dans ses observations — Appel rejeté.

**STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED**

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 70(1)(b) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1995, c. 15, s. 13), 74(3)(b) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 70(1)(b) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1995, c. 15, art. 13), 74(3)(b) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; 2002 SCC 3; *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL).

DISTINGUISHED:

Owusu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2004] 2 F.C.R. 635; (2004), 318 N.R. 300; 2004 FCA 38; *Ranganathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 164; (2000), 11 Imm. L.R. (3d) 142; 266 N.R. 380 (C.A.).

REFERRED TO:

Beaumont v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2002), 25 Imm. L.R. (3d) 189; 2002 FCT 1261; *Burgess v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 1302 (T.D.) (QL).

APPEAL from a Federal Court decision ([2007] 2 F.C.R. 384; (2006), 299 F.T.R. 131; 55 Imm. L.R. (3d) 267; 2006 FC 1055) determining that the Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division, is obliged to consider all of the relevant factors raised by the applicant's evidence even if the applicant has neither referred to nor relied on these factors in his submissions as a basis for staying a deportation order. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Lorne McClenaghan for appellant.
Ronald P. Poulton for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Mamann and Associates, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SEXTON J.A.: This appeal considers whether the Federal Court correctly determined that the Immigration

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 84; 2002 CSC 3; *Ribic c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] D.S.A.I. n° 4 (QL).

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Owusu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2004] 2 R.C.F. 635; 2004 CAF 38; *Ranganathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 164 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

Beaumont c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CFP1 1261; *Burgess c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1302 (1^{re} inst.) (QL).

APPEL de la décision ([2007] 2 R.C.F. 384; 2006 CF 1055) par laquelle la Cour fédérale a déclaré que la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est tenue de prendre en compte tous les facteurs pertinents soulevés dans la preuve du demandeur alors que ce dernier n'a pas mentionné ni fait valoir ces facteurs dans ses observations comme motif pour surseoir à la mesure d'expulsion. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Lorne McClenaghan pour l'appellant.
Ronald P. Poulton pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Mamann and Associates, Toronto, pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Le présent appel porte sur la question de savoir si la Cour fédérale a conclu à

and Refugee Board, Immigration Appeal Division (the IAD) is obliged to consider all of the relevant factors raised by the applicant's evidence even if the applicant has neither referred to nor relied on these factors in his submissions as a basis for staying a deportation order. I would conclude that the IAD does have such a duty and I would dismiss the appeal.

[2] This is an appeal of the decision of Justice Kelen of the Federal Court in *Ivanov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 2 F.C.R. 384. In the Court below, Leonid Ivanov (the respondent) successfully obtained judicial review of a decision of the IAD in which the IAD cancelled its 2001 direction staying the execution of the respondent's removal order and dismissed his appeal under subparagraph 74(3)(b)(i) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] of the now repealed *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the former Act). Justice Kelen also certified the following serious question of general importance [at paragraph 2 of the judgment]:

Is the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board obliged to consider all of the relevant factors raised by the applicant's evidence when the applicant has not presented these factors in his submissions as a basis for staying the deportation order?

[3] Where a permanent resident seeks a stay of a deportation order pursuant to paragraph 70(1)(b) [as am. *idem*; S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the former Act, the IAD must have "regard to all the circumstances of the case" in deciding that the claimant should not be removed from Canada. The Supreme Court of Canada, in *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, confirmed that the circumstances to be considered are those sometimes referred to as the "Ribic factors", after the IAD decision of *Ribic v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] I.A.B.D. No. 4 (QL). The Ribic factors are as follows:

- the seriousness of the offence or offences leading to the deportation and the possibility of rehabilitation;

bon droit que la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est tenue de prendre en compte tous les facteurs pertinents soulevés dans la preuve du demandeur alors que ce dernier n'a pas mentionné ni fait valoir ces facteurs dans ses observations comme motif pour surseoir à la mesure d'expulsion. Je conclurais que la SAI a une telle obligation et je rejetterais l'appel.

[2] Il s'agit d'un appel de la décision du juge Kelen de la Cour fédérale dans l'affaire *Ivanov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 2 R.C.F. 384. En première instance, Leonid Ivanov (l'intimé) avait présenté avec succès une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la SAI avait annulé l'ordre de surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion prise contre lui qu'elle avait rendu en 2001, et rejeté l'appel que l'intimé avait interjeté en application du sous-alinéa 74(3)b(i) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (l'ancienne Loi), maintenant abrogée. Le juge Kelen a également certifié la question grave de portée générale qui suit [au paragraphe 2 du jugement]:

La Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est-elle tenue de prendre en compte tous les facteurs pertinents soulevés dans la preuve du demandeur alors que ce dernier n'a pas fait valoir certains de ces facteurs dans ses observations comme motif pour surseoir à la mesure d'expulsion?

[3] Lorsqu'un résident permanent demande un sursis à l'exécution d'une mesure d'expulsion en vertu de l'alinéa 70(1)b) [mod., *idem*; L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de l'ancienne Loi, la SAI doit décider si, « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce », le demandeur ne devrait pas être renvoyé du Canada. Dans l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, la Cour suprême du Canada a confirmé que les facteurs à prendre en compte sont ceux que l'on désigne parfois sous le nom de « facteurs énoncés dans Ribic », suivant la décision de la SAI dans l'affaire *Ribic c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 D.S.A.I. n° 4 (QL). Les facteurs énoncés dans Ribic sont les suivants :

- la gravité de l'infraction ou des infractions à l'origine de l'expulsion et la possibilité de réadaptation;

- the circumstances surrounding the failure to meet the conditions of admission which led to the deportation order;
 - the length of time spent in Canada and the degree to which the applicant is established;
 - the existence of family in Canada and the dislocation to that family that deportation of the applicant would cause;
 - the support available for the applicant not only within the family but also within the community; and
 - the degree of hardship that would be caused to the applicant by his return to his country of nationality (this factor is sometimes referred to as “foreign hardship”).
- les circonstances du manquement aux conditions d’admissibilité, qui est à l’origine de la mesure;
 - la période passée au Canada et le degré d’établissement du demandeur au Canada;
 - la famille qu’il a au pays et les bouleversements que l’expulsion du demandeur occasionnerait pour cette famille;
 - le soutien dont bénéficie le demandeur, non seulement au sein de sa famille, mais également de la collectivité;
 - l’importance des difficultés que causerait au demandeur le retour dans son pays de nationalité (ce facteur est parfois appelé celui des « difficultés à l’étranger »).

The *Ribic* factors are illustrative of the circumstances the IAD should consider when hearing appeals under paragraph 70(1)(b), but the factors are not exhaustive: *Chieu*, at paragraph 40.

Les facteurs énoncés dans *Ribic* font ressortir les circonstances que la SAI devrait prendre en compte lorsqu’elle entend un appel interjeté en vertu de l’alinéa 70(1)b), mais ces facteurs ne sont pas exhaustifs : arrêt *Chieu*, au paragraphe 40.

[4] The Supreme Court in *Chieu* also clarified that the IAD is entitled to consider potential foreign hardship under paragraph 70(1)(b) of the former Act, if, as in this case, a likely country of removal is identified by the permanent resident facing removal. Since the Supreme Court’s reasons in *Chieu* were not released until 2002, in the 2001 hearing originally granting a stay to the respondent the IAD did not address the issue of foreign hardship and, under the then current jurisprudence, was not obliged to do so. However, the IAD decision that is the subject of this appeal was rendered after *Chieu*.

[4] Dans l’arrêt *Chieu*, la Cour suprême a aussi clairement indiqué que la SAI est autorisée à tenir compte des difficultés possibles à l’étranger en vertu de l’alinéa 70(1)b) de l’ancienne Loi, lorsque, comme en l’espèce, un pays de destination probable a été établi par le résident permanent frappé de renvoi. Étant donné que les motifs énoncés par la Cour suprême dans l’arrêt *Chieu* n’ont été publiés qu’en 2002, à l’audience tenue en 2001, lors de laquelle l’intimé avait initialement obtenu un sursis, la SAI ne s’était pas penchée sur la question des difficultés à l’étranger et, selon l’état de la jurisprudence à cette époque, elle n’était pas tenue de le faire. Cependant, la décision de la SAI qui est visée par le présent appel a été rendue après l’arrêt *Chieu*.

[5] A preliminary question this Court must answer is whether the *Ribic* factors apply to the cancellation of a stay pursuant to paragraph 74(3)(b) of the former Act, which makes no reference to an obligation to consider “all the circumstances of the case.” It appears to me that established IAD and Federal Court practice answers this question in the affirmative. See, for instance, *Beaumont*

[5] La Cour doit répondre à la question préliminaire de savoir si les facteurs énoncés dans *Ribic* s’appliquent à l’annulation d’un sursis en vertu de l’alinéa 74(3)b) de l’ancienne Loi qui ne mentionne nullement l’obligation de rendre une décision « eu égard aux circonstances particulières de l’espèce ». Il me semble que les pratiques établies de la SAI et de la Cour fédérale

v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (2002), 25 Imm. L.R. (3d) 189 (F.C.T.D.) and *Burgess v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] F.C.J. No. 1302 (T.D.) (QL), *per* Nadon J. (as he then was) at paragraphs 16 to 19. I see no reason to disturb the practices of the IAD and the Federal Court in this regard.

[6] I now turn to the certified question, namely, whether the IAD is obligated to consider evidence that applies to *Ribic* factors not argued in the claimant's submissions. The appellant makes reference to two cases of this Court: *Owusu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2004] 2 F.C.R. 635, and *Ranganathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 164 (C.A.). Neither case is apposite to this appeal.

[7] The case of *Owusu* considered the failure of an immigration officer to consider the claimant's argument that if he were forced to return to Ghana he would not have any way to support his family financially. However, in that case, there was no evidence presented to support this submission. In that sense, the issue in *Owusu* is opposite from the case at bar: this case deals with evidence, but no submissions. In *Owusu*, there was a legal submission with no supporting evidence.

[8] The appellant also makes reference to the case of *Ranganathan*, for the proposition that the respondent could not have possibly thought that foreign hardship was an important factor if it had not been presented to the IAD as such in his submissions. Thus, so the logic goes, the IAD would not have had to consider this factor. However, the case of *Ranganathan* concerned the availability of an internal flight alternative (IFA) in Colombo in a refugee claim. The question was not whether the Convention Refugee Determination Division had considered a specific factor, but rather whether they had considered a specific piece of evidence

permettent de répondre affirmativement à cette question. Voir, par exemple, *Beaumont c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 1261, et *Burgess c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] A.C.F. n° 1302 (1^{re} inst.) (QL), par le juge Nadon (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) aux paragraphes 16 à 19. Je ne vois aucune raison de modifier les pratiques de la SAI et de la Cour fédérale à cet égard.

[6] Je vais maintenant aborder la question certifiée, c'est-à-dire celle de savoir si la SAI est tenue de prendre en compte la preuve relative aux facteurs énoncés dans *Ribic* que le demandeur n'a pas fait valoir dans ses observations. L'appelant fait référence à deux arrêts de la Cour : *Owusu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2004] 2 R.C.F. 635, et *Ranganathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 164 (C.A.). Ni l'un ni l'autre de ces arrêts n'est pertinent dans le cadre du présent appel.

[7] Dans l'affaire *Owusu*, le demandeur avait reproché à l'agent d'immigration d'avoir omis de prendre en considération l'argument selon lequel s'il était forcé de retourner au Ghana il n'aurait aucun moyen de subvenir aux besoins pécuniaires de sa famille. Cependant, aucune preuve n'avait été fournie pour appuyer cette assertion. Ainsi, il s'agissait d'une situation opposée à celle dont la Cour est saisie dans la présente affaire : en l'espèce, la preuve existe mais aucun argument n'a été avancé. Dans l'affaire *Owusu*, un argument de droit avait été mis en avant, mais il n'était étayé par aucune preuve.

[8] L'appelant fait aussi référence à l'arrêt *Ranganathan*, à l'appui de sa prétention selon laquelle l'intimé ne pouvait pas considérer les difficultés à l'étranger comme un facteur important si celles-ci n'avaient pas été présentées comme tel à la SAI dans ses allégations. Ainsi, logiquement, la SAI n'aurait pas eu à tenir compte de ce facteur. Cependant, l'arrêt *Ranganathan* portait sur la possibilité de refuge intérieur (la PRI) à Colombo dans le cadre d'une revendication de statut de réfugié. La question n'était pas de savoir si la Section du statut de réfugié avait tenu compte d'un facteur en particulier, mais plutôt de savoir si elle avait

in relation to the question of IFA. More importantly, there were established facts that directly contradicted the evidence that had been omitted from the Board's decision.

[9] In my opinion, once there is evidence that relates to a *Ribic* factor, the IAD must consider that *Ribic* factor in its reasons. This is not tantamount to an obligation to elicit evidence, as the appellant suggests. The evidentiary burden to demonstrate why a stay ought not to be cancelled remains on the permanent resident facing deportation.

[10] Applying that reasoning to the case at bar, the IAD failed to consider the factor of foreign hardship. Moreover, while it was scant, some evidence had been presented on this issue. The relevant evidence reads (the emphasis is my own):

COUNSEL: Okay. Look, I understand that. But I'm more interested in the more immediate aftermath. Okay? What I want to know is, you get deported, what happens to provisions of the daily care of your mother and grandmother?

APPELLANT: There's going to be no care. They're probably going to end up dying and that's it. There's going to be nothing there. And to be quite honest, you know, you guys decide to deport me, why don't you just—you know, I don't even want to live. I don't really want to think about that. You know—

COUNSEL: Why not?

APPELLANT: If I have to be deported, there is no use of—there is no other country I know. This is the only thing, I lived here, I grew up, this is the people I love and the country I know. And if I have to be deported, then I don't even think I want to live, to be honest. There is no, no—there is nothing there no more for me.

[11] The failure to consider the *Ribic* factor of foreign hardship is an error of law. Thus, the decision of the IAD dated November 10, 2005 must be set aside. The matter must be remitted to the IAD for redetermination by a differently constituted panel. I will not address the other grounds of appeal as it is not necessary to do so.

pris en compte un élément de preuve précis en ce qui concerne la PRI. Plus important encore, il y avait des faits établis qui contredisaient directement la preuve que la Commission avait omis de mentionner dans sa décision.

[9] À mon avis, dès qu'il existe une preuve liée à un facteur énoncé dans *Ribic*, la SAI doit faire mention de ce facteur dans ses motifs, ce qui n'équivaut pas à l'obligation d'obtenir une preuve, comme l'appelant le soutient. Le fardeau d'établir les raisons pour lesquelles le sursis ne devrait pas être annulé repose sur le résident permanent faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.

[10] Si l'on applique ce raisonnement à la présente affaire, la SAI a omis de prendre en compte le facteur relatif aux difficultés à l'étranger. De plus, même si la preuve était mince, certains éléments de preuve ont été présentés relativement à cette question. La preuve pertinente est reproduite ci-dessous :

[TRADUCTION]

CONSEIL : D'accord. Bon, je comprends cela. Cependant, je m'intéresse davantage aux conséquences directes. Comprenez-vous? Je veux savoir ce qu'il adviendra des soins quotidiens que votre mère et votre grand-mère doivent recevoir si on vous expulse?

APPELLANT : Elles ne recevront aucun soin. Elles finiront probablement par en mourir, un point c'est tout. Personne ne sera là pour s'occuper d'elles. Pour être parfaitement honnête, vous savez, si vous décidez de m'expulser, faites-le donc—vous savez, je n'ai même plus envie de vivre. Je ne veux pas vraiment y penser. Vous savez—

CONSEIL : Pourquoi?

APPELLANT : Si je devais être expulsé, à quoi bon—je ne connais aucun autre pays. Ce pays est tout pour moi, j'ai vécu ici, j'ai grandi ici, les gens que j'aime se trouvent ici et je connais bien ce pays. Si je devais être expulsé, honnêtement, je crois que je n'aurais même plus envie de vivre. Il n'y a aucun, aucun—il n'y a aucun autre pays pour moi. [Non souligné dans l'original.]

[11] Le fait de ne pas avoir pris en compte le facteur énoncé dans *Ribic* relatif aux difficultés à l'étranger constitue une erreur de droit. Par conséquent, la décision de la SAI rendue le 10 novembre 2005 doit être annulée. L'affaire doit être renvoyée à la SAI pour qu'un tribunal différemment constitué statue à nouveau sur elle. Je ne

vais pas aborder les autres motifs d'appel puisque cela n'est pas nécessaire.

[12] I would answer the certified question in the affirmative and dismiss the appeal.

[12] Je répondrais par l'affirmative à la question certifiée et rejetterais l'appel.

NADON J.A.: I agree.

LE JUGE NADON, J.C.A.: Je suis d'accord.

SHARLOW J.A.: I agree.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A.: Je suis d'accord.