

IMM-5330-99

**Ali Ahmed, Belara Ahmed and Ali Ahsan Raju**  
(Applicants)

v.

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

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

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Montréal, August  
16; Ottawa, August 31, 2000.

*Citizenship and Immigration — Immigration practice —  
Not open to post-claim determination officer to make  
adverse findings of credibility with respect to refugee  
claimant seeking landing as member of post-determination  
refugee claimants in Canada class, where Refugee Division,  
after full oral hearing of claim, had found claimant credible.*

The principal applicant, his wife and his son were citizens of Bangladesh. When he was an assistant public prosecutor in Dhaka, during the regime of the Bangladesh Nationalist Party (BNP), he had prosecuted many Awami League goons. When the BNP fell from power, he lost his position, a political appointment. The applicant alleged that he was then targeted by those he had prosecuted but the police declined to protect him and his family. They then left the country and sought Convention refugee status in Canada.

The Refugee Division of the Immigration and Refugee Board, finding that the incidents he complained of were a matter of revenge by the criminals he had prosecuted, ruled that Ahmed's problems lacked a nexus with a Convention ground and denied his application for refugee status.

Based on several implausibilities and inconsistencies, as well as the existence of an internal flight alternative (IFA), the post-claim determination officer (PCDO) determined that the applicants would not face a risk to their lives upon their return to Bangladesh, and therefore did not qualify as members of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class.

The issues were whether the officer exceeded her jurisdiction by making adverse findings of credibility where none had been made by the Refugee Board, and whether the

IMM-5330-99

**Ali Ahmed, Belara Ahmed et Ali Ahsan Raju**  
(demandeurs)

c.

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

*RÉPERTORIÉ: AHMED c. CANADA (MINISTRE DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—  
Montréal, 16 août; Ottawa, 31 août 2000.

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière  
d'immigration — L'agent de révision des revendications  
refusées ne peut tirer de conclusion défavorable sur la  
crédibilité du demandeur du statut de réfugié qui sollicite le  
droit d'établissement en qualité de demandeur non reconnu  
du statut de réfugié au Canada, alors que la section du  
statut de réfugié, après avoir tenu une audience complète  
sur la revendication a conclu que le demandeur était  
crédible.*

Le demandeur principal, son épouse et son fils étaient citoyens du Bangladesh. Lorsqu'il était procureur adjoint de la poursuite à Dhaka, sous le régime du Parti national du Bangladesh (PNB), il avait poursuivi de nombreux hommes de main de la Ligue Awami. Lorsque le PNB a perdu le pouvoir, il a été destitué de son poste, comblé par nomination politique. Le demandeur a affirmé avoir été la cible des personnes qu'il avait poursuivies, mais que la police avait refusé de les protéger lui et sa famille. Ils ont donc quitté le pays et revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention au Canada.

La section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ayant conclu que les incidents dont il se plaignait étaient des actes de vengeance de la part des criminels qu'il avait poursuivis, a statué que les problèmes de Ahmed n'avaient aucun lien avec un motif prévu par la Convention et a rejeté sa revendication du statut de réfugié.

L'agente de révision des revendications refusées (ARRR) s'est appuyée sur plusieurs incohérences et faits non plausibles, ainsi que sur l'existence d'une possibilité de refuge ailleurs au pays, pour statuer que la vie des demandeurs ne serait pas menacée s'ils retournaient au Bangladesh et qu'ils n'étaient donc pas admissibles en qualité de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC).

Les questions à trancher étaient celles de savoir si l'agente avait outrepassé sa compétence en tirant des conclusions défavorables sur la crédibilité, alors que la Commission du

officer's decision was unreasonable.

This was a somewhat unique case in that the conduct of the PCDO is impugned for having conducted a new assessment of a claim. More commonly, applicants have challenged PCDO decisions for the fettering of discretion by relying on the reasons of the Refugee Division. Counsel, while conceding that the PCDO is not bound by the findings of the Refugee Division, argued that this ought not apply to an applicant's detriment.

*Held*, the application should be allowed.

It is well established that this Court will only intervene in decisions rendered by the PCDO if the officer exercised his discretion pursuant to improper purposes, irrelevant considerations, with bad faith or in a patently unreasonable manner. Here, the PCDO committed reviewable error by exercising her discretion pursuant to improper purposes.

In the present case, it appeared that the PCDO had in fact substituted her opinion for that of the Refugee Division. The PCDO conducted a new refugee determination analysis rather than a risk analysis, re-evaluating the applicant's credibility, and thus exceeding her jurisdiction. A proceeding before the PCDO is not an appeal *de novo*. The PDRCC process acts as a safety net: while the applicant's fear may fall outside the scope of protection offered by the Convention, there may still be a risk to his life if sent back to Bangladesh. The PCDO process is administrative: the officer's role is limited to a review of the evidence in the record, including any new documents and submissions presented by the applicants. It is not open to the officer to conduct a new assessment of an applicant's credibility and to reverse the credibility findings of the Refugee Division.

The question as to whether a PCDO may find not to be credible a person seeking landing as a member of the PDRCC class who has been found credible by the Refugee Division was certified for consideration by the Federal Court of Appeal.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.  
*Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172, s. 2(1) "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" (as enacted by SOR/93-44, s. 1; 97-182, s. 1).

statut de réfugié n'en avait tiré aucune, et si la décision de l'agente était raisonnable.

Il s'agissait d'un cas assez unique du fait qu'on reprochait à l'ARRR d'avoir réévalué complètement la revendication des demandeurs. Il est plus courant que les demandeurs contestent les décisions des ARRR en leur reprochant d'avoir entravé leur pouvoir discrétionnaire en s'appuyant sur les motifs de la section du statut de réfugié. L'avocat, tout en reconnaissant que l'ARRR n'est pas lié par les conclusions de la section du statut de réfugié, a soutenu que ce principe ne doit pas s'appliquer en défaveur du demandeur.

*Jugement*: la demande est accueillie.

Il est bien établi que la Cour n'interviendra dans une décision rendue par un ARRR que si ce dernier a exercé son pouvoir discrétionnaire à des fins inappropriées, en tenant compte de considérations non pertinentes, en faisant preuve de mauvaise foi ou de façon manifestement déraisonnable. En l'espèce, l'ARRR a commis une erreur ouvrant droit au contrôle judiciaire en exerçant son pouvoir discrétionnaire à des fins inappropriées.

L'ARRR a en fait substitué sa propre opinion à celle de la section du statut de réfugié. L'ARRR a analysé à nouveau la revendication du statut de réfugié plutôt que de procéder à une analyse du risque, en réévaluant la crédibilité du demandeur, et elle a ainsi outrepassé sa compétence. L'instance devant l'ARRR ne constitue pas un appel *de novo*. Le processus d'attribution de la qualité de DNRSRC joue le rôle d'un filet de sécurité: il se peut que la crainte du demandeur déborde la portée de la Convention et que son renvoi au Bangladesh l'expose bel et bien au risque que sa vie soit menacée. Le processus d'attribution de la qualité de DNRSRC est de nature administrative: le rôle de l'agent se limite à un examen de la preuve versée au dossier, y compris les nouveaux documents et les nouvelles observations présentés par les demandeurs. L'agent n'est pas libre de procéder à une nouvelle évaluation de la crédibilité du demandeur et d'infirmer les conclusions sur la crédibilité tirées par la section du statut de réfugié.

La question de savoir si un ARRR peut conclure qu'une personne qui sollicite le droit d'établissement en qualité de DNRSRC n'est pas crédible alors que la section du statut de réfugié l'a jugé crédible a été certifiée en vue d'être examinée par la Cour d'appel fédérale.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 2(1) «demandeur non reconnu du statut de réfugié»

*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

au Canada» (édicte par DORS/93-44, art. 1; 97-182, art. 1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Gharib v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 99 F.T.R. 208; 30 Imm. L.R. (2d) 291 (F.C.T.D.); *Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 122 F.T.R. 37; 36 Imm. L.R. (2d) 114 (F.C.T.D.); *Baranchook v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 46 (F.C.T.D.); *Hussain v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 751 (T.D.) (QL).

## NOT FOLLOWED:

*Atapour et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 172 F.T.R. 129 (F.C.T.D.).

## DISTINGUISHED:

*Singh (Pakar) et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 113 F.T.R. 188 (F.C.T.D.); *Lishchenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 105 F.T.R. 264 (F.C.T.D.); *Samoylenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 116 F.T.R. 144 (F.C.T.D.); *Kailay v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] F.C.J. No. 701 (T.D.) (QL).

## REFERRED TO:

*Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mathiyabaranam* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301; 41 Imm. L.R. (2d) 197; 221 N.R. 351 (F.C.A.); *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Brar* (1993), 19 Imm. L.R. (2d) 291; 152 N.R. 157 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of the decision of a PCDO determining that applicants did not qualify for membership in the PDRCC class based on adverse credibility findings following a new assessment of applicants' claim. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Pia Zambelli* for applicant.  
*Michel C. Synnott* for respondent.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Gharib c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 99 F.T.R. 208; 30 Imm. L.R. (2d) 291 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 122 F.T.R. 37; 36 Imm. L.R. (2d) 114 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Baranchook c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 751 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## DÉCISION NON SUIVIE:

*Atapour et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 172 F.T.R. 129 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Singh (Pakar) et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 113 F.T.R. 188 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Lishchenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 105 F.T.R. 264 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Samoylenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 116 F.T.R. 144 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Kailay c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 701 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Mathiyabaranam* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301; 41 Imm. L.R. (2d) 197; 221 N.R. 351 (C.A.F.); *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (C.A.F.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Brar* (1993), 19 Imm. L.R. (2d) 291; 152 N.R. 157 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle une ARRR a statué que les demandeurs n'étaient pas admissibles en qualité de DNRSRC en raison des conclusions défavorables sur la crédibilité qu'elle avait tirées après avoir évalué à nouveau la revendication des demandeurs. Demande accueillie.

## ONT COMPARU:

*Pia Zambelli* pour le demandeur.  
*Michel C. Synnott* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Pia Zambelli*, Montréal, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application for judicial review of a decision of a post-claim determination officer (PCDO) that had determined that the applicants did not qualify as members of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class.

[2] Ali Ahmed, the principal applicant, his wife Belara and minor son, Ali Ahsan Ahmed are citizens of Bangladesh.

[3] The principal applicant was a former assistant public prosecutor working in Dhaka during the regime of the Bangladesh Nationalist Party (BNP). He is also a member of the BNP and an active member of the Lawyer's Front of the Bangladesh Nationalist Party.

[4] During the course of his duties as assistant public prosecutor between 1991 and 1996, the principal applicant prosecuted many "goons" of the Awami League (AL) for crimes such as illegal possession of arms, extortion of money, robberies and sexual assault.

[5] When the BNP lost power in March 1996, the principal applicant lost his appointment as assistant public prosecutor given that it was essentially a political appointment.

[6] Around this period, the principal applicant claimed that he was targeted by criminals he had successfully prosecuted in the past. In fact, he alleged that AL terrorists beat his son when they could not find him. In June 1996, he alleged that he was attacked by several terrorists with firearms. He escaped through the back door of his law office and subsequently went into hiding.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Pia Zambelli*, Montréal, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle une agente de révision des revendications refusées (ARRR) a statué que les demandeurs ne sont pas admissibles en qualité de demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC).

[2] Ali Ahmed, le demandeur principal, son épouse Belara et son fils mineur, Ali Ahsan Ahmed, sont citoyens du Bangladesh.

[3] Le demandeur principal a été procureur adjoint de la poursuite à Dhaka sous le régime du Parti national du Bangladesh (PNB). Il est aussi membre du PNB et membre actif du front des avocats du Parti nationaliste du Bangladesh.

[4] Dans l'exercice de ses fonctions en qualité de procureur adjoint de la poursuite, entre 1991 et 1996, le demandeur principal a poursuivi de nombreux hommes de main de la Ligue Awami (LA) notamment pour possession illégale d'armes, extorsion, vol à main armée et agression sexuelle.

[5] Lorsque le PNB a perdu le pouvoir en mars 1996, le demandeur principal a été destitué de son poste de procureur adjoint de la poursuite, car il s'agissait essentiellement d'une nomination politique.

[6] Le demandeur principal a prétendu avoir été, à peu près à cette époque, la cible de criminels qu'il avait réussi à faire condamner par le passé. En fait, il a allégué que des terroristes de la LA, n'ayant pas réussi à le trouver, avaient battu son fils. Il a soutenu qu'en juin 1996, plusieurs terroristes l'avaient attaqué avec des armes à feu. Il s'est échappé par la porte arrière de son cabinet d'avocat, puis s'est caché.

[7] In August 1996, AL and Jatiya Party goons raided the applicants' home, beating Ali Ahsan (the son of the principal applicant) and abusing Belara (wife of principal applicant). They contacted the police who refused to protect them. As a result, Ali Ahsan and Belara joined the principal applicant in hiding.

[8] The applicants left Bangladesh on September 23, 1996 and claimed refugee status on September 26, 1996.

[9] On May 20, 1999 the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board rendered a negative decision on the basis that the applicants' problems did not have a nexus with a Convention ground [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6]. The Board found that the principal applicant had become the object of revenge due to the criminals he had prosecuted.

[10] Based on several implausibilities and inconsistencies noted by the PCDO in the evidence before her, as well as the existence of an internal flight alternative (IFA), the PCDO determined that the applicants would not face a risk to their lives upon their return to Bangladesh, and therefore did not qualify as members of the PDRCC class as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Regulations, 1978*<sup>1</sup> (Regulations).

[11] More specifically, in her reasons, the immigration officer noted the following implausibilities:

Applicants forwarded submissions via their lawyer. The membership certificate from the Dhaka Bar Association states he was a member of the association since 1979. It is dated March 13, 1993. The last phrase states: "*I wish him every success in life*". This might suggest that applicant [*sic*] left the bar in 1993 and may have been planning his departure from Bangladesh since then.

The copy of applicant's i.d. card from the Bar Council of Dhaka is dated August 3, 1996. As per Ali's [the principal applicant] PIF, he was in hiding in Savar from June 14, 1996 to September 26, 1996. It is implausible that he could

[7] En août 1996, des hommes de main de la LA et du Parti Jatiya ont envahi sa résidence, ont battu Ali Ahsan (le fils du demandeur principal) et ont agressé Belara (l'épouse du demandeur principal). Ceux-ci ont communiqué avec la police, qui a refusé de les protéger. En conséquence, Ali Ahsan et Belara sont allés se cacher avec le demandeur principal.

[8] Les demandeurs ont quitté le Bangladesh le 23 septembre 1996 et ont revendiqué le statut de réfugié le 26 septembre 1996.

[9] Le 20 mai 1999, la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rendu une décision défavorable fondée sur le fait que les problèmes du demandeur n'avaient aucun lien avec un motif prévu par la Convention [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6]. La Commission a conclu que le demandeur principal était victime d'actes de vengeance à cause des criminels qu'il avait poursuivis avec succès.

[10] L'ARRR s'est appuyée sur plusieurs incohérences et faits non plausibles qu'elle a relevés dans la preuve qui lui a été présentée, ainsi que sur l'existence d'une possibilité de refuge ailleurs au pays, pour statuer que la vie des demandeurs ne serait pas menacée s'ils retournaient au Bangladesh et qu'ils n'étaient donc pas admissibles en qualité de DNRSRC au sens du paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*<sup>1</sup> (le Règlement).

[11] L'agente d'immigration a relevé, plus précisément, dans ses motifs, les faits non plausibles suivants:

[TRADUCTION] Les demandeurs ont fait valoir des observations par l'entremise de leur avocate. Le certificat de membre de l'Association du Barreau de Dhaka indique qu'il en était membre depuis 1979. Ce certificat est daté du 13 mars 1993. La dernière phrase dit: «*Je lui souhaite du succès dans la vie*». Cela peut laisser croire que le demandeur a quitté le Barreau en 1993 et a peut-être commencé dès lors à planifier son départ du Bangladesh.

La copie de la carte d'identité que le Conseil du Barreau de Dhaka a délivrée au demandeur est datée du 3 août 1996. Selon le FRP d'Ali (le demandeur principal), il s'est caché à Savar du 14 juin 1996 au 26 septembre 1996. Il n'est pas

obtain the i.d. in Dhaka if he was in Savar.

The letter from the Nationalist Lawyer's Forum of Dhaka states: "*He was an executive Committee Member of the Dhaka Bar Association Unit of the Bangladesh Jatiyotabadi Ainjibi Forum from June 1991 to March 1996.*" It seems as though he was no longer a member after March 1996. Applicant was not actively involved in politics. As per his PIF, he was Office Secretary Dhaka District Committee from 1979 to 1984. He may have been Assistant Public Prosecutor for the party in power at the time. However, applicant no longer occupies that position. Due to his leaving Bangladesh in 1996, he is no longer involved with the BNP. Thus, the applicant is no longer involved in politics, and the risks emanating from opposing political parties no longer apply.

Applicant also submitted a copy of an article from The Bangladesh Observer dated October 6, 1992, which refers to him as the prosecutor in an arms case. There is no evidence to sustain that the person in question was released from prison. Assuming it is true, there is no evidence to suggest that the police would not protect him, as the person is a criminal. Furthermore, as applicant was not an active member in politics and, having been a lawyer in the capital of Bangladesh, it is, in my opinion, unlikely that the police would refuse to protect him.

Ali claims that AL goons fractured his son's hand in April 1996, when unable to find him. There is no mention of having taken his son to the doctor.

Applicant went into hiding on June 14, 1996, after having been attacked by open fire while in his law chamber. He did not ask for police protection. He went into hiding. He claims that the 'goons' searched for him at his home on August 24, 1996. It is implausible that they would have waited that long to search for him if they were targeting him specifically.<sup>2</sup>

[12] As a result, the immigration officer determined that the applicants "would not be subject to any of the risks included in the definition of the PDRCC class."

## ISSUES

(1) Did the officer exceed her jurisdiction by making adverse findings of credibility where none had been made by the Refugee Board in the first place?

(2) If not, was the officer's decision unreasonable?

plausible qu'il ait pu obtenir cette carte d'identité à Dhaka alors qu'il se trouvait à Savar.

La lettre du forum des avocats du Parti nationaliste du Bangladesh dit: «*Il a été membre du comité de direction de l'unité de l'Association du Barreau de Dhaka du Jatiyotabadi Ainjibi Forum du Bangladesh du mois de juin 1991 au mois de mars 1996.*» C'est comme s'il n'en était plus membre depuis le mois de mars 1996. Le demandeur ne faisait pas de politique active. Selon son FRP, il était secrétaire du Bureau du Comité de district de Dhaka de 1979 à 1984. Il a peut-être été procureur adjoint de la poursuite pour le parti au pouvoir à cette époque. Toutefois, le demandeur n'occupe plus ce poste. Étant donné qu'il a quitté le Bangladesh en 1996, il ne participe plus aux activités du PNB. Ainsi, le demandeur ne fait plus de politique et il ne risque plus rien des partis politiques opposés.

Le demandeur a aussi produit une copie d'un article de l'édition du 6 octobre 1992 du *Bangladesh Observer* qui parle de lui comme du procureur de la poursuite dans une affaire d'armes. Aucune preuve n'étaye l'affirmation portant que cette personne aurait été libérée de prison. En supposant que ce soit véridique, aucune preuve ne laisse croire que la police ne le protégerait pas, puisque cette personne est un criminel. De plus, comme le demandeur ne faisait pas de politique active et a exercé le droit dans la capitale du Bangladesh, je pense qu'il est improbable que la police refuse de le protéger.

Ali soutient que des hommes de main de la LA ont fracturé la main de son fils en avril 1996, lorsqu'il n'ont pas réussi à le trouver. Il n'a pas mentionné qu'il avait emmené son fils chez le médecin.

Le demandeur s'est caché le 14 juin 1996 après avoir été la cible de coups de feu dans son cabinet d'avocat. Il n'a pas demandé la protection de la police. Il est allé se cacher. Il prétend que les hommes de main l'ont cherché chez lui le 24 août 1996. Il n'est pas plausible qu'ils aient attendu aussi longtemps pour le chercher s'ils le visaient spécifiquement.<sup>2</sup>

[12] Par conséquent, l'agente d'immigration a statué que les demandeurs [TRADUCTION] «ne seraient exposés à aucun des risques mentionnés dans la définition de la catégorie des DNRSRC».

## LES QUESTIONS EN LITIGE

1) L'agente a-t-elle outrepassé sa compétence en tirant des conclusions défavorables sur la crédibilité alors que la Commission n'en avait pas tiré auparavant?

2) Si non, la décision de l'agente était-elle déraisonnable?

## ANALYSIS

## (1) Jurisdiction to make adverse findings of credibility

[13] In numerous instances before this Court, applicants have challenged the PCDO's decision on the basis that the PCDO should not have relied on the Refugee Division's reasons and by doing so has fettered his or her discretion. In the case before me, the circumstances are quite unique in that the PCDO did not rely on the Refugee Division's findings, but rather conducted a completely new assessment of the applicants' claim.

[14] The applicants' case before the PCDO, was almost exclusively based on adverse findings of credibility. In fact, the PCDO found that certain documents before her cast a doubt on the genuineness of the principal applicant's story.

[15] Counsel for the applicants argues that it is not appropriate for a PCDO to conduct a fresh assessment of an applicant's credibility where the Refugee Division has already made a positive assessment thereof. Where no issue has been taken with the Refugee Division's factual findings, counsel contends that there is no jurisdiction for the PCDO officer to review those findings.

[16] Although counsel recognizes that technically the PCDO is not bound by the findings of the Refugee Division, she urges that this should not apply to the detriment of the individual applicant or be applied in such a way as to distort the quasi-appellant nature of the PDRCC process.

[17] As stated many times in case law, the standard for successful judicial review is very high. In fact, this Court will only intervene in decisions rendered by the PCDO if the officer exercised his or her discretion pursuant to improper purposes, irrelevant considerations, with bad faith or in a patently unreasonable manner.<sup>3</sup>

## ANALYSE

## 1) La compétence pour tirer des conclusions défavorables sur la crédibilité

[13] Dans beaucoup d'instances soumises à la Cour, des demandeurs ont contesté la décision d'un ARRR en faisant valoir que l'ARRR n'aurait pas dû s'appuyer sur les motifs de la section du statut de réfugié et qu'il avait de ce fait entravé son pouvoir discrétionnaire. Dans l'affaire dont je suis saisie, les circonstances sont assez uniques, car l'ARRR ne s'est pas appuyée sur les conclusions de la section du statut de réfugié et a plutôt réévalué complètement la revendication des demandeurs.

[14] La cause des demandeurs devant l'ARRR reposait presque entièrement sur des conclusions défavorables sur la crédibilité. En fait, l'ARRR a conclu que certains documents produits devant elle soulevaient un doute sur l'authenticité de l'histoire du demandeur principal.

[15] L'avocate des demandeurs soutient qu'il est irrégulier de la part d'une ARRR d'évaluer à nouveau la crédibilité d'un demandeur alors que la section du statut de réfugié a déjà tiré une conclusion favorable à son égard. L'avocate affirme que l'ARRR n'a pas compétence pour examiner les conclusions de fait de la section du statut de réfugié, lorsque ces conclusions ne sont pas contestées.

[16] L'avocate reconnaît que, techniquement, l'ARRR n'est pas liée par les conclusions de la section du statut de réfugié, mais elle insiste pour dire que ce principe ne doit pas jouer en défaveur du demandeur ni être appliqué de façon à déformer la nature de quasi-appel du processus d'attribution de la qualité de DNRSRC.

[17] Comme la jurisprudence l'a dit à maintes reprises, la norme à laquelle il faut satisfaire pour qu'une demande de contrôle judiciaire soit accueillie est très élevée. En fait, la Cour n'interviendra dans une décision rendue par un ARRR que si ce dernier a exercé son pouvoir discrétionnaire à des fins inappropriées, en tenant compte de considérations non pertinentes, en faisant preuve de mauvaise foi ou de façon manifestement déraisonnable<sup>3</sup>.

[18] In the case at bar, I am of the view that the PCDO committed a reviewable error by exercising her discretion pursuant to improper purposes. My reasons follow.

[19] According to the legislative scheme of the *Immigration Act*<sup>4</sup> and Regulations,<sup>5</sup> after a negative decision of the Convention Refugee Determination Division, applicants become eligible for a risk assessment to determine whether they are members of the PDRCC class. The PDRCC class definition is set out in subsection 2(1) of the Regulations which read as follows:

2.(1) . . .

“member of the post-determination refugee claimants in Canada class” means an immigrant in Canada

(a) who the Refugee Division has determined on or after February 1, 1993 is not a Convention refugee, . . .

. . .

(c) who if removed to a country to which the immigrant could be removed would be subjected to an objectively identifiable risk, which risk would apply in every part of that country and would not be faced generally by other individuals in or from that country,

(i) to the immigrant’s life, other than a risk to the immigrant’s life that is caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care,

(ii) of extreme sanctions against the immigrant, or

(iii) of inhumane treatment of the immigrant.

[20] Thus, to be declared members of the post-determination refugee claimants in Canada class, the applicants have to show that if removed to their country of origin, they would be subjected in every part of that country to a risk to their lives or to a risk of extreme sanctions or of inhumane treatment; the risk has to be personal and objectively identifiable.

[21] Counsel for the respondent submits that the PCDO has the jurisdiction to evaluate the credibility of the evidence before him or her. He relies mainly on the case of *Atapour et al. v. Canada (Minister of*

[18] En l’espèce, je suis d’avis que l’agent de révision a commis une erreur ouvrant droit au contrôle judiciaire en exerçant son pouvoir discrétionnaire à des fins inappropriées. Mes motifs sont exposés dans les paragraphes qui suivent.

[19] Selon le régime établi par la *Loi sur l’immigration*<sup>4</sup> et le Règlement<sup>5</sup>, après une décision négative de la section du statut de réfugié, les demandeurs ont droit à une évaluation du risque visant à déterminer s’ils correspondent à la définition des DNRSC figurant au paragraphe 2(1) du Règlement, reproduite ci-dessous:

2.(1) [. . .]

«demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada»  
Immigrant au Canada:

a) à l’égard duquel la section du statut a décidé, le 1<sup>er</sup> février 1993 ou après cette date, de ne pas reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention,

[. . .]

c) dont le renvoi vers un pays dans lequel il peut être renvoyé l’expose personnellement, en tout lieu de ce pays, à l’un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d’autres individus provenant de ce pays ou s’y trouvant:

(i) sa vie est menacée pour des raisons autres que l’incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats,

(ii) des sanctions excessives peuvent être exercées contre lui,

(iii) un traitement inhumain peut lui être infligé.

[20] Ainsi, pour être considérés comme des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada, les demandeurs doivent démontrer que, s’ils sont renvoyés dans leur pays d’origine, leur vie sera menacée, des sanctions excessives pourraient être exercées contre eux ou un traitement inhumain pourrait leur être infligé; ils doivent être exposés personnellement à ce risque, qui doit être objectivement identifiable.

[21] L’avocat du défendeur soutient que l’ARRR a compétence pour évaluer la crédibilité de la preuve qui lui est présentée. Il s’appuie principalement sur l’affaire *Atapour et al. c. Canada (Ministre de la*



*Citizenship and Immigration*),<sup>6</sup> wherein Rouleau J. found that based on the *Singh (Pakar) et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*<sup>7</sup> decision the PCDO must conduct an independent assessment of the credibility of the evidence, review all the evidence and draw inferences and attribute probative value to the evidence put before him or her. However, in *Singh*, Denault J. allowed a PDRCC application given that the PCDO limited her analysis of the risks of return to Malaysia to the wife's situation, thereby failing to assess the risk the husband could run if he should be removed from Canada. Denault J. held that this oversight showed that the reviewing officer did not consider the totality of the evidence. A careful review of the *Singh* decision reveals that there is in fact no mention that a PCDO must conduct an independent assessment of the credibility of the evidence before him or her.

[22] Counsel for the respondent also refers to decisions such as *Lishchenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,<sup>8</sup> *Samoylenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,<sup>9</sup> and *Kailay v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,<sup>10</sup> wherein this Court stated that the mere fact that the PCDO came to the same conclusion as the Refugee Division does not mean that the PCDO fettered her discretion. In *Kailay*, I stated that the PCDO is permitted to consider and rely upon the reasons of the Refugee Division provided the officer does not consider himself or herself bound by that decision. He argues that the same logic applies in the present case and that the PCDO is entitled to come to his or her own conclusion with regard to the credibility of the applicants' allegations.

[23] I do not agree. In the present case, it appears that the PCDO has in fact substituted her opinion for that of the Refugee Division. In my view, the PCDO conducted a new refugee determination analysis rather than a risk analysis, re-evaluating the applicant's credibility, and thus exceeding her jurisdiction. I do not believe that the role of the PCDO is to give a "second chance" to an applicant to have his claim

*Citoyenneté et de l'Immigration*)<sup>6</sup>, dans laquelle le juge Rouleau a conclu, en s'appuyant sur la décision *Singh (Pakar) et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>7</sup>, que l'ARRR doit procéder à une évaluation indépendante de la crédibilité de la preuve, examiner tous les éléments de preuve, en tirer des conclusions et accorder une valeur probante à la preuve produite devant lui. Toutefois, dans l'affaire *Singh*, le juge Denault a accueilli une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC parce que l'ARRR avait limité son analyse des risques découlant d'un retour en Malaisie à la situation de l'épouse et n'avait donc pas évalué le risque auquel l'époux pourrait être exposé à la suite de son renvoi du Canada. Le juge Denault a statué que cette omission démontrait que l'agente de révision n'avait pas tenu compte de la totalité de la preuve. Un examen attentif de la décision *Singh* révèle qu'en fait, elle ne mentionne pas qu'un ARRR doit procéder à une évaluation indépendante de la crédibilité de la preuve produite devant lui.

[22] L'avocat du défendeur se reporte aussi à des décisions comme *Lishchenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>8</sup>, *Samoylenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>9</sup> et *Kailay c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,<sup>10</sup> dans lesquelles la Cour a affirmé que le simple fait que l'ARRR tire la même conclusion que la section du statut de réfugié ne signifie pas que l'ARRR a entravé son pouvoir discrétionnaire. Dans l'affaire *Kailay*, j'ai expliqué que l'ARRR est autorisé à tenir compte des motifs de la section du statut de réfugié, à condition qu'il ne se considère pas lié par cette décision. L'avocat fait valoir que le même raisonnement s'applique en l'espèce et que l'ARRR a le droit de tirer sa propre conclusion concernant la crédibilité des allégations des demandeurs.

[23] Je ne suis pas d'accord. En l'espèce, l'ARRR a en fait substitué sa propre opinion à celle de la section du statut de réfugié. J'estime qu'elle a analysé à nouveau la revendication du statut de réfugié plutôt que de procéder à une analyse du risque, en réévaluant la crédibilité du demandeur, et qu'elle a ainsi outrepassé sa compétence. Je ne crois pas que le rôle de l'ARRR consiste à donner à un demandeur une

revisited. Although it has been described as a type of “quasi-appeal”,<sup>11</sup> I am not ready to conclude that it is an appeal *de novo*. If this was so, it would have been easy for the legislator to state as such in an express statutory provision.

[24] As I stated in *Baranchook v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*:<sup>12</sup>

Logic dictates that the PDRCC “net” could only catch those refugees that have fallen through the Convention Refugee “net”. In other words, the PDRCC process requires that an individual qualify for Convention Refugee determination and fail (for instance because he could not establish a link between his fear of persecution and the grounds enumerated in the definition of a Convention Refugee) in order to qualify for a PDRCC consideration. The PDRCC process is a much narrower mechanism.<sup>13</sup>

[25] The present case is an ideal illustration of the PDRCC process operating as a safety net. The applicant’s fear may have been outside the scope of protection offered by the Convention, nevertheless, there may very well be a risk to his life if he were to return to Bangladesh.

[26] It has been established<sup>14</sup> that the Refugee Division has full jurisdiction with respect to credibility determinations given its opportunity and ability to assess the claimants, their demeanour, coherence and consistency in oral testimony. The Refugee Division is empowered to make adverse findings of credibility based on the implausibility of an applicant’s story.

[27] In my opinion, the PCDO process is an administrative one. As such, the officer’s role is limited to a review of the evidence in the record, including any new documents and submissions presented by the applicants. Thus, it is not open for the officer to conduct a new assessment of an applicant’s credibility and to reverse the credibility findings of the Refugee Division. Just as Nadon J. stated in *Hussain v. Canada*

«deuxième chance» de faire évaluer sa revendication. Bien que ce processus ait été qualifié de «quasi-appeal»<sup>11</sup>, je ne suis pas disposée à conclure qu’il s’agit d’un appel *de novo*. Si c’était le cas, il aurait été facile pour le législateur de le préciser dans une disposition expresse.

[24] Pour reprendre les termes que j’ai employés dans *Baranchook c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* <sup>12</sup>:

En toute logique, le «filet» de la catégorie des demandeurs non reconnus ne peut englober que les réfugiés qui n’ont pas été retenus dans le «filet» des réfugiés au sens de la Convention. En d’autres termes, selon les règles applicables à la catégorie des demandeurs non reconnus, pour qu’une personne puisse faire partie de cette catégorie, il faut d’abord qu’elle puisse être considérée à première vue comme un réfugié au sens de la Convention et qu’elle échoue dans cette tentative (par exemple parce qu’elle n’a pu établir un lien entre sa crainte d’être persécutée et les motifs énumérés dans la définition de «réfugié au sens de la Convention»). Les règles applicables à la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié forment un mécanisme beaucoup plus étroit.<sup>13</sup>

[25] Nous avons en l’espèce un exemple idéal du rôle de filet de sécurité que joue le processus d’attribution de la qualité de DNRSRC. Il se peut que la crainte du demandeur déborde la portée de la Convention et que son renvoi au Bangladesh l’expose bel et bien au risque que sa vie soit menacée.

[26] Il a été établi<sup>14</sup> que la section du statut de réfugié a pleine compétence pour apprécier la crédibilité, car elle a l’occasion et elle est en mesure d’évaluer les demandeurs, leur comportement, ainsi que la cohérence de leur témoignage de vive voix. La section du statut de réfugié a le pouvoir de tirer des conclusions défavorables sur la crédibilité si elle juge que l’histoire du demandeur n’est pas plausible.

[27] Selon moi, le processus d’attribution de la qualité de DNRSRC est de nature administrative. De ce fait, le rôle de l’agent se limite à un examen de la preuve versée au dossier, y compris les nouveaux documents et les nouvelles observations présentés par les demandeurs. L’agent n’est donc pas libre de procéder à une nouvelle évaluation de la crédibilité du demandeur et d’infirmes les conclusions sur la crédibi-

(*Minister of Citizenship and Immigration*),<sup>15</sup> that an immigration officer does not sit in appeal or review of the Refugee Board's decision in a humanitarian and compassionate application, where its purpose is not to reargue the facts which were originally before the Refugee Board, I am of the view that the same applies to a PDRCC application.

[28] In the present case, the Refugee Division did not make any negative findings with respect to the principal applicant's credibility. The Refugee Division rejected the applicants' claim on the basis of an absence of nexus between the applicants' well-founded fear of persecution and one of the grounds enumerated in the Convention.

[29] The PCDO's role in a PDRCC application is to conduct a risk assessment. In the present case, I am of the opinion that the PCDO exceeded her jurisdiction in substituting her opinion for that of the Refugee Division which warrants the intervention of this Court.

[30] Counsel for the respondent submits that the IFA's conclusion was not challenged and that there were sufficient grounds for the PCDO to conclude that the applicants would not face a risk if returned. I disagree. I am unable to conclude that the officer would have come to the same conclusion if he would have found the application credible.

[31] This application for judicial review is allowed. The matter is sent back for redetermination by another post-claim determination officer in accordance with these reasons.

[32] Counsel for the applicants have requested the following question for certification:

Is it open to a Post-Determination Claim Officer (PDCO) to find a refugee claimant seeking landing as a member of the Post-Determination Refugee Claimants in Canada (PDRCC) class not to be credible, where the Refugee Division, after a full oral hearing into the claim, has already found the same claimant to be credible?

lité tirées par la section du statut de réfugié. Le juge Nadon a affirmé, dans l'affaire *Hussain c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>15</sup>, qu'un agent d'immigration saisi d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, dont le but n'est pas de plaider à nouveau les faits présentés à l'origine devant la Commission du statut de réfugié, ne siège ni en appel ni en contrôle de la décision de la Commission; je crois que cela vaut aussi en ce qui concerne les DNRSRC.

[28] En l'espèce, la section du statut de réfugié n'a pas tiré de conclusion défavorable relativement à la crédibilité du demandeur principal. La section du statut de réfugié a rejeté sa revendication en raison de l'absence de lien entre la crainte bien fondée du demandeur d'être persécuté et l'un quelconque des motifs énumérés dans la Convention.

[29] Le rôle de l'ARRR relativement aux DNRSRC consiste à évaluer le risque. En l'espèce, je suis d'avis que l'ARRR a outrepassé sa compétence en substituant sa propre opinion à celle de la section du statut de réfugié, ce qui justifie l'intervention de la Cour.

[30] L'avocat du défendeur soutient que la conclusion sur la possibilité de refuge ailleurs au pays n'a pas été contestée et qu'il existait des motifs suffisants pour que l'ARRR conclue que le renvoi des demandeurs ne les exposerait pas à un risque. Je ne suis pas de cet avis. Je ne suis pas en mesure de conclure que l'agente aurait tiré la même conclusion si elle avait jugé la demande crédible.

[31] La demande de contrôle judiciaire est accueillie. L'affaire est renvoyée à un agent de révision des revendications refusées différent, pour qu'il rende une nouvelle décision conforme aux présents motifs.

[32] L'avocate des demandeurs a demandé la certification de la question suivante:

Un agent de révision des revendications refusées (ARRR) peut-il conclure qu'un demandeur qui sollicite le droit d'établissement en qualité de demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) n'est pas crédible, alors que la section du statut de réfugié a déjà conclu que ce même demandeur était crédible, après avoir tenu une audience complète sur la revendication?

[33] I am satisfied that this question contemplates an issue of general importance on the role of the PCDO's process. I will, therefore, certify the proposed question.

<sup>1</sup> SOR/78-172 [as am. by SOR/93-44, s. 1; 97-182, s. 1].

<sup>2</sup> PCDO notes and reasons, application record, at p. 9.

<sup>3</sup> *Gharib v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 99 F.T.R. 208 (F.C.T.D.); *Garcia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 122 F.T.R. 37 (F.C.T.D.).

<sup>4</sup> R.C.S., 1985, c. I-2.

<sup>5</sup> *Supra*, note 1.

<sup>6</sup> (1999), 172 F.T.R. 129 (F.C.T.D.).

<sup>7</sup> (1996), 113 F.T.R. 188 (F.C.T.D.).

<sup>8</sup> (1996), 105 F.T.R. 264 (F.C.T.D.).

<sup>9</sup> (1996), 116 F.T.R. 144 (F.C.T.D.).

<sup>10</sup> [1999] F.C.J. No. 701 (T.D.) (QL).

<sup>11</sup> *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mathiyabaranam* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301 (F.C.A.).

<sup>12</sup> (1995), 105 F.T.R. 46 (F.C.T.D.).

<sup>13</sup> *Ibid.*, at p. 48.

<sup>14</sup> *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Canada (Minister of Employment & Immigration v. Brar* (1993), 19 Imm. L.R. (2d) 291 (F.C.A.).

<sup>15</sup> [2000] F.C.J. No. 751 (T.D.) (QL), at para. 12.

[33] Je suis convaincue qu'il s'agit d'une question de portée générale sur le rôle du processus d'examen par un ARRR. Je certifierai donc la question proposée.

<sup>1</sup> DORS/78-172 [édicte par DORS/93-44, art. 1; 97-182, art. 1].

<sup>2</sup> Notes et motifs de l'ARRR, dossier de demande, à la p. 9.

<sup>3</sup> *Gharib c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 99 F.T.R. 208 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Garcia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 122 F.T.R. 37 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), ch. I-2.

<sup>5</sup> Précité, note 1.

<sup>6</sup> (1999), 172 F.T.R. 129 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>7</sup> (1996), 113 F.T.R. 188 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>8</sup> (1996), 105 F.T.R. 264 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>9</sup> (1996), 116 F.T.R. 144 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>10</sup> [1999] A.C.F. n° 701 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

<sup>11</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Mathiyabaranam* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301 (C.A.F.).

<sup>12</sup> (1995), 105 F.T.R. 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>13</sup> *Ibid.*, à la p. 48.

<sup>14</sup> *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (C.A.F.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Brar* (1993), 19 Imm. L.R. (2d) (C.A.F.).

<sup>15</sup> [2000] A.C.F. n° 751 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), au par. 12.