

A-348-99

A-348-99

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

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

v.

c.

**Rohini Ranganathan** (*Respondent*)

**Rohini Ranganathan** (*intimée*)

*INDEXED AS: RANGANATHAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)*

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

Court of Appeal, Létourneau, Sexton and Malone J.J.A.—Toronto, December 14; Ottawa, December 21, 2000.

Cour d'appel, juges Létourneau, Sexton et Malone, J.C.A.—Toronto, 14 décembre; Ottawa, 21 décembre 2000.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Internal flight alternative (IFA) — Absence of relatives in safe area of home country insufficient to make IFA unreasonable; applicant must establish life and safety would be in jeopardy in travelling to or relocating in safe area — Important that very high threshold for unreasonableness test established by F.C.A. in Thirunavukkarasu not be lowered — Definition of refugee not to be denatured — Distinction between refugee, H & C claims not to be blurred.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Possibilité de refuge intérieur (PRI) — Le fait qu'on n'a pas de parenté à l'endroit sûr de son pays ne suffit pas à rendre une PRI déraisonnable; un demandeur doit établir que sa vie et sa sécurité seraient mises en péril lorsqu'il doit se rendre en lieu sûr ou s'y réinstaller — Il est important de ne pas baisser la barre très haute, qui a été établie par la C.A.F. dans Thirunavukkarasu pour satisfaire au critère du caractère raisonnable de la PRI — Il ne faut pas dénaturer la définition de réfugié — Il ne faut pas gommer la distinction entre les revendications de statut de réfugié et les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire.*

The respondent, a 42-year-old Tamil woman from Sri Lanka whose relatives now live in Canada, sought Convention refugee status here. The CRDD dismissed her claim on the basis that she had a reasonably available internal flight alternative (IFA) in Colombo, where she had lived for four years before coming to Canada. The Motions Judge reversed that decision on the ground that the CRDD had failed to deal with the policy forbidding Tamils to remain in Colombo for more than 3 days; and that, in determining whether it was unreasonable to expect her to live in Colombo, it failed to consider as relevant the fact that she had relatives in Canada but none in Colombo. A question was certified for appeal with respect to the second ground.

L'intimée, une Tamoule du Sri Lanka âgée de 42 ans et dont les plus proches parents vivent au Canada, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. La SSR a rejeté sa revendication au motif qu'elle avait une possibilité raisonnable de refuge intérieur (PRI) à Colombo, où elle a vécu quatre ans avant de venir au Canada. Le juge des requêtes a annulé cette décision aux motifs que la SSR n'avait pas traité de la politique qui interdit aux Tamouls de demeurer plus de trois jours à Colombo, et qu'en examinant s'il était raisonnable de s'attendre qu'elle vive à Colombo, elle n'avait pas retenu comme pertinent le fait qu'elle avait de la famille au Canada et aucune parenté à Colombo. Une question certifiée a été portée en appel, fondée sur le deuxième motif.

*Held*, the appeal should be allowed.

*Arrêt*: l'appel est accueilli.

Since the issue had not been raised before it, the CRDD cannot be faulted for not having addressed the 3-day policy. The respondent did live there for 4 years before coming to Canada.

Comme la question n'avait jamais été soulevée devant elle, on ne peut critiquer la SSR de ne pas s'être penchée sur la politique des trois jours. L'intimée avait, de fait, vécu à Colombo pendant quatre ans avant de se rendre au Canada.

With respect to the absence of relatives in Colombo, the case of *Thirunavukkarasu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 589 (C.A.) was applied. That case stands for the proposition that IFAs are not a

Au sujet du fait qu'il n'y avait pas de parents à Colombo, on a appliqué l'arrêt *Thirunavukkarasu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 589 (C.A.). Cet arrêt précise qu'en matière de PRI, le critère

matter of claimants' convenience; claimants must be unable or unwilling by reason of fear of persecution to claim the protection of their home country in any part of that country. To qualify for Convention refugee status, claimants must establish that it would be unreasonable for them to seek and obtain safety from persecution elsewhere in the country; the absence of relatives in a safe place, whether alone or in conjunction with other factors, can only amount to unreasonableness if it meets the threshold test of jeopardizing the claimants' life or safety. In *Thirunavukkarasu*, the Court set a very high standard for the unreasonableness test, and it is important not to lower that threshold. Otherwise, the definition of refugee would be denatured to the point where a refugee would not need to have any fear of persecution, but would simply have to establish that he would be better off in Canada than in a safe place in his own country. It would also create confusion by blurring the distinction between refugee claims and humanitarian and compassionate applications.

While the CRDD may have erred in not considering, for the purpose of the unreasonableness inquiry, the fact that the respondent had no relatives in the safe area of his country, since that factor carries little weight and did not meet the "endangering life and safety" threshold mentioned above, the CRDD's error was immaterial.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).

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

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Thirunavukkarasu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 589; (1993), 109 D.L.R. (4th) 682; 22 Imm. L.R. (2d) 241; 163 N.R. 232 (C.A.); *Kanagaratnam v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 83 F.T.R. 131; 28 Imm. L.R. (2d) 44 (F.C.T.D.).

APPEAL from a Motions Judge's decision (*Ranganathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 4 F.C. 269; (1999), 172 F.T.R. 93; 1 Imm. L.R. (3d) 245 (T.D.)) allowing an application for judicial review of a CRDD decision dismissing the respondent's claim for refugee status. Appeal allowed.

n'est pas la convenance des demandeurs de statut; il faut établir qu'ils ne peuvent, ni ne veulent, du fait qu'ils craignent d'être persécutés, se réclamer de la protection de leur pays et ce, dans n'importe quelle partie de ce pays. Pour obtenir le statut de réfugié au sens de la Convention, les demandeurs doivent démontrer qu'il n'est pas raisonnable de chercher et d'obtenir la protection contre la persécution dans une autre partie de leur pays; le fait de ne pas avoir de parenté à l'endroit sûr, pris en soi ou conjointement avec d'autres facteurs, ne peut correspondre au critère du déraisonnable que s'il atteint le seuil de la mise en péril de leur vie ou de leur sécurité. Dans *Thirunavukkarasu*, la Cour a placé la barre très haute lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est déraisonnable et il est important de ne pas baisser cette barre. Autrement, la définition de réfugié serait dénaturée à tel point qu'on deviendrait un réfugié sans avoir la crainte d'être persécuté, simplement en démontrant que la vie au Canada serait meilleure que dans un endroit sûr de son propre pays. Il s'ensuivrait aussi de la confusion en gommant la distinction entre les revendications de statut de réfugié et les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire.

Bien que la SSR a pu commettre une erreur lorsqu'elle a omis de considérer, aux fins de l'examen du caractère raisonnable, le fait que l'intimée n'avait pas de parenté à l'endroit sûr de son pays, comme ce facteur a peu de poids et qu'il ne correspond pas à la condition susmentionnée, savoir «la mise en péril de la vie et de la sécurité», l'erreur de la SSR est sans conséquence.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Thirunavukkarasu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 589; (1993), 109 D.L.R. (4th) 682; 22 Imm. L.R. (2d) 241; 163 N.R. 232 (C.A.); *Kanagaratnam c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 83 F.T.R. 131; 28 Imm. L.R. (2d) 44 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

APPEL d'une décision du juge des requêtes (*Ranganathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 4 C.F. 269; (1999), 172 F.T.R. 93; 1 Imm. L.R. (3d) 245 (1<sup>re</sup> inst.)) accueillant la demande de contrôle judiciaire d'une décision de la SSR rejetant la revendication de statut de réfugié présentée par l'intimée. Appel accueilli.

## APPEARANCES:

*Kevin Lunney* for appellant.  
*Kumar Sriskanda* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Kumar Sriskanda*, Scarborough, Ontario for respondent.

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

[1] LÉTOURNEAU J.A.: This is an appeal pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 as amended thereafter (the Act) against the decision of a Motions Judge which allowed the respondent's application for judicial review of a decision rendered by the Convention Refugee Determination Division (the Board) dismissing the respondent's claim for refugee status. The Motions Judge's decision is reported in the Federal Court Reports as: *Ranganathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 4 F.C. 269.

[2] The sole issue before the Board was whether there was an internal flight alternative (IFA) in Colombo that was reasonably available to the respondent who is a Tamil woman from Sri Lanka. The Motions Judge reversed the Board's decision on two grounds:

(a) It failed to mention and deal in its reasons with some documentary evidence in the file that Tamils from the north are not permitted to remain in Colombo for more than three days and with the respondent's evidence that she had been warned by the police to leave Colombo;

(b) It failed to consider as relevant the fact that the respondent had relatives in Canada, but none in Colombo, when determining whether it was unreasonable to expect the respondent to live in Colombo.

## ONT COMPARU:

*Kevin Lunney* pour l'appellant.  
*Kumar Sriskanda* pour l'intimée.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appellant.  
*Kumar Sriskanda*, Scarborough (Ontario) pour l'intimée.

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Il s'agit d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, et modifications (la Loi), contre la décision du juge des requêtes qui a accueilli la demande de contrôle judiciaire présentée par l'intimée d'une décision rendue par la section du statut de réfugié (la Commission) rejetant la revendication du statut de réfugié de l'intimée. La décision du juge des requêtes est publiée au Recueil des arrêts de la Cour fédérale sous l'intitulé: *Ranganathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 4 C.F. 269.

[2] La seule question devant la Commission était de savoir s'il y avait raisonnablement une possibilité de refuge intérieur (PRI) à Colombo pour l'intimée, une Tamoule du Sri Lanka. Le juge des requêtes a annulé la décision de la Commission pour deux motifs:

a) Elle n'a pas mentionné ou traité dans ses motifs la preuve documentaire au dossier qui porte que les Tamouls du Nord ne sont pas autorisés à demeurer plus de trois jours à Colombo, non plus que le témoignage de l'intimée quant au fait que les policiers l'avaient avertie de quitter Colombo;

b) Elle n'a pas retenu comme pertinent le fait que l'intimée avait de la famille au Canada, mais qu'elle n'avait aucune parenté à Colombo, lorsqu'elle a examiné la question de savoir s'il était déraisonnable de s'attendre à ce qu'elle vive à Colombo.

[3] In rendering his decision, the Motions Judge certified the following question [at paragraph 57]:

Is it an error of law for the Refugee Division to fail to take into account for the purpose of the unreasonableness inquiry under the second branch of the *Rasaratnam* test the fact that a refugee claimant who has relatives in Canada has no relatives in the safe area of the country of nationality?

#### Facts

[4] The facts need not be cited at length for the purpose of this appeal. Suffice to say that the respondent is a 42-year-old Tamil woman and a citizen from Sri Lanka whose closest relatives now live in Canada. She suffered from polio as a child and walks with the assistance of crutches.

[5] In 1993, she left the north of Sri Lanka with her mother and moved to Colombo. One year later, her mother emigrated to Canada as a permanent resident. She was sponsored by a daughter who is a Canadian citizen.

[6] After her mother's departure, the respondent continued to live in Colombo until she left in September 1997 and came to Canada where she claimed refugee status on an alleged fear of persecution. She testified before the Board that she had an encounter with the police at the beginning of September 1997 at which time she said she was told to leave Colombo immediately. Her encounter was unfortunate and fortuitous: she happened to be at the wrong place at the wrong time.

[7] Until that encounter, the respondent had lived in Colombo undisturbed for more than three years. She was financially supported by her family who is relatively wealthy.

[8] The Board found her not to be a Convention refugee [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] as it concluded that it was not unreasonable for her to reside in Colombo. It expressed sympathy for the claimant who wishes to reside in Canada with her mother, brother and sister, but it ruled that it did not have jurisdiction to determine refugee claims based on

[3] En prononçant sa décision, le juge des requêtes a certifié la question suivante [au paragraphe 57]:

La section du statut de réfugié commet-elle une erreur de droit lorsqu'elle omet de considérer, aux fins de l'examen du caractère déraisonnable sous le second volet du critère de *Rasaratnam*, le fait qu'un demandeur du statut de réfugié qui a de la parenté au Canada n'en a pas à l'endroit sûr de son pays de nationalité?

#### Les faits

[4] Aux fins du présent appel, il n'est pas nécessaire de revenir longuement sur les faits. Il suffit de rappeler que l'intimée est une Tamoule de 42 ans, citoyenne du Sri Lanka, dont les plus proches parents vivent au Canada. Enfant, elle a contracté la poliomyélite et elle marche aujourd'hui à l'aide de béquilles.

[5] En 1993, elle a quitté le nord du Sri Lanka avec sa mère pour s'installer à Colombo. Un an plus tard, sa mère a immigré au Canada à titre de résidente permanente. Elle était parrainée par sa fille, qui a la citoyenneté canadienne.

[6] Après le départ de sa mère, l'intimée est demeurée à Colombo jusqu'à son départ, en septembre 1997, pour le Canada, où elle a revendiqué le statut de réfugié en alléguant qu'elle craignait avec raison d'être persécutée. Elle a témoigné devant la Commission au sujet d'un incident impliquant la police en septembre 1997, à l'occasion duquel elle aurait été avisée de quitter Colombo immédiatement. Cet incident avec la police était malheureux et fortuit: elle s'est trouvée au mauvais endroit au mauvais moment.

[7] L'intimée est demeurée à Colombo sans avoir de problème pendant plus de trois ans, jusqu'à l'incident susmentionné. Elle jouissait de l'aide financière de sa famille, qui est relativement aisée.

[8] La Commission a conclu qu'elle n'était pas une réfugiée au sens de la Convention [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] du fait qu'il n'était pas déraisonnable qu'elle réside à Colombo. La Commission a déclaré comprendre son désir de rester au Canada avec sa mère, son frère et sa sœur, mais elle a statué qu'elle n'avait pas compétence pour trancher

humanitarian and compassionate grounds.

### Analysis

[9] I shall begin my analysis of the Motions Judge's decision with the first-stated ground for reversing the Board's decision. Then I shall deal with the certified question and the failure of the Board to consider as a relevant factor the absence of relatives in Colombo and their presence in Canada.

### Whether the Board erred in not dealing in its reasons with the three-day policy applicable to Tamils in Colombo and with the respondent's evidence that she had been warned to leave Colombo immediately.

[10] I am of the view that the Board cannot be faulted for not having addressed in its reasons the fact that Tamils are not allowed to reside in Colombo for more than three days. It appears from a version of the transcript of the hearing before the Board that the respondent was represented by counsel at the hearing and never raised that issue with the Board. The burden was on the respondent to establish that living in Colombo was not an internal flight alternative because of the alleged three-day policy. One would have expected her to raise that issue if it was really a serious concern to her. But she did not and the Board was entitled to assume that this was a non-issue especially as she had lived there for four years before departing for Canada in 1997.

[11] In addition, no clear evidence was adduced by the respondent who had the burden of showing that the three-day policy applied to her. She did not even make an argument about it and her representative never even alluded to that in her submissions to the Board. In this context, the Board cannot be blamed for having refrained from engaging in pure speculation about something which, evidently, was of little, if no concern, to the respondent. The Board is performing a difficult function under time constraints and stressful conditions. A failure by a claimant to fulfill his obligations and assume his burden of proof cannot be

les revendications du statut de réfugié en se fondant sur des raisons d'ordre humanitaire.

### Analyse

[9] Je commencerai mon analyse de la décision du juge des requêtes en examinant le premier motif qu'il invoque pour annuler la décision de la Commission. Ensuite, je traiterai de la question certifiée et du fait que la Commission n'a pas considéré comme étant un facteur pertinent l'absence de parents à Colombo et leur présence au Canada.

### La Commission a-t-elle commis une erreur en ne traitant pas dans ses motifs de la politique restreignant à trois jours le séjour des Tamouls à Colombo, ainsi que du témoignage de l'intimée que les policiers l'avaient avertie de quitter Colombo immédiatement?

[10] Selon moi, on ne peut critiquer la Commission de ne pas s'être penchée dans ses motifs sur le fait que les Tamouls ne sont pas autorisés à rester à Colombo pendant plus de trois jours. Au vu de la transcription de l'audience devant la Commission, il appert que l'intimée était représentée par avocat et que ce dernier n'a jamais soulevé cette question. C'était à l'intimée de démontrer que la politique des trois jours faisait que l'installation à Colombo ne représentait pas une possibilité de refuge intérieur. On se serait attendu à ce qu'elle soulève cette question si elle était importante. Elle ne l'a pas fait et la Commission pouvait tout à fait considérer que cette question ne se posait pas, étant donné que l'intimée avait vécu à Colombo pendant quatre ans avant de partir pour le Canada en 1997.

[11] De plus, l'intimée, qui avait le fardeau de la preuve, n'a présenté aucune preuve claire que la politique des trois jours s'appliquait à elle. Elle n'en a même pas fait un argument et son avocat n'en a fait aucune mention non plus dans ses observations adressées à la Commission. Dans ce contexte, on ne peut blâmer la Commission de ne pas s'être lancée dans des considérations purement spéculatives au sujet d'une question qui à l'évidence préoccupait peu l'intimée, sinon pas du tout. La Commission a une tâche difficile dont elle doit se décharger dans des délais stricts et sous l'empire de conditions stressantes.

imputed to the Board so as to make it a Board's failure.

[12] As regards the respondent's testimony that the police allegedly told her to leave Colombo immediately, the evidence establishes that she did not and that nothing happened to her. Furthermore, again her counsel made no representation at all on this point thereby enticing the Board to believe, especially as the respondent had been living there for four years, that the police intimation to leave was not taken seriously by the respondent.

#### The Certified Question

[13] The absence of relatives in the safe area where a claimant finds refuge in his home country is an issue that was canvassed by this Court in the case of *Thirunavukkarasu v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 589. Speaking for the Court, Linden J.A. wrote at pages 597 and 599 of the decision:

Thus, IFA must be sought, if it is not unreasonable to do so, in the circumstances of the individual claimant. This test is a flexible one, that takes into account the particular situation of the claimant and the particular country involved. This is an objective test and the onus of proof rests on the claimant on this issue, just as it does with all the other aspects of a refugee claim. Consequently, if there is a safe haven for claimants in their own country, where they would be free of persecution, they are expected to avail themselves of it unless they can show that it is objectively unreasonable for them to do so.

...

Let me elaborate. It is not a question of whether in normal times the refugee claimant would, on balance, choose to move to a different, safer part of the country after balancing the pros and cons of such a move to see if it is reasonable. Nor is it a matter of whether the other, safer part of the country is more or less appealing to the claimant than a new country. Rather, the question is whether, given the persecution in the claimant's part of the country, it is objectively reasonable to expect him or her to seek safety in a different part of that country before seeking a haven in Canada or elsewhere . . . .

Le défaut d'un revendicateur de satisfaire à ses obligations quant au fardeau de la preuve ne peut être imputé à la Commission et se transformer en faute de la Commission.

[12] Quant au témoignage de l'intimée portant que les policiers lui auraient dit de quitter Colombo immédiatement, la preuve démontre qu'elle ne l'a pas fait et qu'il ne lui est rien arrivé. De plus, encore une fois, son avocat n'a présenté aucune observation sur le sujet, laissant croire à la Commission que l'avertissement de la police n'avait pas été pris au sérieux par l'intimée, surtout qu'elle vivait déjà à Colombo depuis quatre ans.

#### La question certifiée

[13] Dans l'arrêt *Thirunavukkarasu c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 589, notre Cour a examiné la situation d'un revendicateur n'ayant pas de parents dans l'endroit sûr de son pays où il se réfugie. Le juge Linden, J.C.A., au nom de la Cour, déclare aux pages 597 à 599 de cet arrêt:

Ainsi, le demandeur du statut est tenu, compte tenu des circonstances individuelles, de chercher refuge dans une autre partie du même pays pour autant que ce ne soit pas déraisonnable de le faire. Il s'agit d'un critère souple qui tient compte de la situation particulière du demandeur et du pays particulier en cause. C'est un critère objectif et le fardeau de la preuve à cet égard revient au demandeur tout comme celui concernant tous les autres aspects de la revendication du statut de réfugié. Par conséquent, s'il existe dans leur propre pays un refuge sûr où ils ne seraient pas persécutés, les demandeurs de statut sont tenus de s'en prévaloir à moins qu'ils puissent démontrer qu'il est objectivement déraisonnable de leur part de le faire.

[. . .]

Permettez-moi de préciser. Pour savoir si c'est raisonnable, il ne s'agit pas de déterminer si, en temps normal, le demandeur choisirait, tout compte fait, de déménager dans une autre partie plus sûre du même pays après avoir pesé le pour et le contre d'un tel déménagement. Il ne s'agit pas non plus de déterminer si cette autre partie plus sûre de son pays lui est plus attrayante ou moins attrayante qu'un nouveau pays. Il s'agit plutôt de déterminer si, compte tenu de la persécution qui existe dans sa partie du pays, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il cherche refuge dans une autre partie plus sûre de son pays avant de chercher refuge au Canada ou ailleurs [. . .]

An IFA cannot be speculative or theoretical only; it must be a realistic, attainable option. Essentially, this means that the alternative place of safety must be realistically accessible to the claimant. Any barriers to getting there should be reasonably surmountable. The claimant cannot be required to encounter great physical danger or to undergo undue hardship in travelling there or in staying there. For example, claimants should not be required to cross battle lines where fighting is going on at great risk to their lives in order to reach a place of safety. Similarly, claimants should not be compelled to hide out in an isolated region of their country, like a cave in the mountains, or in a desert or a jungle, if those are the only areas of internal safety available. But neither is it enough for refugee claimants to say that they do not like the weather in a safe area, or that they have no friends or relatives there, or that they may not be able to find suitable work there. If it is objectively reasonable in these latter cases to live in these places, without fear of persecution, then IFA exists and the claimant is not a refugee.

In conclusion, it is not a matter of a claimant's convenience or the attractiveness of the IFA, but whether one should be expected to make do in that location before travelling half-way around the world to seek a safe haven, in another country. Thus, the objective standard of reasonableness which I have suggested for an IFA is the one that best conforms to the definition of Convention refugee. That definition requires claimants to be unable or unwilling by reason of fear of persecution to claim the protection of their home country in any part of that country. The prerequisites of that definition can only be met if it is not reasonable for the claimant to seek and obtain safety from persecution elsewhere in the country. [Emphasis added.]

[14] I agree with Rothstein J., as he then was, in *Kanagaratnam v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 83 F.T.R. 131 (F.C.T.D.), that the decision of our Court in *Thirunavukkarasu* does not exclude, as a relevant factor on the issue of the reasonableness of the IFA, the absence of relatives in or in the vicinity of the safe area. It makes it obvious though that more than the mere absence of relatives is needed in order to make an IFA unreasonable. Indeed, there is always some hardship, even undue hardship, involved when a person has to abandon the comfort of

La possibilité de refuge dans une autre partie du même pays ne peut pas être seulement supposée ou théorique; elle doit être une option réaliste et abordable. Essentiellement, cela veut dire que l'autre partie plus sûre du même pays doit être réalistement accessible au demandeur. S'il y a des obstacles qui pourraient se dresser entre lui et cette autre partie de son pays, le demandeur devrait raisonnablement pouvoir les surmonter. On ne peut exiger du demandeur qu'il s'expose à un grand danger physique ou qu'il subisse des épreuves indues pour se rendre dans cette autre partie ou pour y demeurer. Par exemple, on ne devrait pas exiger des demandeurs de statut qu'ils risquent leur vie pour atteindre une zone de sécurité en traversant des lignes de combat alors qu'il y a une bataille. On ne devrait pas non plus exiger qu'ils se tiennent cachés dans une région isolée de leur pays, par exemple dans une caverne dans les montagnes, ou dans le désert ou dans la jungle, si ce sont les seuls endroits sûrs qui s'offrent à eux. Par contre, il ne leur suffit pas de dire qu'ils n'aiment pas le climat dans la partie sûre du pays, qu'ils n'y ont ni amis ni parents ou qu'ils risquent de ne pas y trouver de travail qui leur convient. S'il est objectivement raisonnable dans ces derniers cas de vivre dans une telle partie du pays sans craindre d'être persécuté, alors la possibilité de refuge dans une autre partie du même pays existe et le demandeur de statut n'est pas un réfugié.

En conclusion, il ne s'agit pas de savoir si l'autre partie du pays plaît ou convient au demandeur, mais plutôt de savoir si on peut s'attendre à ce qu'il puisse se débrouiller dans ce lieu avant d'aller chercher refuge dans un autre pays à l'autre bout du monde. Ainsi, la norme objective que j'ai proposée pour déterminer le caractère raisonnable de la possibilité de refuge dans une autre partie du même pays est celle qui se conforme le mieux à la définition de réfugié au sens de la Convention. Aux termes de cette définition, il faut que les demandeurs de statut ne puissent ni ne veuillent, du fait qu'ils craignent d'être persécutés, se réclamer de la protection de leur pays d'origine et ce, dans n'importe quelle partie de ce pays. Les conditions préalables de cette définition ne peuvent être respectées que s'il n'est pas raisonnable pour le demandeur de chercher et d'obtenir la protection contre la persécution dans une autre partie de son pays. [Non souligné dans l'original.]

[14] Je partage l'avis exprimé par le juge Rothstein, alors juge à la Section de première instance, dans *Kanagaratnam c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 83 F.T.R. 131 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), lorsqu'il déclare que la décision de notre Cour dans l'arrêt *Thirunavukkarasu* n'exclut pas comme facteur à prendre en considération dans l'examen du caractère raisonnable de la PRI l'absence de parents à l'endroit sûr ou dans les environs. Toutefois, la Cour y établit clairement que l'absence de parents n'est pas en soi un élément suffisant pour que la PRI soit déraisonna-

his home to live in a different part of his country where he has to seek employment and start a new life away from relatives and friends. This is not, however, the kind of undue hardship that this Court was considering in *Thirunavukkarasu*.

[15] We read the decision of Linden J.A. for this Court as setting up a very high threshold for the unreasonableness test. It requires nothing less than the existence of conditions which would jeopardize the life and safety of a claimant in travelling or temporarily relocating to a safe area. In addition, it requires actual and concrete evidence of such conditions. The absence of relatives in a safe place, whether taken alone or in conjunction with other factors, can only amount to such condition if it meets that threshold, that is to say if it establishes that, as a result, a claimant's life or safety would be jeopardized. This is in sharp contrast with undue hardship resulting from loss of employment, loss of status, reduction in quality of life, loss of aspirations, loss of beloved ones and frustration of one's wishes and expectations.

[16] There are at least two reasons why it is important not to lower that threshold. First, as this Court said in *Thirunavukkarasu* [at page 599], the definition of refugee under the Convention "requires claimants to be unable or unwilling by reason of fear of persecution to claim the protection of their home country in any part of that country". Put another way, what makes a person a refugee under the Convention is his fear of persecution by his home country in any part of that country. To expand and lower the standard for assessing reasonableness of the IFA is to fundamentally denature the definition of refugee: one becomes a refugee who has no fear of persecution and who would be better off in Canada physically, economically and emotionally than in a safe place in his own country.

[17] Second, it creates confusion by blurring the distinction between refugee claims and humanitarian

ble. Lorsqu'une personne doit abandonner la douceur de son foyer pour aller s'installer dans une autre partie du pays, y trouver du travail et recommencer sa vie loin de sa famille et de ses amis, elle est assurément confrontée à des épreuves, et même à des épreuves indues. Toutefois, ce ne sont pas là les épreuves indues dont notre Cour fait état dans l'arrêt *Thirunavukkarasu*.

[15] Selon nous, la décision du juge Linden, pour la Cour d'appel, indique qu'il faille placer la barre très haute lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est déraisonnable. Il ne faut rien de moins que l'existence de conditions qui mettraient en péril la vie et la sécurité d'un revendicateur tentant de se relocaliser temporairement en lieu sûr. De plus, il faut une preuve réelle et concrète de l'existence de telles conditions. L'absence de parents à l'endroit sûr, prise en soi ou conjointement avec d'autres facteurs, ne peut correspondre à une telle condition que si cette absence a pour conséquence que la vie ou la sécurité du revendicateur est mise en cause. Cela est bien différent des épreuves indues que sont la perte d'un emploi ou d'une situation, la diminution de la qualité de vie, le renoncement à des aspirations, la perte d'une personne chère et la frustration des attentes et des espoirs d'une personne.

[16] Il y a au moins deux motifs qui font qu'il est important de ne pas baisser la barre. Premièrement, comme notre Cour l'a dit dans *Thirunavukkarasu* [à la page 599], la définition de réfugié au sens de la Convention exige que «les demandeurs de statut ne puissent ni ne veuillent, du fait qu'ils craignent d'être persécutés, se réclamer de la protection de leur pays d'origine et ce, dans n'importe quelle partie de ce pays». En d'autres mots, ce qui fait qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention, c'est sa crainte d'être persécutée par son pays d'origine quel que soit l'endroit où elle se trouve dans ce pays. Le fait d'élargir ou de rabaisser la norme d'évaluation du caractère raisonnable de la PRI dénature de façon fondamentale la définition de réfugié: on devient un réfugié sans avoir la crainte d'être persécuté et du fait que la vie au Canada serait meilleure sur le plan matériel, économique et affectif que dans un endroit sûr de son propre pays.

[17] Deuxièmement, il s'ensuit une certaine confusion en brouillant la distinction entre les revendica-

and compassionate applications. These are two procedures governed by different objectives and considerations. As Rothstein J. said in *Kanagaratnam* at page 133:

While in the broadest sense, Canada's refugee policy may be founded on humanitarian and compassionate considerations, that terminology in the *Immigration Act* and the procedures followed by officials under it, has taken on a particular connotation. Humanitarian and compassionate considerations normally arise after an applicant has been found not to be a Convention refugee. The panel's failure to consider humanitarian and compassionate factors in its Convention refugee determination in this case was not an error.

Indeed, the guidelines applicable to humanitarian applications are both generous and flexible: see *Immigration Manual* (1999), Chapter 6, The H & C Decision: Immigrant Applications in Canada made on H & C grounds, at pages 13-32. They are certainly broad enough, in my view, to be of assistance to the respondent should she decide to make such an application. The more humanitarian grounds are allowed to enter the determination of a refugee claim, the more the refugee procedure resembles and blends into the humanitarian and compassionate procedure. As a result, the more likely the concept of persecution is to be replaced in practice by that of hardship in the definition of refugee.

[18] I would answer the question in the affirmative and rule that the Board erred in not considering, for the purpose of the unreasonableness inquiry, the fact that the respondent had no relatives in the safe area of his country because it remains a relevant factor. However, it is a factor which carries little weight unless it meets the threshold mentioned in paragraph 15.

[19] In the case at bar, this was the only factor raised by the respondent and it did not meet that threshold. Therefore, the Board's error was immaterial. I am satisfied after having reviewed the tran-

sactions du statut de réfugié et les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire. Il s'agit là de deux procédures qui correspondent à des considérations et à des objectifs différents. Comme le juge Rothstein l'a déclaré dans *Kanagaratnam*, à la page 133:

Bien que, dans le sens le plus général, la politique canadienne en matière de statut de réfugié se fonde peut-être sur des considérations humanitaires, cette terminologie dans la *Loi sur l'immigration* et les procédures suivies par les agents sous le régime de cette loi a pris une connotation particulière. La question des considérations humanitaires est normalement soulevée après qu'il a été déclaré qu'un requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention. L'omission par le tribunal d'examiner des considérations humanitaires dans sa décision en matière de statut de réfugié au sens de la Convention n'était pas une erreur.

En fait, les lignes directrices portant sur les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire sont à la fois généreuses et souples: voir le *Guide de l'immigration* (1999), chapitre 6, Demandes d'établissement présentées au Canada pour des considérations humanitaires (CH), aux pages 13 à 32. Selon moi, elles sont certainement assez larges pour aider l'intimée au cas où elle présenterait une telle demande. Plus on laisse les raisons d'ordre humanitaire intervenir dans le cadre des revendications du statut de réfugié, plus la procédure applicable aux réfugiés se confond avec la procédure propre à la prise en compte des raisons d'ordre humanitaire. En conséquence, les chances augmentent que le concept de persécution que l'on trouve dans la définition du réfugié soit en pratique remplacé par le concept d'épreuve.

[18] Je suis d'avis de répondre par l'affirmative à la question certifiée et de statuer que la Commission a commis une erreur lorsqu'elle a omis de considérer, aux fins de l'examen du caractère déraisonnable, le fait que l'intimée n'avait pas de parenté à l'endroit sûr de son pays, parce que cela demeure un facteur pertinent. Toutefois, ce facteur a peu de poids s'il ne correspond pas à la condition mentionnée au paragraphe 15.

[19] En l'instance, c'est là le seul facteur soulevé par l'intimée et il ne remplit pas la condition. De ce fait, l'erreur de la Commission est sans conséquence. Après avoir examiné la transcription et le peu de preuve

script and the scant evidence on the unreasonableness of the IFA that the Board would have come to the same conclusion had it considered that evidence.

[20] For these reasons, I would allow the appeal with costs and answer the certified question in the affirmative. I would set aside the decision of the Motions Judge and, rendering the decision that he should have rendered, I would dismiss the respondent's application for judicial review.

SEXTON J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

portant sur l'aspect déraisonnable de la PRI, je suis convaincu que la Commission serait arrivée à la même conclusion si elle avait tenu compte de cette preuve.

[20] Pour ces motifs, je serais d'avis d'accueillir l'appel avec dépens, de répondre par l'affirmative à la question certifiée, d'annuler la décision du juge de première instance et, pour rendre la décision qui aurait dû être rendue, de rejeter la demande de contrôle judiciaire de l'intimée.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.