

IMM-2091-06
2006 FC 1125

IMM-2091-06
2006 CF 1125

Saleh Omar Osama Fi (*Applicant*)

Saleh Omar Osama Fi (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

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

Federal Court, Martineau J.—Montréal, September 14; Ottawa, September 19, 2006.

Cour fédérale, juge Martineau—Montréal, 14 septembre; Ottawa, 19 septembre 2006.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Pre-removal risk assessment — Judicial review of pre-removal risk assessment (PRRA) officer's decision rejecting application for protection under Immigration and Refugee Protection Act, s. 112(1) (IRPA) presented by applicant, Palestinian from Israeli-occupied West Bank — PRRA officer breached procedural fairness by consulting questionable Internet evidence without providing applicant with opportunity to comment thereon — Also misunderstood distinct, applicable tests under IRPA, ss. 96, 97 — Officer also failed to analyse nexus between alleged acts of persecution, applicant's nationality or membership in particular social group — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Examen des risques avant renvoi — Contrôle judiciaire de la décision d'un agent d'examen des risques avant renvoi (agent d'ERAR) rejetant la demande de protection présentée par le demandeur, un Palestinien de la Cisjordanie, qui est occupée par Israël, en vertu de l'art. 112(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la LIPR) — L'agent d'ERAR a violé le droit du demandeur à l'équité procédurale en consultant une preuve douteuse sur Internet sans donner la chance au demandeur de faire de commentaires à cet égard — L'agent d'ERAR a mal compris les critères indépendants applicables en vertu des art. 96 et 97 de la LIPR — L'agent a aussi omis d'analyser le lien existant entre les présumés actes de persécution, la nationalité du demandeur ou son appartenance à un groupe social — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of the decision by a pre-removal risk assessment (PRRA) officer rejecting the applicant's application for protection under subsection 112(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicant was a Palestinian from the Israeli-occupied West Bank. His application for protection was rejected on the basis that he had not demonstrated a "personalized" risk of persecution, torture, risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un agent d'examen des risques avant renvoi (agent d'ERAR) rejetant la demande de protection présentée par le demandeur en vertu du paragraphe 112(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le demandeur était un Palestinien de la Cisjordanie, qui est occupée par Israël. Sa demande de protection a été rejetée parce qu'il n'a pas démontré qu'il existe un risque « personnalisé » de persécution, de torture, de menace à la vie ou un risque de traitements ou peines cruels et inusités.

Held, the application should be allowed.

Jugement : la demande doit être accueillie.

The PRRA officer's use of relevant documentary extrinsic evidence found on the Internet without giving the applicant an opportunity to comment thereon violated the latter's right to procedural fairness. In addition, the reliability of some of that information had not been demonstrated to the Court. The PRRA officer also misunderstood the different and distinct applicable tests under sections 96 (Convention refugee) and

L'agent d'ERAR a utilisé une preuve documentaire extrinsèque pertinente trouvée sur Internet sans permettre au demandeur de faire de commentaires sur celle-ci et, ce faisant, a violé le droit de ce dernier à l'équité procédurale. De plus, la fiabilité de certains de ces renseignements n'a pas été démontrée à la Cour. En outre, l'agent d'ERAR a mal compris les critères différents et indépendants applicables en vertu des

97 (Person in need of protection) of the IRPA.

Section 96 requires that the claimant show the existence of both a subjective and objective fear of persecution. Unlike section 97, there is no requirement under section 96 that the applicant show a “personalized” fear of persecution if he can otherwise demonstrate that the fear is “felt by a group with which he is associated, or, even, by all citizens on account of a risk of persecution based on one of the reasons stated in the definition [of a Convention refugee]”.

In the impugned decision, no separate “subjective fear” analysis was done under section 96 in respect of the new facts alleged by the applicant in support of his application. The PRRA officer also failed to determine under section 96 whether the applicant is a member of a particular group of persons and whether the acts of violence against Palestinians and other members of the applicant’s family may amount to “persecution” in the circumstances. By more or less asking himself whether the applicant faced distinct or more serious risks than the Palestinian population at large, the PRRA officer avoided analysing the nexus between the alleged acts of persecution and the applicant’s nationality or membership in a particular social group, and thus committed an error of law. The PRRA officer also failed to consider other relevant evidence with respect to the applicant’s alleged fear of persecution, and made capricious findings.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 96, 97, 112(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 3 F.C. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 45 Imm. L.R. (2d) 131; 226 N.R. 134 (C.A.); *Salibian v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 250; (1990), 73 D.L.R. (4th) 551; 11 Imm. L.R. (2d) 165; 113 N.R. 123 (C.A.).

REFERRED TO:

Figurado v. Canada (Solicitor General), [2005] 4 F.C.R. 387; 2005 FC 347; *Harb v. Canada (Minister of*

articles 96 (réfugié au sens de la Convention) et 97 (personne à protéger) de la LIPR.

L’article 96 dispose que le demandeur doit démontrer l’existence d’une crainte subjective et objective de persécution. À la différence de l’article 97, en vertu de l’article 96, il n’y a aucune obligation que le demandeur démontre que sa crainte de persécution est « personnalisée » s’il peut démontrer autrement qu’elle est « entretenue par un groupe auquel il est associé ou, à la rigueur, par tous les citoyens en raison d’un risque de persécution fondé sur l’un des motifs énoncés dans la définition [de réfugié au sens de la Convention] ».

Dans la décision contestée, aucune analyse de « crainte subjective » n’a été faite en vertu de l’article 96 à l’égard des nouveaux faits allégués par le demandeur à l’appui de sa demande. De plus, l’agent d’ERAR n’a pas établi en vertu de l’article 96 si le demandeur était membre d’un groupe particulier de personnes et si les actes de violence commis contre les Palestiniens et les membres de la famille du demandeur pouvaient constituer de la « persécution » dans les circonstances. En se demandant plus ou moins si le demandeur faisait face à des risques particuliers ou à des risques plus importants que ceux auxquels faisaient face les membres de la population palestinienne dans l’ensemble, l’agent d’ERAR a évité d’analyser le lien existant entre les présumés actes de persécution et la nationalité du demandeur ou son appartenance à un groupe social et a donc commis une erreur de droit. Qui plus est, l’agent d’ERAR n’a pas pris en considération d’autres éléments de preuve pertinents portant sur la prétendue crainte de persécution du demandeur et a tiré des conclusions arbitraires.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 96, 97, 112(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration), [1998] 3 C.F. 461 (C.A.); *Salibian c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1990] 3 C.F. 250 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

Figurado c. Canada (Solliciteur général), [2005] 4 R.C.F. 387; 2005 CF 347; *Harb c. Canada (Ministre de*

Citizenship and Immigration) (2003), 27 Imm. L.R. (3d) 1; 302 N.R. 178; 2003 FCA 39; *Zamora v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 41 Imm. L.R. (3d) 276; 260 F.T.R. 155; 2004 FC 1414; *Rizkallah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 156 N.R. 1 (F.C.A.); *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 235 N.R. 316 (F.C.A.); *Hasan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1537.

AUTHORS CITED

Amnesty International. *Amnesty International Report 2005*, online: <<http://web.amnesty.org/report2005/index-eng>>.

Canada. Immigration and Refugee Board. *Guideline 1: Civilian Non-Combatants Fearing Persecution in Civil War Situations: Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act*. Ottawa: IRB, 1996.

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2005, Near East and North Africa*. Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 2006, online: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61690.htm>>.

APPLICATION for judicial review of the decision rejecting an application for protection made under subsection 112(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES:

William Sloan for applicant.
Claudia Gagnon for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

William Sloan, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] MARTINEAU J.: This is an application for judicial review of a decision rendered by a pre-removal risk assessment officer (PRRA officer) on March 23, 2006, who rejected the applicant's application for protection made under subsection 112(1) of the *Immigration and*

la Citoyenneté et de l'Immigration, 2003 CAF 39; *Zamora c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1414; *Rizkallah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] A.C.F. n° 412 (C.A.) (QL); *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 63 (C.A.) (QL); *Hasan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1537.

DOCTRINE CITÉE

Amnesty International. *Rapport 2005 d'Amnesty International*, en ligne : <<http://web.amnesty.org/report2005/index-fra>>.

Canada. Commission de l'immigration et du statut de réfugié. *Directives n° 1 : Civils non combattants qui craignent d'être persécutés dans des situations de guerre civile : Directives données par la présidente en application du paragraphe 65(3) de la Loi sur l'immigration*. Ottawa : CISR, 1996.

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices — 2005, Near East and North Africa*. Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 2006, en ligne : <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61690.htm>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rejetant la demande de protection présentée en vertu du paragraphe 112(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

William Sloan pour le demandeur.
Claudia Gagnon pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William Sloan, 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 et de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE MARTINEAU : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue le 23 mars 2006 par un agent d'examen des risques avant renvoi (agent d'ERAR) dans laquelle il a rejeté la demande de protection présentée par le demandeur en vertu du

Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

[2] In the case at bar, the applicant's claim for protection was based both on his Palestinian "nationality" (or membership in a particular social group, that is, as a relatively young male Palestinian from the Israeli-occupied West Bank) and imputed political opinion.

[3] The application for protection was dismissed by the PRRA officer.

[4] The PRRA officer recognizes that the documentary evidence clearly supports the existence of an "objective fear" felt by the Palestinian population in the West Bank territories occupied by the army of Israel. In this regard, the PRRA officer notes that the extensive control over the Palestinian population has led to severe restrictions on its freedom of movement. Closure and curfews on towns and villages have also seriously obstructed Palestinian economic activity. Moreover, houses are destroyed for alleged reasons of security or in the context of territorial expansion. That being said, the denial of protection in this case is essentially based on the fact that the applicant has not demonstrated to the satisfaction of the PRRA officer that there is a "personalized" risk of persecution, torture, risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment.

[5] In support of his finding that there is not a "personalized" risk, the PRRA officer notes that the applicant is not a Palestinian militant leader who would be at risk from "targeted killings". In coming to this conclusion, the PRRA officer has considered the allegation that the applicant was previously arrested and detained by Israeli authorities, first in 1988 following his participation in the first Intifada, and then in 2000 after his return from the United Arab Emirates, where he had resided for the previous 10 years. The PRRA officer has also considered the new evidence of persecution submitted by the applicant, who relies on the fact that in 2003, the applicant's family house was destroyed and

paragraphe 112(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR).

[2] En l'espèce, la demande de protection du demandeur était fondée sur sa « nationalité » palestinienne (ou sur son appartenance à un groupe social particulier, c'est-à-dire qu'il est un Palestinien de sexe masculin, relativement jeune, qui habite la Cisjordanie, laquelle est occupée par Israël) ainsi que sur les opinions politiques qu'on lui attribue.

[3] La demande de protection a été rejetée par l'agent d'ERAR.

[4] L'agent d'ERAR reconnaît que la preuve documentaire révèle clairement qu'il existe une « crainte objective » ressentie par la population palestinienne qui vit dans les territoires de Cisjordanie occupés par l'armée israélienne. À cet égard, l'agent d'ERAR souligne que le vaste contrôle exercé sur la population palestinienne a mené à d'importantes restrictions quant à sa liberté de mouvement. L'instauration de couvre-feux dans les villes et villages et leur fermeture ont également nui de façon importante à l'activité économique palestinienne. De plus, on procède à la destruction de maisons pour de présumées raisons de sécurité ou pour des raisons d'expansion territoriale. Cela dit, le refus en l'espèce d'accorder la protection est essentiellement fondé sur le fait que le demandeur n'a pas démontré à la satisfaction de l'agent d'ERAR qu'il existe un risque « personnalisé » de persécution, de torture, de menace à la vie ou un risque de traitements ou peines cruels et inusités.

[5] À l'appui de sa conclusion qu'il n'existe pas de risque « personnalisé », l'agent d'ERAR souligne que le demandeur n'est pas un chef militant palestinien exposé au risque d'un « assassinat ciblé ». Pour arriver à cette conclusion, l'agent d'ERAR a tenu compte de l'allégation selon laquelle le demandeur a déjà été arrêté et détenu par les autorités israéliennes, d'abord en 1988 à la suite de sa participation à la première intifada puis, en 2000, après son retour des Émirats arabes unis, où il avait résidé pendant les dix années précédentes. L'agent d'ERAR a également tenu compte des nouveaux éléments de preuve de persécution soumis par le demandeur qui invoque le fait que, en 2003, sa maison

the family's land was confiscated by the Israeli army. The PRRA officer accepts that the acts in question occurred. He nevertheless finds that the reasons or motives for the reported destruction of the applicant's family home and the confiscation of the family's land have not been satisfactorily established. The applicant also alleged that some members of his family were beaten by Israeli authorities in 2003, but there is no credibility finding with respect to this allegation, which is supported by a letter of the mayor of Beit-Lid written on Palestinian National Authority (PNA) letterhead.

[6] Where an impugned PRRA decision is considered globally and as a whole, the applicable standard of review should be reasonableness *simpliciter*. That being said, the interpretation of a particular section of the IRPA should be assessed on a correctness basis, while a particular finding of fact made by the PRRA officer should not be disturbed unless it was made in a perverse or capricious manner or without regard to the evidence before the PRRA officer (*Figurado v. Canada (Solicitor General)*, [2005] 4 F.C.R. 387 (F.C.), at paragraph 51; *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 27 Imm. L.R. (3d) 1, at paragraph 14.

[7] The present application must be allowed.

[8] First, the PRRA officer violated the applicant's right to procedural fairness in the determination of his application for protection. The principles mentioned by the Federal Court of Appeal in *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461 (C.A.), at paragraph 27, are applicable here. It is apparent that the PRRA officer consulted relevant documentary extrinsic evidence found on the Internet, upon which the applicant was never given an opportunity to comment. Such unilateral use of the Internet is unfair (*Zamora v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 41 Imm. L.R. (3d) 276 (F.C.), at paragraphs 17-18).

familiale a été détruite et sa terre familiale a été confisquée par l'armée israélienne. L'agent d'ERAR accepte que les actes en question se soient produits. Il conclut néanmoins que les raisons ou les motifs invoqués pour la destruction rapportée de la maison familiale du demandeur et pour la confiscation de sa terre familiale n'ont pas été établis de façon satisfaisante. Le demandeur a également prétendu que certains membres de sa famille ont été battus par les autorités israéliennes en 2003, mais il n'y a aucune conclusion quant au caractère crédible de cette allégation, laquelle est étayée par une lettre émanant du maire de Beit-Lid écrite sur une feuille portant l'en-tête de l'Autorité palestinienne (AP).

[6] Lorsqu'une décision contestée relative à un ERAR est examinée dans son ensemble, la norme de contrôle applicable devrait être celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Cela dit, l'interprétation d'un article particulier de la LIPR devrait être appréciée selon la norme de la décision correcte alors qu'une conclusion de fait tirée par un agent d'ERAR ne doit être modifiée que si elle a été tirée d'une manière abusive et arbitraire ou tirée sans égard aux éléments de preuve dont l'agent d'ERAR était saisi (*Figurado c. Canada (Solliciteur général)*, [2005] 4 R.C.F. 387 (C.F.), au paragraphe 51; *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39, au paragraphe 14.

[7] La présente demande doit être accueillie.

[8] Premièrement, l'agent d'ERAR a violé le droit du demandeur à l'équité procédurale dans le cadre de la décision qu'il a rendue en rapport avec sa demande de protection. Les principes mentionnés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461 (C.A.), au paragraphe 27, sont applicables en l'espèce. Il est clair que l'agent d'ERAR a consulté la preuve documentaire extrinsèque pertinente qu'il a trouvée sur Internet et à l'égard de laquelle le demandeur n'a jamais eu la possibilité de faire aucun commentaire. Une telle utilisation unilatérale d'Internet est injuste (*Zamora c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1414, aux paragraphes 17 et 18).

[9] In particular, the use of information from the Wikipedia Web site is highly questionable, as the reliability of its sources has not been demonstrated to the Court. Moreover, I note that the number of Internet documents consulted by the PRRA officer is important. Of these documents, only the *Amnesty International Report 2005* and the U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices—2005*, are among the standard documents found in the Immigration and Refugee Board (IRB) documentation centres. (There is also a Country Report from 2004.)

[10] The PRRA officer relied on other documents originating from public sources that related to general country conditions and that became available and accessible after the filing of the applicant's submissions. In view of the above finding, it is not necessary to determine whether or not they were "novel" and "significant" in light of the *Mancia* test (above, at paragraph 27).

[11] Second, the PRRA officer clearly misunderstood the different and distinct applicable tests under sections 96 and 97 of the IRPA respectively. He states in the impugned decision:

[TRANSLATION] In order to invoke the protection provided for in sections 96 and 97 of the IRPA, a claimant must establish the existence of an objective, ascertainable fear, as well as of a personalized risk.

[12] Section 96 of the IRPA refers to "a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion."

[13] To satisfy the definition of "Convention refugee" found in section 96 of the IRPA, the claimant must show that he meets all the components of this definition, beginning with the existence of both a subjective and objective fear of persecution. The claimant must also establish a link between himself and persecution for a

[9] En particulier, l'utilisation de renseignements provenant du site Wikipédia est fort douteuse, car la fiabilité des sources de ce site n'a pas été démontrée à la Cour. De plus, je souligne que le nombre de documents tirés d'Internet consultés par l'agent d'ERAR est important. Parmi ces documents, seuls le *Rapport 2005 d'Amnesty International* ainsi que le U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices—2005* font partie des documents courants que l'on trouve dans les Centres de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). (Il y a également un rapport sur la situation dans le pays daté de 2004.)

[10] L'agent d'ERAR s'est également fondé sur d'autres documents, tirés de sources publiques, qui avaient trait à la situation générale du pays et qu'on a rendus accessibles après le dépôt des observations du demandeur. Compte tenu de la conclusion susmentionnée, il n'est pas nécessaire de décider si oui ou non ces documents étaient « nouveaux » et « importants » à la lumière du critère mentionné dans l'arrêt *Mancia* (susmentionné, au paragraphe 27).

[11] Deuxièmement, l'agent d'ERAR a manifestement mal compris les critères différents et indépendants applicables en vertu des articles 96 et 97, respectivement, de la LIPR. Il déclare ce qui suit dans la décision contestée :

Afin de se prévaloir de la protection édictée par les articles 96 et 97 de la LIPR, tout demandeur doit démontrer l'existence d'une crainte objective vérifiable ainsi que d'un risque personnalisé.

[12] L'article 96 de la LIPR mentionne qu'a qualité de réfugié au sens de la Convention—le réfugié—la personne qui « [craint] avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques ».

[13] Pour satisfaire à la définition de « réfugié au sens de la Convention » qui figure à l'article 96 de la LIPR, le demandeur doit démontrer qu'il satisfait à tous les éléments mentionnés dans cette définition, à commencer par l'existence d'une crainte subjective et objective de persécution. Le demandeur doit établir un lien entre lui

Convention reason; he must be targeted for persecution in some way, either “personally” or “collectively” (*Rizkallah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 156 N.R. 1 (F.C.A.)).

[14] That being said, it is trite law that persecution under section 96 of the IRPA can be established by examining the treatment of similarly situated individuals and that the claimant does not have to show that he has himself been persecuted in the past or would himself be persecuted in the future. In the context of claims derived from situations of generalized oppression, the issue is not whether the claimant is more at risk than anyone else in his country, but rather whether the broadly based harassment or abuse is sufficiently serious to substantiate a claim to refugee status. If persons like the applicant may face serious harm for which the state is accountable, and if that risk is grounded in their civil or political status, then he is properly considered to be a Convention refugee (*Salibian v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 250 (C.A.), at page 259; *Ali v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 235 N.R. 316 (F.C.A.)).

[15] In *Salibian*, above, the decision under review related to a refugee claim made by a citizen of Lebanon. It also appeared that the plaintiff had been the subject of various incidents connected with the fact of being Armenian and a Christian. Despite this evidence, the IRB had dismissed the claim on the ground that the plaintiff was “a victim in the same way as all other Lebanese citizens are.” The Federal Court of Appeal concluded that the IRB had both erred in law and made an arbitrary and capricious conclusion of fact. With respect to the issue of law, Justice Robert Décary clearly indicated that a situation of “civil war” in a given country “is not an obstacle to a claim provided the fear felt is not that felt indiscriminately by all citizens as a consequence of the civil war, but that felt by the applicant himself, by a group with which he is

et la persécution du fait d’un motif prévu par la Convention; cette persécution doit être dirigée contre lui, soit « personnellement », soit en tant que « membre d’une collectivité » (*Rizkallah c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] A.C.F. n° 412 (C.A.) (QL)).

[14] Cela dit, il est bien établi en droit que l’existence de la persécution en vertu de l’article 96 de la LIPR peut être établie par un examen du traitement de personnes qui sont dans une situation semblable à celle du demandeur et que celui-ci n’a pas à prouver qu’il a été persécuté dans le passé ou qu’il serait persécuté à l’avenir. Lorsqu’il s’agit de revendications fondées sur des situations où l’oppression est généralisée, la question n’est pas de savoir si le demandeur est plus en danger que n’importe qui d’autre dans son pays, mais plutôt de savoir si les manœuvres d’intimidation ou les mauvais traitements généralisés sont suffisamment graves pour étayer une revendication du statut de réfugié. Si une personne comme le demandeur est susceptible de faire l’objet d’un préjudice grave de la part des autorités de son pays et si ce risque est attribuable à son état civil ou à ses opinions politiques, alors elle est à juste titre considérée comme une réfugiée au sens de la Convention. (*Salibian c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1990] 3 C.F. 250 (C.A.), à la page 259; *Ali c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 63 (C.A.) (QL)).

[15] Dans *Salibian*, susmentionnée, la décision faisant l’objet d’un contrôle avait trait à une demande d’asile présentée par un citoyen du Liban. Il semblait que le demandeur avait été victime de divers incidents en raison du fait qu’il était Arménien et chrétien. Malgré ce témoignage, la CISR a rejeté la demande pour le motif que le demandeur était « victime au même titre que tous les autres citoyens libanais ». La Cour d’appel fédérale a conclu que la CISR a commis une erreur de droit et a tiré une conclusion de fait de façon arbitraire et abusive. En ce qui a trait au droit, le juge Robert Décary a clairement mentionné qu’une situation de « guerre civile » dans un pays donné « ne fait pas obstacle à la revendication pourvu que la crainte entretenue soit non pas celle entretenue indistinctement par tous les citoyens en raison de la guerre civile, mais celle entretenue par le

associated, or, even, by all citizens on account of a risk of persecution based on one of the reasons stated in the definition [of a Convention refugee]" (*Salibian*, above, at page 258 [emphasis added]).

[16] Therefore, a refugee claim that arises in a context of widespread violence in a given country must meet the same conditions as any other claim. The content of those conditions is no different for such a claim, nor is the claim subject to extra requirements or disqualifications. Unlike section 97 of the IRPA, there is no requirement under section 96 of the IRPA that the applicant show that his fear of persecution is "personalized" if he can otherwise demonstrate that it is "felt by a group with which he is associated, or, even, by all citizens on account of a risk of persecution based on one of the reasons stated in the definition [of a Convention refugee]" (*Salibian*, above, at page 258 [emphasis added]).

[17] The above determinations are essentially factual. Once that nexus is established, whether the fear of persecution is personalized or generalized, the applicant is to be accorded the status of a Convention refugee under section 96 of the IRPA.

[18] According to the documentary evidence, in the West Bank, there are civilians who are Palestinian or Israeli. In the U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices—2005, Near East and North Africa*, it is noted that "Palestinians in the occupied territories are not citizens of the country and do not enjoy the rights of citizens, even if living in areas under full Israeli authority or arrested in Israel."

[19] In one of the positive determinations of Convention refugee status made by the IRB in the case of Palestinians, produced as part of the Tribunal's

requérant lui-même, par un groupe auquel il est associé ou, à la rigueur, par tous les citoyens en raison d'un risque de persécution fondé sur l'un des motifs énoncés dans la définition [de réfugié au sens de la Convention] » (*Salibian*, susmentionnée, à la page 258 [non souligné dans l'original]).

[16] Par conséquent, une demande d'asile présentée dans un contexte de violence généralisée dans un pays donné doit satisfaire aux mêmes exigences que toute autre demande. Le contenu de ces exigences n'est pas différent pour une telle demande et celle-ci ne fait pas l'objet d'exigences supplémentaires ou de déchéance. À la différence de l'article 97 de la LIPR, en vertu de l'article 96 de la LIPR, il n'y a aucune obligation que le demandeur démontre que sa crainte de la persécution est « personnalisée » s'il peut démontrer autrement qu'elle est « entretenu [...] par un groupe auquel il est associé ou, à la rigueur, par tous les citoyens en raison d'un risque de persécution fondé sur l'un des motifs énoncés dans la définition [de réfugié au sens de la Convention] » (*Salibian*, susmentionnée, à la page 258 [non souligné dans l'original]).

[17] Les décisions susmentionnées sont essentiellement factuelles. Dès que le lien est établi, que la crainte de la persécution soit personnalisée ou généralisée, le demandeur doit se voir accorder le statut de réfugié au sens de la Convention en vertu de l'article 96 de la LIPR.

[18] Selon la preuve documentaire, en Cisjordanie, certains civils sont Palestiniens et d'autres sont Israéliens. Dans les rapports du Département d'État des États-Unis exposant les pratiques des pays en matière de droits de la personne pour l'année 2005 [*Country Reports on Human Rights Practices—2005, Near East and North Africa*], il est mentionné que les [TRADUCTION] « Palestiniens vivant dans les territoires occupés ne sont pas citoyens du pays et ne jouissent pas des droits de citoyen, même s'ils vivent dans des régions qui sont complètement contrôlées par les autorités israéliennes ou s'ils sont arrêtés en Israël ».

[19] Dans une décision favorable quant au statut de réfugié au sens de la Convention rendue par la CISR dans le cas de Palestiniens, produite dans le cadre du

record, the “general consequences of civil war” were described as being “losing one’s life by accident, losing a limb by treading on a land mine, lack of food, water, electricity, etc.” On the other hand, “if one of the warring parties singles out a person or group of persons for reasons of race, political opinion or one of the other elements enumerated in the refugee definition and subjects it to serious human rights violations this clearly constitutes persecution” (*Guideline 1: Civilian Non-Combatants Fearing Persecution in Civil War Situations: Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act*).

[20] I express no opinion with respect to the qualification of the particular situation in the West Bank and the acts of violence against Palestinians allegedly committed by the Israeli army in the occupied territories. This is a matter to be addressed exclusively by the IRB, or as the case may be, by the PRRA officer. Moreover, it is fully recognized by this Court that a PRRA decision is not an appeal of an IRB decision; however, new facts require that the jurisdiction of the PRRA officer be properly understood and executed. This signifies that the fear of persecution on a Convention ground and risk evaluation must both be analysed to ensure that the PRRA decision’s outcome is affected in substance, not simply cosmetically.

[21] That being said, I note that in the impugned decision, there is no general finding of non-credibility and there is no separate “subjective fear” analysis done under section 96 of the IRPA in the specific context of the new facts alleged by the applicant in support of his application for protection (i.e. the destruction of the applicant’s family home and the confiscation of the family’s land, as well as the beating of certain family members by the Israeli army in 2003).

[22] It is also apparent that the PRRA officer failed to determine under section 96 of the IRPA whether the applicant is a member of a particular group of persons

dossier du tribunal, les « conséquences générales de la guerre civile » ont été décrites comme étant « la mort par accident, la perte d’un membre en marchant sur une mine terrestre, le manque de nourriture, d’eau, d’électricité etc. ». Par contre, « si l’un des belligérants prend pour cible particulière une personne ou un groupe de personnes en raison de la race, des opinions politiques ou de l’un des autres éléments énoncés dans la définition de réfugié, et commet des atteintes graves aux droits de la personne, il s’agit manifestement de persécution » (*Directives n° 1 : Civils non combattants qui craignent d’être persécutés dans les situations de guerre civile : Directives données par la présidente en application du paragraphe 65(3) de la Loi sur l’immigration*).

[20] Je n’exprime aucune opinion quant à la qualification de la situation qui prévaut en Cisjordanie et quant aux actes de violence censément perpétrés contre des Palestiniens par l’armée israélienne dans les territoires occupés. Seule la CISR doit examiner cette question ou, selon le cas, l’agent d’ERAR. De plus, la Cour reconnaît pleinement qu’une décision d’ERAR n’est pas un appel interjeté à l’encontre d’une décision de la CISR; toutefois, de nouveaux faits exigent que la compétence de l’agent d’ERAR soit bien comprise et bien exercée. Cela signifie que la crainte de la persécution pour l’un des motifs prévus par la Convention et l’évaluation du risque doivent toutes deux être analysées afin de s’assurer que le résultat de la décision relative à l’ERAR est affecté sur le fond et non pas simplement sur le plan de l’apparence.

[21] Cela dit, je souligne que, dans la décision contestée, il n’y a aucune conclusion générale de non-crédibilité et aucune analyse distincte de « crainte subjective » faite en vertu de l’article 96 de la LIPR dans le contexte particulier des nouveaux faits allégués par le demandeur à l’appui de sa demande de protection (c’est-à-dire la destruction de sa maison familiale et la confiscation de sa terre familiale ainsi que les coups infligés à certains membres de sa famille par l’armée israélienne en 2003).

[22] Il est également manifeste que l’agent d’ERAR n’a pas établi en vertu de l’article 96 de la LIPR si le demandeur était membre d’un groupe particulier de

and whether the acts of violence against Palestinians and other members of the applicant's family, which constitute the basis for the applicant's fear, may amount to "persecution" in the circumstances. Instead, the PRRA officer more or less asked himself whether the applicant faced distinct or more serious risks than the Palestinian population at large, and thus avoided analysing the nexus between the alleged acts of persecution and the applicant's nationality or membership in a particular social group. This is an error of law.

[23] Apart from generalizations, the PRRA officer did not make any finding with respect to human rights violations occurring in the West Bank except to state that the Israeli authorities will invoke security reasons. Indeed, according to the documentary evidence submitted by the applicant, which is not specifically commented upon by the PRRA officer, there are allegations of increased repression, disproportionate military force being used and collective punishment and there are many reports of the Israeli government detaining Palestinians without charge. The applicant alleges in this regard that the evidence before the PRRA officer clearly establishes that home demolitions are often carried out against the Palestinian civilian population for punitive motives, as part of Israeli authorities' practice of collective punishment, an allegation that I do not need to comment upon here, but that was certainly relevant with respect to the fear of persecution alleged by the applicant.

[24] The PRRA officer acted arbitrarily or in a capricious manner in discarding the reasons or motives advanced by the applicant for the destruction of the applicant's family home and the confiscation of his land. The PRRA officer found that the letters from the PNA did not satisfactorily establish the reasons or motives for these acts. However, no rationale is provided for this particular finding. Moreover, the fact that the applicant's family was beaten by Israeli authorities, a fact that was

personnes et si les actes de violence commis contre des Palestiniens et les membres de la famille du demandeur, lesquels constituent le fondement de la crainte du demandeur, peuvent constituer de la « persécution » dans les circonstances. Au lieu de cela, l'agent d'ERAR s'est plus ou moins demandé si le demandeur faisait face à des risques particuliers ou à des risques plus importants que ceux auxquels faisaient face les membres de la population palestinienne dans l'ensemble et, par conséquent, a évité d'analyser le lien existant entre les présumés actes de persécution, la nationalité du demandeur ou son appartenance à un groupe social. Il s'agit d'une erreur de droit.

[23] Outre des généralisations, l'agent d'ERAR n'a tiré aucune conclusion quant aux violations des droits de la personne commises en Cisjordanie. Il n'a fait que déclarer que les autorités israéliennes invoqueront des motifs de sécurité. En effet, selon la preuve documentaire soumise par le demandeur, laquelle ne fait pas l'objet d'observations particulières de la part de l'agent d'ERAR, la répression serait de plus en plus importante, on aurait recours à une force militaire disproportionnée, on imposerait des châtiments collectifs. Il existe de nombreux rapports selon lesquels le gouvernement israélien détiendrait des Palestiniens sans qu'aucune accusation n'ait été portée contre eux. Le demandeur prétend à cet égard que les éléments de preuve soumis à l'agent d'ERAR établissent clairement que des opérations de destruction de maison sont souvent menées contre la population civile palestinienne pour des motifs d'ordre punitif dans le cadre de la pratique de châtiment collectif exercée par les autorités israéliennes, une allégation à propos de laquelle je n'ai pas à faire d'observation en l'espèce, mais qui était certainement pertinente quant à la crainte de la persécution alléguée par le demandeur.

[24] L'agent d'ERAR a agi de façon abusive ou arbitraire en rejetant les raisons ou les motifs avancés par le demandeur quant à la destruction de sa maison familiale et quant à la confiscation de sa terre. L'agent d'ERAR a conclu que les lettres émanant de l'AP n'établissaient pas de façon acceptable les raisons pour lesquelles ces actes avaient été commis. Toutefois, aucun motif n'est donné quant à cette conclusion particulière. De plus, le fait que la famille du demandeur

never disputed by the PRRA officer, was certainly a relevant consideration in the assessment of the applicant's risk of persecution. That the assessment of the risk of persecution was carried out in abstraction of this crucial fact is sufficient to render that determination patently unreasonable (*Hasan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1537, at paragraphs 17-18).

[25] Therefore, in view of the breach of the duty of fairness, the errors of law and the capricious findings mentioned above, the conclusion reached in this case by the PRRA officer is unreasonable and a new assessment must take place. That being said, I also conclude that there is not a reasonable apprehension of bias in this case, as alleged by the applicant. (The applicant has submitted in this regard that the impugned decision was the third negative PRRA assessment after the dismissal of the applicant's claim by the IRB in 2002, and has suggested that in view of the perfunctory analysis made in the impugned decision, such conduct gives rise to a reasonable apprehension of bias.)

[26] In conclusion, the impugned decision must be set aside and the matter referred back for re-determination by another PRRA officer. No question of general importance was raised by counsel.

ORDER

The application for judicial review is allowed. The decision rendered by the PRRA officer is set aside and the matter is referred back for re-determination by a different PRRA officer. No question of general importance is certified.

ait été battue par les autorités israéliennes, un fait qui n'a jamais été contesté par l'agent d'ERAR, était certainement une considération pertinente dans le cadre de l'appréciation du risque de persécution couru par le demandeur. Le fait que l'appréciation du risque de persécution ait été effectuée sans qu'il soit tenu compte de ce fait important suffit à rendre cette décision manifestement déraisonnable (*Hasan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1537, aux paragraphes 17 et 18).

[25] Par conséquent, compte tenu du manquement à l'obligation d'équité, des erreurs de droit et des conclusions arbitraires susmentionnées, la conclusion tirée en l'espèce par l'agent d'ERAR est déraisonnable et une nouvelle appréciation doit être faite. Cela dit, je conclus également qu'il n'y a aucune crainte raisonnable de partialité en l'espèce, comme l'a prétendu le demandeur (le demandeur a prétendu à cet égard que la décision contestée était la troisième ERAR défavorable après le rejet de sa demande par la CISR en 2002 et il a affirmé que l'analyse superficielle qui a été faite dans le cadre de la décision contestée a engendré une crainte raisonnable de partialité).

[26] En conclusion, la décision contestée doit être annulée et l'affaire doit être renvoyée à un autre agent d'ERAR pour nouvelle décision. Aucune question de portée générale n'a été soulevée par les avocats.

ORDONNANCE

La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision rendue par l'agent d'ERAR est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent d'ERAR pour nouvel examen. Aucune question de portée générale n'est certifiée.