

IMM-6000-09  
2011 FC 519

IMM-6000-09  
2011 CF 519

**Henok Aynalem Ghirmatsion** (*Applicant*)

**Henok Aynalem Ghirmatsion** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: GHIRMATSION V. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : GHIRMATSION C. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Snider J.—Toronto, April 6; Ottawa, May 5, 2011.

Cour fédérale, juge Snider—Toronto, 6 avril; Ottawa, 5 mai 2011.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of decision by visa officer rejecting application for permanent residence as refugee outside Canada — Applicant, citizen of Eritrea, imprisoned for refusing to denounce religious beliefs — Recognized as Convention refugee by United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) — Whether officer failing to have regard to applicant's status as UNHCR refugee or to Citizenship and Immigration Canada's (CIC) guidelines; making erroneous findings related to credibility — Officer erring by failing to consider applicant's UNHCR refugee status — CIC's Overseas Processing Manual instructing officers that UNHCR refugee status factor to consider — Applicant's status as UNHCR refugee personal, relevant consideration, important to case — Officer should have explained disagreement with UNHCR decision — Obligated to have regard to UNHCR designation — Findings in relation to credibility not reasonable — Officer having obligation to look at documentary evidence to measure plausibility, credibility of applicant's escape from prison — Findings with respect to applicant's faith lacking justification, transparency, intelligibility — Officer erring by failing to consider additional ground of persecution — Application allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire de la décision d'une agente des visas qui a refusé une demande, présentée depuis l'étranger, de résidence permanente à titre de réfugié — Le demandeur, citoyen de l'Érythrée, a été emprisonné pour avoir refusé de renier ses croyances religieuses — Le demandeur s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) — Il s'agissait de savoir si l'agente a fait abstraction du statut de réfugié que le HCNUR avait reconnu au demandeur, ainsi que des lignes directrices de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), et si l'agente a tiré des conclusions erronées quant à la crédibilité — L'agente a commis une erreur en ne tenant aucun compte du statut de réfugié du demandeur, accordé par le HCNUR — Le Guide de traitement des demandes à l'étranger de CIC prévoit que le statut de réfugié reconnu par le HCNUR est un facteur que les agents doivent prendre en considération — Le statut de réfugié accordé au demandeur par le HCNUR constituait, de manière personnelle, un facteur pertinent en l'espèce — L'agente aurait dû expliquer son désaccord avec la décision du HCNUR — L'agente avait l'obligation de tenir compte de la désignation octroyée par le HCNUR — Les conclusions quant à la crédibilité n'étaient pas raisonnables — L'agente avait l'obligation de consulter la preuve documentaire afin d'évaluer la plausibilité et la crédibilité de l'évasion de prison par le demandeur — Il manque aux conclusions relatives à la foi du demandeur les attributs de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité — L'agente a commis une erreur en n'examinant pas l'autre motif de persécution en cause — Demande accueillie.*

This was an application for judicial review of a decision by a visa officer rejecting the applicants' application for permanent residence as a refugee outside Canada.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'une agente des visas qui a refusé une demande, présentée depuis l'étranger, de résidence permanente au Canada à titre de réfugié.

The applicant, a citizen of Eritrea, is a member of the Pentecostal Church. He was detained for over two years after he refused to sign a statement denouncing his religion in an effort by the Eritrean government to target and shut down minority churches. The applicant escaped from prison during a sandstorm and eventually obtained an Eritrean passport allowing him to travel to Egypt. The applicant was later recognized as a Convention refugee by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

The visa officer found that the applicant was not forthcoming, was unable to provide adequate knowledge of the Pentecostal religion and satisfactory details of his imprisonment, and that it was unreasonable that he could have escaped because of a sandstorm.

The principal issues were whether the officer failed to have regard to the applicant's status as a UNHCR refugee or to Citizenship and Immigration Canada's (CIC) guidelines, and whether he made erroneous findings related to credibility.

*Held*, the application should be allowed.

The officer erred by failing to consider the applicant's UNHCR status as a factor relevant to her determination. Chapter OP 5 of CIC's *Overseas Processing Manual (OP)* (OP 5) makes extensive reference to the UNHCR and the relationship between the duties of a visa officer and the UNHCR. Visa officers are instructed therein that a decision by the UNHCR with regard to an applicant's refugee status is a factor to consider when determining eligibility for refugee status in Canada. While the UNHCR refugee status is not determinative, OP 5 recognizes the importance and relevance of the UNHCR in the processing of applications under the refugee abroad class. The applicant's status as a UNHCR refugee was a personal and relevant consideration. The evidence of the UNHCR designation was so important to the applicant's case that it can be inferred from the officer's failure to mention it in her reasons that the decision was made without regard to it. This was a central element to the context of the decision. The officer should have explained why she did not concur with the decision of the UNHCR. The officer was under no obligation to blindly follow the UNHCR designation; however, she was obliged to have regard to it. This error was sufficient to overturn the decision.

Le demandeur, un citoyen de l'Érythrée, est membre de l'Église pentecôtiste. Il a été détenu pendant plus de deux ans, pour avoir refusé de signer une déclaration par laquelle il aurait renié sa religion, lorsque le gouvernement de l'Érythrée a commencé à déployer des efforts dans le but de cibler et de fermer les églises des groupes minoritaires. Le demandeur s'est évadé de prison pendant une tempête de sable et a réussi à obtenir un passeport érythréen qui lui a permis de se rendre en Égypte. Par la suite, le demandeur s'est vu accorder le statut de réfugié par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR).

L'agente des visas a conclu que le demandeur n'était pas sincère, qu'il n'a pas fait montre d'une connaissance adéquate de la religion pentecôtiste, qu'il n'a pas fourni de détails satisfaisants sur son emprisonnement, et qu'il était « déraisonnable » qu'une tempête de sable ait pu permettre sa fuite de prison.

Les principales questions à trancher étaient de savoir si l'agente a fait abstraction du statut de réfugié que le HCNUR avait reconnu au demandeur, ainsi que des lignes directrices de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), et si elle a tiré des conclusions erronées quant à la crédibilité.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

L'agente a commis une erreur en ne considérant aucunement le statut du demandeur reconnu par le HCNUR comme étant un facteur pertinent pour sa décision. Les lignes directrices OP 5 du *Guide de traitement des demandes à l'étranger (OP)* de CIC renvoient plusieurs fois au HCNUR et aux liens qui existent entre cet organisme et les fonctions d'un agent des visas. Ce guide demande aux agents des visas de tenir compte d'une décision du HCNUR relativement au statut de réfugié d'un demandeur lorsqu'ils statuent sur la recevabilité d'une demande de statut de réfugié au Canada. Même si la reconnaissance du statut de réfugié par le HCNUR n'a pas un caractère déterminant, le Guide OP 5 reconnaît que le HCNUR joue un rôle important et pertinent dans le traitement des demandes selon la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières. Le statut de réfugié accordé au demandeur par le HCNUR constituait, de manière personnelle, un facteur pertinent. La désignation comme réfugié par le HCNUR était un élément si important de la preuve du demandeur qu'il est possible de déduire du défaut de l'agente de l'avoir mentionnée dans ses motifs qu'elle a rendu sa décision sans en tenir compte. C'était pourtant une question centrale aux fins de la décision. L'agente aurait dû expliquer pourquoi elle ne souscrivait pas à la désignation du HCNUR. L'agente n'était pas tenue de souscrire aveuglément à la désignation du HCNUR; elle avait toutefois l'obligation d'en tenir compte. L'erreur ainsi commise par l'agente constituait un motif suffisant d'infirmité de la décision.

The officer's findings in relation to credibility were not reasonable. There was no explanation of what the officer found to be lacking in the applicant's description of his detention or in his responses to questions on the subject. The officer also neglected to look at the available documentary evidence regarding sandstorms in Eritrea to measure the plausibility of the applicant's escape against what was known about the conditions in the country where the claim arose. In such a scenario, the officer had an obligation to go to the documentary evidence. The findings with respect to the applicant's faith do not hold up to a probing examination. This part of the decision lacked justification, transparency and intelligibility. Finally, the officer erred by failing to consider the additional ground of persecution submitted by the applicant, i.e. that he could be subject to harsh treatment by Eritrean authorities because of his escape from prison and illegal exit from Eritrea. If a claimant puts forward facts that raise an additional ground of persecution, that part of the claim still needs to be assessed, unless the visa officer clearly finds that part of the claim to also lack credibility.

Les conclusions de l'agente, quant à la crédibilité, n'étaient pas raisonnables. Rien ne vient expliquer ce que l'agente a jugé manquer dans la description par le demandeur de sa détention ou dans les réponses qu'il a données sur le sujet. L'agente a également omis d'examiner la preuve documentaire disponible sur les tempêtes de sable en Érythrée afin d'évaluer la plausibilité de l'évasion du demandeur en fonction de ce qui était connu des conditions dans son pays d'origine. Dans une situation comme celle en l'espèce, l'agente avait l'obligation de consulter la preuve documentaire. Les conclusions relatives à la foi du demandeur ne peuvent résister à un examen assez poussé. Il manquait, à cette partie de la décision, les attributs requis de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité. Enfin, l'agente a commis une erreur en n'examinant pas les motifs additionnels de persécution présentés par le demandeur, c.-à-d. que les autorités érythréennes brutalisent les personnes qui se sont évadées de prison ou qui ont quitté l'Érythrée illégalement. Si le demandeur a mentionné des faits mettant en cause un autre motif de persécution, cet élément de la demande doit toujours être examiné, à moins que l'agent des visas n'ait aussi clairement conclu à son manque de crédibilité.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 11(1) (as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 116).  
*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 139(1) (as am. by SOR/2004-167, s. 80(F)), 144, 145, 147.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129, 285 D.L.R. (4th) 620, 64 Admin. L.R. (4th) 163; *Committee for Justice and Liberty at al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, (1978), 68 D.L.R. (3d) 716, 9 N.R. 115.

##### CONSIDERED:

*Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576, 297 D.L.R. (4th) 651, 82 Admin. L.R. (4th) 243; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, 14 Admin. L.R. (3d) 173; *Ochapowace First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 920, [2008] 3 F.C.R. 571, 73 Admin. L.R. (4th) 182, 316 F.T.R. 19; *First Green Park Pty. Ltd. v. Canada (Attorney*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 11(1) (mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 116).  
*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 139(1) (mod. par DORS/2004-167, art. 80(F)), 144, 145, 147.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Première nation d'Ochapowace c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 920, [2008] 3 R.C.F. 571; *First Green Park Pty. Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1996] A.C.F. n° 1525 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1997 CanLII 5381 (C.F.

*General*) (1996), 70 C.P.R. (3d) 217 (F.C.T.D.); *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1997 CanLII 5381, 134 F.T.R. 117 (F.C.T.D.); *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (3d) 1; *Clifford v. Ontario Municipal Employees Retirement System*, 2009 ONCA 670 (*sub nom. Clifford v. Ontario (Attorney General)*), 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70, 93 Admin. L.R. (4th) 131; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1999 CanLII 8137 (F.C.T.D.); *Minister of Employment and Immigration v. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171 (F.C.A.); *Ye v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] F.C.J. No. 584 (C.A.) (QL); *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25, (2000), 193 D.L.R. (4th) 357, 26 Admin. L.R. (3d) 1 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, (1993) D.L.R. (4th) 1, 20 Imm. L.R. (2d) 85.

#### REFERRED TO:

*Kidane v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 520; *Weldesilassie v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 521; *Woldeselliasie v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 522, 28 Admin. L.R. (5th) 43; *Ontario Assn. of Architects v. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, 2002 FCA 218, [2003] 1 F.C. 331, 215 D.L.R. (4th) 550, 19 C.P.R. (4th) 417; *Cekim v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 177; *Solodovnikov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1225, 41 Imm. L.R. (3d) 257; *Singh v. Canada (Secretary of State)* (1994), 80 F.T.R. 132 (F.C.T.D.); *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Kamara v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 785; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, (1997), 144 D.L.R. (4th) 1, 50 Admin. L.R. (2d) 199; *Valentin v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 390, (1991), 167 N.R. 1 (C.A.); *Ayyalasomayajula v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 248.

#### AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Overseas Processing Manual (OP)*. Chapter OP 5: Overseas Selection and Processing of Convention Refugees Abroad Class and Members of the Humanitarian-protected Persons Abroad Classes, August 13, 2009, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/op/op05-eng.pdf>>.

1<sup>re</sup> inst.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Clifford v. Ontario Municipal Employees Retirement System*, 2009 ONCA 670 (*sub nom. Clifford v. Ontario (Attorney General)*), 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70, 93 Admin. L.R. (4th) 131; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 8137 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Satiacum*, [1989] A.C.F. n° 505 (C.A.) (QL); *Ye c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] A.C.F. n° 584 (C.A.) (QL); *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689.

#### DÉCISIONS CITÉES :

*Kidane c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 520; *Weldesilassie c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 521; *Woldeselliasie c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 522; *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, 2002 CAF 218, [2003] 1 C.F. 331; *Cekim c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 177; *Solodovnikov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1225; *Singh c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1994] A.C.F. n° 931 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Kamara c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 785; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Valentin c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 390 (C.A.); *Ayyalasomayajula c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 248.

#### DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de traitement des demandes à l'étranger (OP)*. Chapitre OP 5 : Sélection et traitement à l'étranger des cas de réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières, 13 août 2009, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/>>

United Nations. High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, reedited January 1992, online: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/refugeehandbook.pdf>>.

United Nations. High Commissioner for Refugees. *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea*, April 2009, online: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49de06122.pdf>>.

United Nations. High Commissioner for Refugees. *Resettlement Handbook*. Geneva, revised edition November 2004, online: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b35e0.pdf>>.

[guides/op/op05-fra.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49de06122.pdf)>.

Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*. Genève, réédition janvier 1992, en ligne : <<http://www.unhcr.fr/4ad2f7fa383.pdf>>.

Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Manuel de réinstallation*. Genève, édition révisée novembre 2004, en ligne : <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f40cd142.pdf>>.

Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea*, avril 2009, en ligne : <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49de06122.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of a decision by a visa officer rejecting the applicants' application for permanent residence as a refugee outside Canada. Application allowed.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'une agente des visas qui a refusé une demande, présentée depuis l'étranger, de résidence permanente au Canada à titre de réfugié. Demande accueillie.

#### APPEARANCES

*Andrew Brouwer and Timothy Wichert* for applicant.

*Stephen H. Gold and Alex Kam* for respondent.

#### ONT COMPARU

*Andrew Brouwer et Timothy Wichert* pour le demandeur.

*Stephen H. Gold et Alex Kam* pour le défendeur.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Jackman & Associates*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Jackman & Associates*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

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

SNIDER J.:

LA JUGE SNIDER :

#### I. Introduction

[1] The applicant, Mr. Henok Aynalem Ghirmatsion, is a citizen of Eritrea. In 2006, he left Eritrea, travelling first to Sudan and then, in 2007, to Egypt. In 2008, the applicant applied for permanent residence in Canada as a refugee outside Canada. In a letter (also referred to as the rejection letter) dated September 13, 2009, a visa officer (the officer) with the Canadian Embassy in Cairo, Egypt refused his application. The applicant seeks to

#### I. Introduction

[1] Le demandeur, M. Henok Aynalem Ghirmatsion, est un citoyen de l'Érythrée. Il a quitté ce pays en 2006, pour d'abord se rendre au Soudan puis, en 2007, en Égypte. En 2008, le demandeur a présenté depuis l'étranger une demande de résidence permanente au Canada à titre de réfugié. Dans une lettre datée du 13 septembre 2009 (parfois appelée lettre de refus), une agente des visas (l'agente) de l'ambassade du Canada au Caire, en

overturn this decision. For the reasons which follow, I will allow this application for judicial review.

## II. The Related Files

[2] This file is one of four judicial review applications heard together by this Court. The other three files are Court File Nos. IMM-6005-09 (Tsegeroman Zenawi Kidane) [*Kidane v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 520], IMM-6009-09 (Tsegay Kiflay Weldesilassie) [*Weldesilassie v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 521] and IMM-6010-09 (Selam Petros Woldesellasia) [*Woldesellasia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 522, 28 Admin. L.R. (5th) 43]. These four files are representative of a group of almost 40 files, for which judicial review applications have been commenced. The remaining files have been held in abeyance pending the outcome of these four files. The common elements of the four files and, as I understand it, of the entire group of files, are as follows:

- each of the claimants is an Eritrean citizen;
- each of the applicants claims to be a member of the Pentecostal Church;
- the applications for permanent residence were refused for each; and
- the same officer interviewed each of the claimants and made the decision to refuse the application for permanent residence.

[3] While the individual merits of each of the applications for judicial review are raised in the separate application records, the four cases were selected as representative cases because, in the words of the applicant [at paragraph 5 in 2011 FC 522], “they evince several distinct errors and patterns of decision making that are common to many or all of the other cases”.

Égypte, a rejeté cette demande. Le demandeur sollicite l’annulation par la Cour de cette décision. Pour les motifs que je vais maintenant exposer, j’accueillerai la présente demande de contrôle judiciaire.

## II. Les dossiers connexes

[2] Le présent dossier constitue l’une des quatre demandes de contrôle judiciaire instruites ensemble par la Cour. Les trois autres dossiers sont les dossiers de la Cour IMM-6005-09 (Tsegeroman Zenawi Kidane) [*Kidane c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 520], IMM-6009-09 (Tsegay Kiflay Weldesilassie) [*Weldesilassie c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 521] et IMM-6010-09 (Selam Petros Woldesellasia) [*Woldesellasia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 522]. Les quatre dossiers sont représentatifs d’un ensemble de près de 40 dossiers, où ont été introduites des demandes de contrôle judiciaire. Les autres dossiers ont été laissés en suspens en attendant l’issue des quatre dossiers représentatifs. Les éléments communs des quatre dossiers et, si je comprends bien, de l’ensemble des dossiers sont les suivants :

- chaque demandeur d’asile est un citoyen de l’Érythrée;
- chaque demandeur dans le cadre des demandes de contrôle prétend être membre de l’Église pentecôtiste;
- chaque demande de résidence permanente a été rejetée;
- c’est la même agente qui a fait passer des entrevues à tous les demandeurs d’asile et qui a rejeté toutes les demandes de résidence permanente.

[3] Bien que dans chaque dossier particulier de demande de contrôle judiciaire le demandeur fasse valoir de manière distincte le bien-fondé de la demande en cause, les quatre dossiers retenus ont été jugés représentatifs parce qu’aux termes du demandeur, on y trouvait [au paragraphe 5 de 2011 CF 522] [TRADUCTION] « plusieurs tendances dans le processus décisionnel et erreurs nettes qui [étaient] communes à un grand nombre voire à l’ensemble des autres cas ».

[4] I wish to stress that this decision is addressed to this particular application by Mr. Henok Aynalem Ghirmatsion. I make no finding or order that binds the disposition of any of the remaining files. Each file presents a unique set of facts and requires separate review and determination. However, I anticipate and hope that the decisions in this and the other three cases will provide guidance to the parties on the possible disposition of the remaining cases now held in abeyance.

### III. Issues

[5] The issues raised by this application are as follows:

1. Did the officer err by failing to have regard to the applicant's status as a UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] refugee or by failing to have regard to CIC [Citizenship and Immigration] Guideline OP 5 [*Overseas Processing Manual (OP)*]. Chapter OP 5: Overseas Selection and Processing of Convention Refugees Abroad Class and Members of the Humanitarian-protected Persons Abroad Classes, August 13, 2009] (discussed below)?
2. Did the officer make erroneous findings related to credibility, by failing to have regard to the evidence before her or by misunderstanding or misinterpreting the evidence?
3. Did the officer err by failing to assess all possible grounds of persecution?
4. Did the officer fail to observe a principle of procedural fairness by refusing to accept documentation from the applicant?
5. Did the officer err by failing to give adequate reasons?
6. Does the officer's decision give rise to a reasonable apprehension of bias?

[4] J'insiste toutefois pour dire que la portée de la présente décision s'étend à la seule demande de M. Henok Aynalem Ghirmatsion. Je ne tire aucune conclusion ni ne rends aucune ordonnance qui ait force obligatoire à l'égard de l'un quelconque des autres dossiers. Chaque dossier concerne un ensemble particulier de faits et doit faire l'objet d'un examen et d'une décision distincts. J'entrevois et j'espère toutefois que les décisions dans la présente affaire et les trois autres fourniront des indices aux parties quant à l'issue pouvant être apportée aux autres affaires, laissées en suspens.

### III. Les questions en litige

[5] Les questions soulevées dans le cadre de la présente demande sont les suivantes :

1. L'agente a-t-elle commis une erreur en faisant abstraction du statut de réfugié que le HCR [Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés] avait reconnu au demandeur, ainsi que des lignes directrices OP 5 [*Guide de traitement des demandes à l'étranger (OP)*]. Chapitre OP 5 : Sélection et traitement à l'étranger des cas de réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières, le 13 août 2009] de CIC [Citoyenneté et Immigration Canada] (dont il est traité plus loin)?
2. L'agente a-t-elle tiré des conclusions erronées quant à la crédibilité en ne tenant pas compte d'éléments de preuve dont elle était saisie, ou en comprenant ou en interprétant mal la preuve?
3. L'agente a-t-elle commis une erreur en n'examinant pas tous les motifs possibles de persécution?
4. L'agente a-t-elle dérogé à un principe d'équité procédurale en n'admettant pas certains documents présentés par le demandeur?
5. L'agente a-t-elle commis une erreur en ne motivant pas suffisamment sa décision?
6. La décision de l'agente donne-t-elle lieu à une crainte raisonnable de partialité?

#### IV. The Affidavits

[6] The record before me includes a number of affidavits. As a preliminary matter, I would like to address the issues raised with respect to some of the affidavits.

[7] The respondent's record includes an affidavit of the officer. For the most part, the affidavit is helpful in that it explains the process of the officer's decision-making. However, the officer also appears to explain or supplement her reasons for the decision. In my view, this is inappropriate. In rejecting similar affidavit evidence, the Federal Court of Appeal provided the following remarks in *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576, at paragraphs 46–47:

The judges of the Federal Court have previously stated that a tribunal or a decision maker cannot improve upon the reasons given to the applicant by means of the affidavit filed in the judicial review proceedings. In *Simmonds v. M.N.R.* (2006), 289 F.T.R. 15, Justice Dawson J. wrote, at paragraph 22 of her reasons:

I observe the transparency in decision-making is not promoted by allowing decision-makers to supplement their reasons after the fact in affidavits.

See to the same effect *Kalra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 29 Imm. L.R. (3d) 208 (F.C.), at paragraph 15; *Yue v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 717, at paragraph 3; *Abdullah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1185, at paragraph 13. Any other approach to this issue allows tribunals to remedy a defect in their decision by filing further and better reasons in the form of an affidavit. In those circumstances, an applicant for judicial review is being asked to hit a moving target.

[8] The reasons of the officer are those contained in the decision letter. In addition, the notes taken by the officer in the Computer Assisted Immigration Processing System (CAIPS) may be considered to be reasons (see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 44). I will give no weight to any portions of the officer's

#### IV. Les affidavits

[6] Il y a bon nombre d'affidavits dans le dossier dont je suis saisie. J'aimerais d'abord examiner, à titre de question préalable, les questions que soulèvent certains de ces affidavits.

[7] Le dossier du défendeur renferme un affidavit de l'agent. Cet affidavit est utile pour l'essentiel, l'agent y expliquant le processus ayant conduit à la prise de sa décision. L'agent semble toutefois aussi y expliquer ou compléter les motifs de sa décision, ce qui, à mon avis, n'est pas indiqué. La Cour d'appel fédérale a formulé les commentaires suivants lorsqu'elle a rejeté une preuve par affidavit semblable dans l'arrêt *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576, paragraphes 46 et 47 :

Des juges de la Cour fédérale ont déjà dit qu'un tribunal ou un décideur ne peut améliorer les motifs donnés au demandeur par le biais d'un affidavit déposé dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire. Dans *Simmonds c. M.R.N.*, 2006 CF 130, la juge Dawson a écrit, au paragraphe 22 :

Je ferais remarquer que le fait d'autoriser les décideurs à compléter leurs motifs après le fait dans des affidavits ne favorise aucunement la transparence du processus décisionnel.

Voir, dans le même sens, *Kalra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 941, au paragraphe 15; *Yue c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 717, au paragraphe 3; *Abdullah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1185, au paragraphe 13. Toute autre conception de la question aurait pour effet de permettre aux tribunaux de corriger un vice entachant leur décision en déposant des motifs complémentaires sous forme d'affidavit. Agir ainsi revient à demander à l'auteur d'une demande de contrôle judiciaire de chercher à atteindre une cible mouvante.

[8] Les motifs de l'agent sont ceux énoncés dans la lettre de décision. On peut également considérer que constituent des motifs les notes consignées par l'agent dans le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (le STIDI) (se reporter à *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 44). Je ne reconnaitrai



affidavit that purport to explain or augment the reasons set out in the letter or the CAIPS notes.

[9] A number of additional affidavits were included in the applicant's application record, filed with the Court on February 5, 2010, and in a supplementary application record, filed with the Court on August 31, 2010. The additional affidavits submitted by the applicant are as follows:

- Janet Dench (two affidavits);
- William Griffin;
- Natalia Shchepetova (two affidavits); and
- Tewolde Yohanes.

[10] These additional affidavits have been filed in each of the four files now before this Court. The respondent objects to most of the additional affidavits.

[11] It is well established that judicial review is to be conducted on the basis of the record that was before the decision maker when the decision was made. It is generally not permissible to introduce additional documentary evidence. As stated by Justice de Montigny in *Ochapowace First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 920, [2008] 3 F.C.R. 571, at paragraphs 9–10:

It is trite law that in a judicial review application, the only material that should be considered is the material that was before the decision maker ....

The rationale for that rule is well known. To allow additional material to be introduced at judicial review that was not before the decision maker would in effect transform the judicial review hearing into a trial *de novo*. The purpose of a judicial review application is not to determine whether the decision of a tribunal was correct in absolute terms but rather to determine whether its decision was correct on the basis of the record before it: *Chopra*, at paragraph 5; *Canadian Tire Corp. v. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.* (2006), 346 N.R. 186 (F.C.A.), at paragraph 13.

aucune valeur probante à ce qui, dans l'affidavit de l'agente, vise à expliquer ou à compléter les motifs exposés dans la lettre ou dans les notes du STIDI.

[9] Certains affidavits additionnels, ceux des personnes suivantes, ont été versés par le demandeur au dossier de la demande, déposé auprès de la Cour le 5 février 2010, et au dossier de demande supplémentaire, déposé le 31 août 2010. Les affidavits additionnels déposés par le demandeur sont les suivants :

- Janet Dench (deux affidavits);
- William Griffin;
- Natalia Shchepetova (deux affidavits);
- Tewolde Yohanes.

[10] Ces affidavits additionnels ont été déposés dans chacun des quatre dossiers actuellement devant la Cour. Le défendeur s'oppose à l'admission de la plupart des affidavits additionnels.

[11] Il est bien établi en droit qu'on doit se fonder dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire sur le dossier dont le décideur était saisi lors de la prise de décision. Il n'est généralement pas permis de présenter des éléments additionnels de preuve documentaire. Le juge de Montigny a déclaré ce qui suit sur le sujet dans la décision *Première nation d'Ochapowace c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 920, [2008] 3 R.C.F. 571, aux paragraphes 9 et 10 :

Il est bien établi en droit que, dans une demande de contrôle judiciaire, les seules pièces qui doivent être considérées sont celles que le décideur avait devant lui [...]

La raison d'être de cette règle est bien connue. Autoriser, dans une procédure de contrôle judiciaire, le dépôt de pièces additionnelles dont le décideur n'a pas été saisi aurait pour effet de transformer cette procédure et d'en faire une instance totalement nouvelle. L'objet d'une procédure de contrôle judiciaire n'est pas de dire si la décision d'un tribunal administratif est conforme au droit en termes absolus, mais plutôt de dire si elle est conforme d'après le dossier dont il a été saisi : *Chopra*, au paragraphe 5; *Société Canadian Tire Ltée c. Canadian Bicycle Manufacturers Assn.*, 2006 CAF 56, au paragraphe 13.

[12] It follows that the introduction of additional evidence through affidavits is generally not permitted, unless the issues to be addressed include allegations of breach of procedural fairness or, as in this case, an allegation that there was a reasonable apprehension of bias (see, for example, *Ontario Assn. of Architects v. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, 2002 FCA 218, [2003] 1 F.C. 331). In such cases, the affidavits must be confined to those issues. A party cannot, for example, under the guise of addressing a fairness issue, introduce opinions and arguments as to the reasonableness of the decision.

[13] I begin with the two affidavits of Ms. Dench. Ms. Dench is the Executive Director of the Canadian Council for Refugees (CCR). She does not hold herself out as an expert. In her first affidavit, she describes the mandate and role of the CCR and provides a detailed description of how the CCR came to be interested in the applications that have been rejected by the officer. This descriptive part of her affidavit is not improper. However, most of her affidavit is devoted to a detailed criticism of the officer's decisions in this and other cases. In my view, this aspect of Ms. Dench's first affidavit is not helpful to the Court. It consists almost exclusively of opinions and legal argument. These are not proper subject matters for an affidavit. To paraphrase the words of Justice Richard (as he then was) in *First Green Park Pty. Ltd. v. Canada (Attorney General)* (1996), 70 C.P.R. (3d) 217 (F.C.T.D.), at paragraph 7:

... a witness such as [Ms. Dench], no matter how experienced [she] may be, cannot in this context provide information that contains speculation, make legal arguments or draw conclusions of law. Legal argument is a matter for counsel and decision making is a matter for the Court.

[14] Moreover, much of her affidavit is based on hearsay; she was not present at the interview of any of the affected applicants. Nor was she present at the interview of the applicant by the AMERA [Africa and Middle East Refugee Assistance] representative. Ms. Dench's analysis and opinions may be helpful to Citizenship and

[12] Il n'est de la sorte généralement pas permis d'introduire une preuve additionnelle sous forme d'affidavits à moins que, parmi les questions à examiner, il n'y ait des allégations de manquement à l'équité procédurale ou de crainte raisonnable de partialité (se reporter, par exemple, à l'arrêt *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, 2002 CAF 218, [2003] 1 C.F. 331). Dans pareils cas, les affidavits produits doivent porter sur ces seules questions. Une partie ne peut, par exemple, sous prétexte de traiter d'une question d'équité, présenter des opinions et des arguments quant au caractère raisonnable de la décision.

[13] Je me pencherai d'abord sur les deux affidavits de M<sup>me</sup> Dench. M<sup>me</sup> Dench occupe le poste de directrice du Conseil canadien pour les réfugiés (le CCR). Elle ne prétend pas être une experte. Dans son premier affidavit, elle décrit le mandat et le rôle du CCR et elle explique en détail comment le CCR en est venu à s'intéresser aux demandes rejetées par l'agente. Cet élément descriptif de l'affidavit n'est pas contre-indiqué. L'affidavit consiste toutefois pour l'essentiel en une critique détaillée des décisions de l'agente dans la présente affaire et dans d'autres. Cet élément du premier affidavit de M<sup>me</sup> Dench n'est selon moi d'aucune utilité pour la Cour. Il est constitué presque exclusivement d'opinions ainsi que d'arguments juridiques, ce qui n'a pas à se trouver dans un affidavit. Pour reprendre les termes du juge Richard (plus tard juge en chef de la Cour d'appel fédérale) dans la décision *First Green Park Pty. Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1996] A.C.F. n° 1525 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 7 :

[...] un témoin comme [M<sup>me</sup> Dench], aussi chevronné soit-il, ne peut pas dans ce contexte fournir des renseignements fondés sur des suppositions, invoquer des arguments juridiques ou tirer des conclusions sur des questions de droit. C'est aux avocats qu'il appartient de débattre du droit et c'est la Cour qui est investie du pouvoir décisionnel.

[14] Une bonne part de l'affidavit de M<sup>me</sup> Dench, en outre, est fondé sur du ouï-dire. Celle-ci n'était présente lors de l'entrevue d'aucun des demandeurs concernés, ni lors de l'entrevue qu'un représentant de l'AMERA [Africa and Middle East Refugee Assistance] a fait passer au demandeur. Citoyenneté et Immigration

Immigration Canada (CIC) in improving its training of visa officers and the process for assessing refugee claimants abroad. However, for purposes of this application for judicial review, it is neither helpful nor admissible. I will have no regard to it.

[15] Ms. Dench's second affidavit is contained within the supplementary application record filed with the Court on August 31, 2010. For the most part, Ms. Dench's second affidavit also consists of further argument, opinions and legal conclusions. It appears that this further affidavit was put forward to provide additional "facts" to demonstrate the arbitrariness of this officer's decision making and, perhaps, to support the allegation of a reasonable apprehension of bias. Ms. Dench provides information on other negative decisions made by this officer and provides detailed criticisms of these decisions. These opinions are improper and of no assistance to this Court when reviewing an individual decision on judicial review.

[16] In addition, Ms. Dench cites two cases where the officer reversed her initial rejection of applications for refugee status. Neither of these files is before me. In *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1997 CanLII 5381, 134 F.T.R. 117 (F.C.T.D.), Justice Joyal was faced with a similar argument of arbitrariness based on apparently conflicting decisions of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. Justice Joyal dismissed this argument with the following comments, at paragraphs 24 and 26:

Unfortunately, the other case referred to is not before me, nor am I in a position to rule whether it is right or wrong. It could very well be that in a proper test, the impugned decision is right and the other one is wrong. For that matter, both decisions could conceivably be wrong.

...

This Court must eschew any attempt to be drawn into an assessment of both decisions. The decision at bar is the only

Canada (CIC) pourra juger utiles l'analyse et les opinions de M<sup>me</sup> Dench pour améliorer la formation dispensée aux agents des visas et le processus d'évaluation depuis l'étranger des demandeurs d'asile. Aux fins de la présente demande de contrôle judiciaire, toutefois, cette analyse et ces opinions ne sont ni utiles ni admissibles. Je n'en tiendrai donc pas compte.

[15] Le deuxième affidavit de M<sup>me</sup> Dench fait partie du dossier de demande supplémentaire déposé devant la Cour le 31 août 2010. Cet affidavit renferme aussi pour l'essentiel des opinions, des conclusions juridiques et des arguments additionnels. On semble avoir produit ce nouvel affidavit pour démontrer par des « faits » additionnels le caractère arbitraire du processus décisionnel suivi par l'agente et, peut-être, pour étayer l'allégation de crainte raisonnable de partialité. M<sup>me</sup> Dench donne des renseignements sur d'autres décisions défavorables rendues par l'agente, et critique ces décisions de façon détaillée. Il n'est pas indiqué de produire pareilles opinions, qui ne sont d'aucune utilité pour la Cour lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision particulière.

[16] M<sup>me</sup> Dench mentionne en outre deux affaires où l'agente est revenue sur son rejet initial de demandes d'asile. Or, je ne suis saisie ni de l'un ni de l'autre dossiers. Dans la décision *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1997 CanLII 5381 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), on avait soumis au juge Joyal un argument semblable d'arbitraire, la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ayant rendu des décisions apparemment contradictoires. Le juge Joyal avait rejeté cet argument et formulé les commentaires suivants (aux paragraphes 24 et 26) :

Malheureusement, je ne suis pas saisi de cette autre affaire et je ne suis pas non plus en position de décider si la décision est correcte ou erronée. Il se pourrait très bien que sur la base du critère approprié, la décision attaquée soit correcte et que l'autre soit erronée. D'ailleurs, les deux décisions pourraient, cela se conçoit, être erronées.

[...]

La Cour doit éviter toute tentative d'être amenée à évaluer les deux décisions. La décision en l'espèce est la seule dont je

one of which I am seized, and in that respect, I must perform my review of it in accordance with the normal criteria.

[17] I agree with the remarks of Justice Joyal and decline to draw any inferences or conclusions from the facts presented. The second affidavit of Ms. Dench will not be considered.

[18] The second affidavit in the supplementary record is that of Mr. Yohanes. Mr. Yohanes purports to respond to portions of the affidavit of the officer. Mr. Yohanes is not an expert; rather, he is a Canadian citizen who came to Canada from Eritrea in 2003. Based on his own personal experiences and hearsay, he provides opinions that differ from the findings of the officer in respect of: (a) sandstorms in Eritrea; (b) the ratio of prisoners to guards; and (c) the possibility of obtaining a passport from an Eritrean Embassy in Khartoum. I give his affidavit little weight.

[19] Dr. William Griffin is the advisory officer of the Pentecostal Assemblies of Canada (PAOC); he has served PAOC for 30 years. His academic qualifications include a ministerial diploma at Eastern Pentecostal Bible College, Bachelor of Arts at University of Toronto, Master of Arts at University of Saskatchewan, Master of Divinity at Lutheran Theological Seminary, and Doctor of Ministry at Trinity Evangelical Divinity School. The PAOC is the umbrella organization for over 1 000 Pentecostal churches in Canada. The organization has a force of 350 missionaries serving in 50 countries. On a global basis, PAOC is a member of the Pentecostal World Fellowship.

[20] On the basis of his experience within the PAOC and his academic qualifications, there can be little doubt that Dr. Griffin is qualified to provide this Court with expert opinion evidence on the Pentecostal faith and its practice around the world.

[21] Dr. Griffin was not cross-examined on his affidavit.

[22] I believe that the affidavit of Dr. Griffin is of assistance to the Court and should be admitted in this

suis saisi et, à cet égard, je dois exercer mon contrôle à son sujet conformément aux critères habituels.

[17] Je fais miens les commentaires du juge Joyal et refuse de tirer une déduction ou une conclusion quelconque des faits qu'on m'a présentés. Le deuxième affidavit de M<sup>me</sup> Dench ne sera pas pris en compte.

[18] Le deuxième affidavit versé au dossier supplémentaire est celui de M. Yohanes. Celui-ci y répond censément à certaines parties de l'affidavit de l'agente. M. Yohanes n'est pas un expert, mais bien plutôt un citoyen canadien qui est arrivé au Canada en provenance de l'Érythrée en 2003. Se fondant sur ce qu'il a lui-même vécu ou ce qu'il a ouï dire, il émet des opinions qui contredisent les conclusions de l'agente relativement : a) aux tempêtes de sable en Érythrée, b) au rapport garde-prisonniers, et c) à la possibilité d'obtenir un passeport d'une ambassade de l'Érythrée à Khartoum. J'ai reconnu une faible valeur probante à cet affidavit.

[19] M. William Griffin est le conseiller des Assemblées de la Pentecôte du Canada (les ADPC); il travaille pour les ADPC depuis 30 ans. Comme titres universitaires, il a notamment obtenu un diplôme de pastorale sacerdotale de l'Eastern Pentecostal Bible College, un baccalauréat ès arts de la University of Toronto, une maîtrise ès arts de la University of Saskatchewan, une maîtrise en théologie du Lutheran Theological Seminary et un doctorat en pastorale sacerdotale de la Trinity Evangelical Divinity School. Les ADPC sont un organisme cadre qui compte plus de 1 000 églises pentecôtistes au Canada et 350 missionnaires œuvrant dans 50 pays. À l'échelle mondiale, les ADPC sont membres de la Pentecostal World fellowship.

[20] Étant donné sa longue expérience au sein des ADPC et sa formation universitaire, M. Griffin, à n'en pas douter, a les qualités requises pour faire part à la Cour de son opinion d'expert sur la foi pentecôtiste et la pratique du pentecôtisme dans le monde.

[21] M. Griffin n'a pas été contre-interrogé à l'égard de son affidavit.

[22] J'estime que l'affidavit de M. Griffin est d'utilité pour la Cour et doit être admis dans la présente

proceeding. The Pentecostal faith was a central element in this and the other three judicial review applications. The allegation of the applicant is that the findings made by the officer on the subject of the Pentecostal faith were unreasonable and were based on misunderstanding, or lack of knowledge, of the Pentecostal religion as practised in Eritrea. I am not an expert in the Pentecostal (or any other) religion. Dr. Griffin provides the information needed to evaluate the reasonableness of the officer's assessment of the applicant's faith. I am also satisfied that the respondent has not been prejudiced by the admission of the affidavit. The respondent had an opportunity to cross-examine Dr. Griffin on his affidavit and, if he felt it necessary, could have sought leave of the Court to submit a responding affidavit.

[23] Ms. Natalia Shchepetova is a legal assistant in the office of counsel for the applicant. Her second affidavit is contained in the applicant's record, Volume 2; this volume contains material common to all four applications. The sole purpose of the second affidavit is to put before the Court additional documentary evidence. These documents were not before the officer. They are not relevant to this judicial review and will not be considered by this Court.

#### V. Background of the Applicant

[24] In this section of these reasons, I will briefly set out the background of the applicant as he describes it. I observe that this is the applicant's story, primarily as set out in the narrative that was part of his application; I make no findings of its truth or of the merits of his claim.

[25] The applicant was born on November 11, 1979 in Asmara, Eritrea. He was raised as an Orthodox Christian, but converted to Pentecostalism in 1997.

[26] On October 20, 1997, the applicant began his mandatory national military service in Sawa and was assigned to the construction unit. During this time, the applicant studied the Bible with other Pentecostal

instance. La foi pentecôtiste est un élément central de la présente demande de contrôle judiciaire et des trois autres. Ce qu'allègue le demandeur, c'est que les conclusions tirées quant à cette foi par l'agente étaient déraisonnables et découlaient d'une mauvaise compréhension, ou connaissance, de la pratique du pentecôtisme en Érythrée. Je ne suis pas une spécialiste de la religion pentecôtiste (ou de toute autre), et M. Griffin fournit l'information dont la Cour a besoin pour évaluer si l'appréciation par l'agente de la foi du demandeur était raisonnable. Je suis également convaincue que l'admission de l'affidavit n'a pas causé préjudice au défendeur, étant donné que celui-ci a eu l'occasion de contre-interroger M. Griffin à son égard et qu'il aurait pu demander l'autorisation à la Cour, s'il l'avait jugé nécessaire, de présenter un affidavit en réponse.

[23] M<sup>me</sup> Natalia Shchepetova est assistante juridique au cabinet des avocats du demandeur. Son deuxième affidavit figure dans le volume 2 du dossier du demandeur, volume qui renferme des documents utilisés en commun pour les quatre demandes de contrôle. Ce deuxième affidavit a pour seul objet de présenter à la Cour une preuve documentaire additionnelle. L'agente n'était pas saisie de cette preuve, qui n'est pas pertinente aux fins du présent contrôle judiciaire et qui ne sera pas prise en compte par la Cour.

#### V. La situation du demandeur

[24] Dans la présente partie des motifs, je vais brièvement exposer la situation du demandeur telle qu'il l'a lui-même décrite. Il s'agit de la version des faits du demandeur, principalement énoncée dans le récit joint à sa demande; je ne tire aucune conclusion quant à la véracité du récit ou quant au bien-fondé de sa revendication.

[25] Le demandeur est né le 11 novembre 1979 à Asmara, en Érythrée. Il a été élevé dans la foi chrétienne orthodoxe, mais il s'est converti au pentecôtisme en 1997.

[26] Le 20 octobre 1997, le demandeur a commencé à faire son service militaire obligatoire à Sawa; on l'a assigné à une unité de construction. Pendant son service, le demandeur a étudié la Bible avec d'autres chrétiens

Christians who were being trained in the military. The group was caught by a superior on one occasion where their Bibles were confiscated and they received a warning. From that time on the group was subjected to continuing and escalating harassment and punishment, including detention, by their superiors.

[27] In May 2002, the government in Eritrea began a concerted effort to target and shut down minority churches, including Pentecostal and “Born Again”. The applicant was instructed to sign a statement denouncing his religion and promise not to resume practising his religion; he refused. The applicant was arrested and remained in detention for over two years, from October 2003 until July 2006.

[28] On July 7, 2006, while in prison, the applicant was outside on a farm work detail when a sudden severe *kasmin*, or massive sandstorm, began. The applicant and his friend took this opportunity to escape. They travelled on foot for eight days until they reached Kessala, Sudan. They then took a bus to Khartoum. There, the applicant was able to obtain an Eritrean passport with the assistance of his uncle who knew whom to bribe.

[29] A year and a half later, the applicant travelled to Cairo, Egypt. The applicant continued to worship in the Pentecostal community.

[30] In 2009, the applicant was recognized as a Convention refugee by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

## VI. The Interview

[31] On September 13, 2009, the applicant was interviewed by the officer who conducted the interview in English and Tigrinya, with the aid of an interpreter. There is no transcript of the interview. The officer took notes on her computer during the interview and copied those notes into CAIPS on the same day.

pentecôtistes qui recevaient leur formation militaire. Un supérieur a surpris une fois le groupe. Les membres du groupe se sont fait confisquer leurs Bibles et ils ont reçu un avertissement. Ils n’ont pas cessé dès lors et de plus en plus de faire l’objet de harcèlement et de sanctions de la part de leurs supérieurs; ils ont notamment été mis en détention.

[27] En mai 2002, le gouvernement de l’Érythrée a commencé à déployer des efforts concertés pour cibler et fermer les églises des groupes minoritaires, y compris celles des pentecôtistes et des chrétiens « régénérés ». On a enjoint au demandeur de signer une déclaration, par laquelle il aurait renié sa religion, et de promettre de ne plus la pratiquer. Le demandeur a refusé. Il a été arrêté et détenu pendant plus de deux ans, soit d’octobre 2003 à juillet 2006.

[28] Le 7 juillet 2006, le demandeur avait été envoyé effectuer des travaux de ferme lorsqu’a soudainement débuté une forte *kasmin*, ou violente tempête de sable. Le demandeur et un ami ont saisi l’occasion pour s’enfuir. Ils ont marché pendant huit jours, jusqu’à ce qu’ils aient atteint la ville de Kessala, au Soudan. Ils ont alors pris un autobus à destination de Khartoum, où le demandeur a pu obtenir un passeport érythréen avec l’aide d’un oncle qui savait qui il fallait soudoyer.

[29] Le demandeur s’est rendu au Caire, en Égypte, une année et demie plus tard. Il a continué à y pratiquer sa religion au sein de la communauté pentecôtiste.

[30] En 2009, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le HCNUR) a reconnu au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention.

## VI. L’entrevue du demandeur

[31] Le 13 septembre 2009, l’agente a fait passer une entrevue au demandeur en anglais et en tigrina, avec l’aide d’un interprète. Il n’existe aucune transcription de l’entrevue. L’agente a pris des notes à l’ordinateur pendant l’entrevue, puis elle les a versées dans le STIDI le jour même.

[32] Further descriptions of what went on at the interview are contained in the affidavits of the officer (sworn on September 5, 2010) and the applicant (sworn on February 11, 2011). Given the time that has passed between the interview and when the affidavits were sworn, during which time memories can become dim or distorted, I am reluctant to rely on these affidavit versions for the details of the interview held in 2009.

[33] In this case (and the others heard at the same time), there is an additional source of information. After his refusal, the applicant came to the attention of an organization known as Africa and Middle East Refugee Assistance (AMERA). AMERA describes itself as a UK-registered refugee rights organization assisting refugees who seek asylum in Egypt. As such,

AMERA conducts interviews with persons who have received negative results from embassies in order to determine whether or not AMERA can provide assistance with regards to obtaining reviews of negative decisions.

[34] The applicant was interviewed by a representative of AMERA on October 13, 2009, during which interview he provided further details of his interview with the officer. The notes are attached to the applicant's affidavit. The notes were made within a short time following the applicant's interview with the officer; they are more contemporaneous than the comments in the affidavits of either the officer or the applicant. I admit to having some difficulty assessing the reliability of these interview notes. I believe that it is likely that the notes accurately reflect the questions and answers of the AMERA interview. However, I cannot make the same conclusion about the applicant's version of what happened at his interview with the officer. At the time of his AMERA interview, the applicant's application had been rejected; the rejection could have influenced his recollections. I do not know if the applicant had been briefed before his AMERA interview or if he met with other claimants who had been rejected. In spite of my concerns, the situation faced by the applicant cannot be ignored; he is a refugee claimant abroad, without counsel and without the various systems to protect his rights

[32] Les affidavits de l'agente (signé le 5 septembre 2010) et du demandeur (signé le 11 février 2011) donnent des précisions sur la teneur de l'entrevue. J'hésite cependant à prêter foi à la description faite dans ces affidavits de l'entrevue tenue en 2009, étant donné le temps écoulé entre celle-ci et la signature des affidavits.

[33] En l'espèce (comme dans les autres affaires instruites en même temps), une source additionnelle d'information est cependant disponible. Après que sa demande eut été rejetée, le demandeur a retenu l'attention d'une organisation connue sous le nom d'Africa and Middle East Refugee Assistance (l'AMERA). Cette organisation se décrit elle-même comme étant une organisation de défense des droits des réfugiés, qui est reconnue au Royaume-Uni et qui aide les réfugiés demandant l'asile en Égypte. À ce titre,

[TRADUCTION] L'AMERA fait passer des entrevues aux personnes dont les demandes ont été rejetées par des ambassades, pour établir si elle peut ou non les aider à obtenir la révision des décisions défavorables.

[34] Le 13 octobre 2009, un représentant de l'AMERA a fait passer au demandeur une entrevue, au cours de laquelle celui-ci a donné des précisions sur l'entrevue passée le mois précédent avec l'agente. Les notes de l'entrevue de l'AMERA sont jointes à l'affidavit du demandeur. Ces notes, rédigées peu de temps après l'entrevue du demandeur avec l'agente, l'ont été à une date s'en rapprochant davantage que les commentaires formulés dans les affidavits tant de l'agente que du demandeur. J'admets qu'il m'est difficile d'évaluer la fiabilité des notes de l'entrevue de l'AMERA. Ces notes constituent vraisemblablement le reflet fidèle, selon moi, des questions posées et des réponses données lors de cette entrevue. Je ne puis toutefois en arriver à une même conclusion quant au récit alors fait par le demandeur de son entrevue avec l'agente. C'est après le rejet de sa demande que le demandeur a passé son entrevue avec l'AMERA, et ce rejet a pu influencer sur ses souvenirs. Je ne sais pas si on avait muni le demandeur d'instructions avant qu'il passe son entrevue avec l'AMERA, ni s'il avait rencontré d'autres demandeurs qui avaient subi un rejet. Mais, malgré mes réserves, je

that would be found in Canada. How can this applicant tell his story if not through the assistance of AMERA? In the circumstances, I will accept the AMERA notes with considerable reservations that may go to weight.

## VII. The Decision

[35] In her rejection letter dated September 13, 2009, the reasons for rejection were set out as follows:

After carefully assessing all factors relative to your application, I am not satisfied that you are a member of any of the classes prescribed because I am not satisfied that you have been forthcoming at your interview. I am not satisfied that you are indeed a true convert to Pentecostal faith. Your knowledge of the faith [was] not up to the level one would expect from a person who has been practicing and reading the bible for 12 years. You were not able to provide sufficient information about the religion to satisfy me that you are in fact a follower of the Pentecostal faith. Further, you were unable to provide to my satisfaction details of your imprisonment. In addition, the story of your escape is not plausible. I find it unreasonable that you were able to escape from prison just because there was a sandstorm. As I do not find you credible, I cannot be satisfied that you meet the country of asylum or the convention refugee definition nor that you are not inadmissible. Therefore, you do not meet the requirements of [paragraph 139(1)(e) of the IRPA Regulations].

[36] As I understand the above paragraph, the officer made the following observations or findings concerning the applicant:

1. he was not forthcoming;
2. he was unable to provide adequate knowledge of the Pentecostal religion;
3. he was unable to provide satisfactory details of his imprisonment; and

ne puis faire abstraction de la situation du demandeur : celui-ci est un demandeur d'asile qui, à l'étranger, ne dispose pas d'un avocat non plus que des divers systèmes de protection de ses droits dont il bénéficierait au Canada. Comment le demandeur pourrait-il faire état de sa situation, si ce n'est par l'entremise de l'AMERA? J'admettrai les notes de l'AMERA en de telles circonstances, d'importantes réserves pouvant toutefois influencer sur la valeur probante à leur reconnaître.

## VII. La décision à l'examen

[35] Dans sa lettre de refus datée du 13 septembre 2009, l'agente a énoncé comme suit ses motifs de rejet de la demande :

[TRADUCTION] J'ai examiné votre demande et soupesé avec soin tous les facteurs pertinents, et je ne suis pas convaincue, n'étant pas certaine de votre sincérité à l'entrevue, que vous soyez membre d'une des catégories réglementaires. Je ne suis pas convaincue que vous vous soyez véritablement converti au pentecôtisme. Votre connaissance de cette religion n'[était] pas celle à laquelle on s'attendrait d'une personne qui la pratique et qui lit la Bible depuis 12 ans. Vous n'avez pu fournir assez d'information sur le pentecôtisme pour me convaincre de votre adhésion à cette religion. Vous n'avez pu non plus me donner des précisions suffisantes sur votre emprisonnement. En outre, le récit de votre évasion n'est pas vraisemblable; il serait déraisonnable de croire qu'une tempête de sable vous ait permis de vous enfuir de prison. Comme je ne vous estime pas crédible, je ne puis conclure que vous correspondez à la définition d'une personne de pays d'accueil ou d'un réfugié au sens de la Convention, ni que vous n'êtes pas interdit de territoire. Vous ne répondez donc pas aux exigences de [l'alinéa 139(1)e) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*].

[36] Si je comprends bien le paragraphe précédent, l'agente a fait les observations ou tiré les conclusions suivantes au sujet du demandeur :

1. le demandeur n'était pas sincère;
2. il n'a pas fait montre d'une connaissance adéquate de la religion pentecôtiste;
3. les détails fournis par lui sur son emprisonnement n'étaient pas satisfaisants;



4. the officer did not believe the applicant's story of escape; she found that it was "unreasonable" that he could escape from prison because of a sandstorm.

[37] Although not expressed clearly, it is apparent that the officer did not believe that the applicant had been held in detention or that he was of the Pentecostal faith. Whether these two key conclusions should stand depends on the reasonableness of the underlying analysis.

[38] As noted above, under my discussion of the affidavits, I am considering the reasons as set out in the rejection letter and in the CAIPS notes. The portions of the CAIPS notes reproduced in these reasons are transcribed as closely to the original version as possible.

[39] What additional reasons for the key findings can be obtained from the CAIPS notes?

1. Not forthcoming: Nothing whatsoever is contained in the CAIPS notes to explain what the officer meant by "not forthcoming".

2. Details of detention: The applicant's narrative (submitted with his application) set out a lengthy description of his detention. The CAIPS notes reflect that the officer asked a few general questions about the applicant's detention. The only concern expressed by the officer was about how he escaped from detention.

3. Sandstorm: The CAIPS notes reflect that the applicant provided details of his escape:

IN MAY, JUN. JUL, IN THAT TIME THERE ARE BIG STORMS, IT IS VERY DARK, YOU CANT SEE THE PERSON STANDING NEXT TO YOU, ME AND MY FRIEND THOUGHT OF ESCAPE, ON THAT DATE WE WERE WORKING ON THE FARM LAND, WHEN STORM CAME WE RAN TOWARD IT ...

The CAIPS notes do not refer to any follow-up questions by the officer on the subject of the sandstorm.

4. le récit de la fuite de prison du demandeur n'a pas été cru par l'agente, qui a jugé « déraisonnable » qu'une tempête de sable ait pu permettre cette fuite.

[37] Bien qu'elle ne l'ait pas exprimé clairement, l'agente n'a manifestement pas cru que le demandeur ait été détenu ou ait été de religion pentecôtiste. C'est le caractère raisonnable ou non de l'analyse sous-jacente qui permettra de décider si ces deux conclusions clés doivent être maintenues.

[38] Je l'ai dit lorsque j'ai abordé la question des affidavits : j'examine les motifs constitués par la lettre de refus et par notes du STIDI. Les parties des notes du STIDI figurant dans les présents motifs ont été transcrites de la manière la plus fidèle possible à l'original.

[39] Quels motifs additionnels tirés des notes du STIDI pourraient étayer les conclusions clés de l'agente?

1. L'absence de sincérité — Absolument rien dans les notes du STIDI ne permet d'expliquer pourquoi l'agente a estimé que le demandeur n'était « pas sincère ».

2. Les précisions sur la détention — Dans son récit (joint à sa demande), le demandeur a longuement décrit sa détention. Les notes du STIDI font voir que l'agente a posé quelques questions générales sur la détention du demandeur. Le seul sujet d'intérêt exprimé par l'agente avait trait au mode d'évasion du demandeur.

3. La tempête de sable — Selon les notes du STIDI, le demandeur a fourni les détails suivants sur son évasion :

[TRADUCTION]

EN MAI, JUIN ET JUILLET, C'EST UNE PÉRIODE DE GROSSES TEMPÊTES. IL FAIT TRÈS SOMBRE, VOUS NE POUVEZ PAS VOIR LA PERSONNE QUI SE TIENT À CÔTÉ DE VOUS. MON AMI ET MOI AVONS PENSÉ À NOUS ENFUIR; NOUS TRAVAILLIONS À LA FERME CE JOUR-LÀ ET, LORSQUE LA TEMPÊTE S'EST LEVÉE, NOUS NOUS SOMMES ENFUIS DANS SA DIRECTION [...]

D'après les notes du STIDI, l'agente n'a posé aucune question complémentaire au sujet de la tempête de sable.

4. Pentecostal faith: The applicant, during his interview, referred to his religion. The exchange between the officer and the applicant on the subject of his religion was described in the CAIPS notes as follows:

WHY DID YOU LEAVE ERITREA? BECAUSE OF MY BELIEF AS A PENTECOSTAL I WAS DETAINED IN 2003, UNTIL JL2006

... WHEN DID YOU BECOME PENTECOSTAL? 1994 I WAS ORTHODOX, WHEN I WENT TO NATIONAL SERVICE IN 1997 I BECAME PENETECOSTAL, IN 1994 WAS THE FIRST TIME I LEARNED ABOUT THE BIBLE

HOW DID YOU CONVERT? IN 1997 I HAD FRIENDS WHO WERE PENTECOSTAL, I BECAME CONVI[N]CED WITH WHAT THEY WERE TELLING HIM.

WHAT WERE THEY TELLING YOU? THEY WERE TELLING ME ABOUT JESUS CHRIST

ASKED SEVERAL QUESTIONS ABOUT PENTECOSTAL RELIGION

Describe to me how do you pray? LEADER TELLS US WHAT TO DO, AND WE DO IT.

What are the days that Pente followers celebrate? EASTER, CHRISTMAS, AND PENTECOST

Why did you convert? NO MENTORS, AND BELIEVE IN JESUS CHRIST.

[40] In short, the CAIPS notes do not provide us with very much in the way of additional reasons for the refusal.

#### VIII. Statutory Framework

[41] A brief outline of the statutory scheme affecting this application may be helpful to the reader.

[42] Pursuant to subsection 11(1) [as am. by S.C. 2008, c. 28, s. 116] of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), a foreign national, before coming to Canada must apply for a visa.

4. La religion pentecôtiste — Le demandeur a mentionné sa religion lors de son entrevue. L'agente a décrit comme suit dans les notes du STIDI l'échange entre elle-même et le demandeur sur la religion de ce dernier :

[TRADUCTION]

POURQUOI AVEZ-VOUS QUITTÉ L'ÉRYTHRÉE? PARCE QUE JE SUIS DE FOI PENTECÔTISTE, J'AI ÉTÉ DÉTENU DE 2003 JUSQU'EN JUILLET 2006.

[...] QUAND ÊTES-VOUS DEvenu PENTECÔTISTE? J'ÉTAIS ORTHODOXE EN 1994. JE SUIS DEvenu PENTECÔTISTE EN 1997 LORSQUE J'AI FAIT MON SERVICE MILITAIRE. EN 1994, C'ÉTAIT LA PREMIÈRE FOIS QU'ON ME PARLAIT DE LA BIBLE.

COMMENT VOUS ÊTES-VOUS CONVERTI? CERTAINS DE MES AMIS ÉTAIENT PENTECÔTISTES EN 1997, ET CE QU'ILS M'ONT DIT M'A CONVAINCU.

QUE VOUS ONT DIT VOS AMIS? ILS M'ONT PARLÉ DE JÉSUS-CHRIST.

J'AI POSÉ PLUSIEURS QUESTIONS SUR LA RELIGION PENTECÔTISTE.

Décrivez-moi votre façon de prier? LE CHEF NOUS DIT QUOI FAIRE, PUIS NOUS LE FAISONS.

Quelles fêtes les pentecôtistes célèbrent-ils? PÂQUES, NOËL ET LA PENTECÔTE.

Pourquoi vous êtes-vous converti? IL N'Y A PAS DE MENTORS, ET JE CROIS EN JÉSUS-CHRIST.

[40] Bref, on ne peut tirer grand-chose des notes du STIDI à titre de motifs additionnels du refus.

#### VIII. Le cadre légal

[41] Il peut être utile de donner au lecteur un bref aperçu des dispositions légales et réglementaires applicables à la présente demande.

[42] En vertu du paragraphe 11(1) [mod. par L.C. 2008, ch. 28, art. 116] de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), tout étranger doit, préalablement à son entrée au Canada,

The visa may be issued if an immigration officer is satisfied, following an examination that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of IRPA.

[43] The applicant applied as a member of a class of persons referred to, in the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPA Regulations), as “a Convention refugee abroad class”. His application was made under and processed pursuant to the requirements of subsection 139(1) [as am. by SOR/2004-167, s. 80(F)], sections 144, 145 of the IRPA Regulations. The full text of subsection 11(1) of IRPA and the relevant IRPA Regulations are set out in Appendix A to these reasons.

[44] It is also possible that persons in the situation of the applicant may be granted permanent resident status if they are determined to be members of the “country of asylum class”, as set out in section 147 of the IRPA Regulations.

[45] In summary form, to be eligible for resettlement in Canada under subsection 139(1), sections 144 and 145 of the IRPA Regulations, a person:

- must meet the Convention refugee definition;
- must be outside Canada; and
- must meet the requirement that there is no reasonable possibility in a foreseeable amount of time of any other durable solution such as
  - voluntary repatriation or resettlement in their country of nationality or habitual residence; and
  - resettlement or an offer of resettlement in another country.

#### IX. Standard of Review

demander la délivrance d’un visa. Un agent d’immigration peut délivrer le visa sur preuve, à la suite d’un contrôle, que l’étranger n’est pas interdit de territoire et qu’il se conforme à la LIPR.

[43] Le demandeur a présenté sa demande de visa à titre de membre d’une catégorie de personnes désignée — dans le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement IPR) — soit la « catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ». La demande de visa a été présentée et traitée en application du paragraphe 139(1) [mod. par DORS/2004-167, art. 80(F)] et des articles 144 et 145 du Règlement IPR. Le texte intégral du paragraphe 11(1) de la LIPR et des dispositions pertinentes du Règlement IPR est reproduit à l’annexe A des présents motifs.

[44] Les personnes dans la même situation que le demandeur peuvent également obtenir le statut de résidents permanents si elles sont considérées être membres de la « catégorie de personnes de pays d’accueil », définie à l’article 147 du Règlement IPR.

[45] En résumé, pour être admissible à la réinstallation au Canada en application du paragraphe 139(1) et des articles 144 et 145 du Règlement IPR, une personne :

- doit répondre à la définition de réfugié au sens de la Convention;
- doit se trouver hors du Canada; et
- à son égard, ne doit être réalisable dans un délai prévisible aucune autre possibilité raisonnable de solution durable, comme
  - le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle;
  - la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays.

#### IX. La norme de contrôle judiciaire

[46] The six issues raised in this case relate to: (1) an alleged failure to have regard to the evidence; (2) credibility; (3) an alleged failure to assess all possible grounds of persecution; (4) adequacy of reasons; (5) an allegation of reasonable apprehension of bias; and (6) an alleged breach of procedural fairness.

[47] First, the assessment of evidence and the weight to be given to each piece of evidence are questions of fact that are within the expertise of the Board. They are reviewed on the standard of reasonableness (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*)). When reviewing a decision on the standard of reasonableness, the Court is concerned with “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process [and also] with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law”. That is, the decision will stand unless it does not fall “within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, above, at paragraph 47).

[48] Second, questions of credibility generally concern determinations of fact or mixed fact and law. A credibility finding is to be reviewed on the standard of reasonableness (*Cekim v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 177, at paragraph 10).

[49] Third, failure of an officer to consider all grounds of persecution is a question of law and, thus, assessed on the standard of correctness (*Solodovnikov v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1225, 41 Imm. L.R. (3d) 257, at paragraph 10; *Singh v. Canada (Secretary of State)* (1994), 80 F.T.R. 132 (F.C.T.D.), at paragraph 14; *Dunsmuir*, above, at paragraphs 55 and 90).

[50] Fourth, with respect to the officer’s reasons, in the recent Ontario Court of Appeal decision of *Clifford v. Ontario Municipal Employees Retirement System*,

[46] Les six questions soulevées dans la présente affaire ont trait 1) à une allégation d’avoir fait défaut de prendre en compte la preuve, 2) à la crédibilité, 3) à une allégation d’avoir fait défaut d’examiner tous les motifs possibles de persécution, 4) à la question de savoir si la décision était suffisamment motivée, 5) à une allégation de crainte raisonnable de partialité, et 6) à une allégation de manquement à l’équité procédurale.

[47] Premièrement, l’appréciation de la preuve et la valeur probante à reconnaître à chacun de ses éléments sont des questions de fait qui relèvent du domaine d’expertise du décideur, et qui appellent la raisonnablement comme norme de contrôle (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*)). La Cour, lorsqu’elle contrôle une décision en fonction de la norme de raisonnablement, doit s’attacher « à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». La décision devra ainsi être maintenue, à moins qu’elle n’appartienne pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[48] Deuxièmement, les questions de crédibilité nécessitent habituellement de trancher des questions de fait ou mixtes de fait et de droit. Les conclusions quant à la crédibilité commandent de la sorte la norme de raisonnablement (*Cekim c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 177, au paragraphe 10).

[49] Troisièmement, le défaut d’un agent d’examiner tous les motifs de persécution constitue une question de droit, et c’est par conséquent la décision correcte qui lui est applicable comme norme de contrôle (*Solodovnikov c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CF 1225, au paragraphe 10; *Singh c. Canada (Secrétaire d’État)*, [1994] A.C.F. n° 931 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (QL), au paragraphe 14; *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 55 et 90).

[50] Quatrièmement, en ce qui concerne les motifs de l’agente, dans le récent arrêt *Clifford c. Ontario Municipal Employees Retirement System*, 2009 ONCA

2009 ONCA 670 [*sub nom. Clifford v. Ontario (Attorney General)*], 98 O.R. (3d) 210] (*Clifford*), at paragraph 22, Justice Goudge made it clear that the adequacy of reasons is subject to the correctness standard:

Where an administrative tribunal has a legal obligation to give reasons for its decision as part of its duty of procedural fairness, the question on judicial review is whether that legal obligation has been complied with. The court cannot give deference to the choice of a tribunal whether to give reasons. The court must ensure that the tribunal complies with its legal obligation. It must review what the tribunal has done and decide if it has complied. In the parlance of judicial review, the standard of review used by the court is correctness.

[51] Fifth, the issue that the applicant has raised with respect to whether a reasonable apprehension of bias is raised by the officer's decision is reviewable on the standard of correctness (*Dunsmuir*, above, at paragraphs 55 and 90; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 42).

[52] Finally, the issue of whether the officer breached the duty of procedural fairness by failing to accept and review the documents submitted by the applicant is reviewable on the standard of correctness (*Dunsmuir*, above, at paragraphs 55 and 90).

[53] With this overview of the applicable standard of review, I turn to an analysis of the issues.

#### X. Failure to have regard to certain factors or evidence

##### A. *UNHCR Status*

[54] The applicant has been recognized as a Convention refugee by UNHCR, as evidenced by a "blue card" issued August 31, 2009. As I understand it, the blue identity card shows that the bearer has been individually assessed and is officially acknowledged by this UN body as a refugee. The applicant submits that the

670 [*sub nom. Clifford v. Ontario (Attorney General)*], 98 O.R. (3d) 210] (*Clifford*), le juge Goudge, de la Cour d'appel de l'Ontario, a clairement affirmé (au paragraphe 22) que la décision correcte s'appliquait comme norme de contrôle à la question de savoir si une décision était suffisamment motivée :

[TRADUCTION] Lorsqu'en raison du devoir d'équité procédurale un tribunal administratif a l'obligation juridique d'énoncer les motifs de sa décision, la question dans le cadre du contrôle judiciaire est de savoir si cette obligation a été respectée. La cour de révision ne peut faire preuve de retenue face au choix du tribunal de motiver ou non sa décision. Elle doit s'assurer que le tribunal s'est bien conformé à son obligation juridique. La cour doit examiner ce qu'a fait le tribunal et décider s'il y a ou non conformité. Dans la langue du contrôle judiciaire, la norme utilisée par la cour est la décision correcte.

[51] Cinquièmement, la question soulevée par le demandeur quant à savoir si la décision de l'agente donne lieu à une crainte raisonnable de partialité appelle la décision correcte comme norme de contrôle (*Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 55 et 90; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 42).

[52] Enfin, la question de savoir si l'agente a manqué au devoir d'équité procédurale en n'admettant pas et en n'examinant pas les documents soumis par le demandeur commande la décision correcte comme norme de contrôle (*Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 55 et 90).

[53] Le survol ayant été fait de la question de la norme de contrôle applicable, je procéderai maintenant à l'analyse des questions en litige.

#### X. Le défaut de prise en compte de certains facteurs ou éléments de preuve

##### A. *Le statut reconnu par le HCR*

[54] Le HCR a reconnu au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention, comme en fait foi la « carte bleue » délivrée le 31 août 2009. Si je comprends bien, la carte d'identité bleue atteste que son porteur a fait l'objet d'une évaluation individuelle et est officiellement reconnu en tant que réfugié par cet organisme de

officer erred by failing to give any consideration to the UNHCR status as a factor relevant to her determination.

[55] In carrying out her responsibilities, the officer is guided by Citizenship and Immigration Canada (CIC) Guideline OP 5, Overseas Selection and Processing of Convention Refugees Abroad Class and Members of the Humanitarian-protected Persons Abroad Classes (August 13, 2009) (OP 5 or the Guidelines). OP 5 makes extensive reference to the UNHCR and the relationship between the duties of a visa officer and the UNHCR. The Guidelines set out the general context of the CIC/UNHCR relationship in section 6.53:

The office of the UNHCR is a humanitarian and non-political organization with a mandate to protect refugees and promote solutions to their problems. Solutions may include voluntary repatriation, local integration and, in a minority of cases, resettlement in a third country.

Local UNHCR offices identify persons in need of resettlement and refer them to visa offices. The factors that the UNHCR takes into consideration when it refers a case for resettlement are described in detail in the UNHCR Resettlement Handbook, a copy of which can be found in all visa offices. The officer should be familiar with these factors. The text of the handbook is also available from the UNHCR Web site at <http://www.unhcr.org/>

The office of the UNHCR is an extremely important partner in Canada's resettlement program. Solid working relations between Canadian visa offices and local UNHCR offices are vital to the success of the program. Officers should ensure that their local UNHCR office understands the Canadian resettlement program and be proactive in requesting referrals of appropriate cases.

[56] Further, OP 5, current version published on August 13, 2009, refers visa officers to the UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [Geneva, reedited January 1992] and *Resettlement Handbook* [Geneva, revised edition November 2004], both published by the UNHCR, which documents provide a

l'ONU. Le demandeur soutient que l'agente a commis une erreur en ne considérant aucunement le statut reconnu par le HCR comme étant un facteur pertinent pour sa décision.

[55] Pour bien s'acquitter de ses responsabilités, l'agente peut recourir comme guide aux lignes directrices OP 5, Sélection et traitement à l'étranger des cas de réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de personnes protégées à titre humanitaire outre-frontières, de Citoyenneté et Immigration Canada, datées du 13 août 2009 (le Guide OP 5 ou les lignes directrices). Le Guide OP 5 renvoie plusieurs fois au HCR et aux liens qui existent entre cet organisme et les fonctions d'un agent des visas. Y est exposé comme suit, à la section 6.53, le contexte général dans lequel s'inscrit la relation entre CIC et le HCR :

Le HCR est un organisme humanitaire et non politique dont le mandat est de protéger les réfugiés et de promouvoir des solutions à leurs problèmes. Ces solutions peuvent comprendre le rapatriement volontaire, l'intégration locale et, dans des cas exceptionnels, le rétablissement dans un tiers pays.

Les bureaux locaux du HCR repèrent des personnes qui ont besoin d'un rétablissement et les recommandent aux bureaux des visas. Le Manuel de réinstallation du HCR dont tous les bureaux des visas ont un exemplaire présente, en détail, les facteurs dont le HCR tient compte lorsqu'il recommande le rétablissement de réfugiés. L'agent devrait connaître ces facteurs. On peut consulter le Manuel sur le site Web du HCR : <http://www.unhcr.org>.

Le HCR est un partenaire très important dans l'exécution du programme de réadaptation du Canada. Des relations de travail solides entre les bureaux des visas du Canada et les bureaux locaux du HCR sont essentielles à la réussite du programme. Les agents doivent veiller à ce que leur bureau local du HCR comprenne le programme de réadaptation du Canada et ne pas hésiter à demander qu'on leur recommande des cas pertinents.

[56] Dans sa version actuelle publiée le 13 août 2009, le Guide OP 5 renvoie en outre les agents des visas au *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* [Genève, réédition janvier 1992] et au *Manuel de réinstallation* [Genève, édition révisée novembre 2004], deux documents du HCR qui fournissent une

detailed interpretation of the Convention refugee definition (see note to section 6.6, OP 5). In section 13.3 of OP 5, visa officers are instructed that a decision by the UNHCR with regard to an applicant's refugee status is a factor to consider when determining eligibility for refugee status in Canada.

[57] There is no reference in the CAIPS notes or the decision to the applicant's status with the UNHCR. I recognize that UNHCR status as a refugee is not determinative; the officer's mandate is to assess the applicant's credibility and to determine the merits of his claim under the applicable Canadian laws. Nevertheless, OP 5 recognizes the importance and relevance of the UNHCR in the processing of applications under the refugee abroad class. In my view, the applicant's status as a UNHCR refugee was a personal and relevant consideration. In the case of *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 17, Justice Evans (as he was then) was faced with the failure of a decision maker to consider a highly personal and relevant document. He provided the following oft-quoted guidance:

... the more important the evidence that is not mentioned specifically and analyzed in the agency's reasons, the more willing a court may be to infer from the silence that the agency made an erroneous finding of fact "without regard to the evidence": *Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 63 F.T.R. 312 (F.C.T.D.). In other words, the agency's burden of explanation increases with the relevance of the evidence in question to the disputed facts. Thus, a blanket statement that the agency has considered all the evidence will not suffice when the evidence omitted from any discussion in the reasons appears squarely to contradict the agency's finding of fact. Moreover, when the agency refers in some detail to evidence supporting its finding, but is silent on evidence pointing to the opposite conclusion, it may be easier to infer that the agency overlooked the contradictory evidence when making its finding of fact.

interprétation détaillée de la définition d'un réfugié au sens de la Convention (se reporter à la note figurant à la section 6.6 du Guide OP 5). Par ailleurs, la section 13.3 du Guide OP 5 prévoit qu'une décision du HCR relativement au statut de réfugié d'un demandeur d'asile est un facteur à prendre en considération par l'agent des visas du Canada lorsqu'il statue sur la recevabilité de la demande.

[57] Il n'est fait aucune mention dans les notes du STIDI non plus que dans la décision du statut reconnu au demandeur par le HCR. Je conviens que la reconnaissance du statut de réfugié par le HCR n'a pas un caractère déterminant; l'agente avait pour mandat d'évaluer la crédibilité du demandeur et d'établir le bien-fondé de sa demande au regard des lois canadiennes applicables. Selon le Guide OP 5, néanmoins, le HCR joue un rôle important et pertinent lorsqu'il s'agit de traiter les demandes selon la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières. À mon avis, le statut de réfugié accordé au demandeur par le HCR constituait, de manière personnelle, un facteur pertinent. Dans la décision *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Evans (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) avait affaire au défaut d'un décideur d'examiner un document pertinent qui concernait le demandeur de manière fort personnelle. Le juge Evans a alors énoncé le principe suivant fréquemment cité (au paragraphe 17) :

[...] plus la preuve qui n'a pas été mentionnée expressément ni analysée dans les motifs de l'organisme est importante, et plus une cour de justice sera disposée à inférer de ce silence que l'organisme a tiré une conclusion de fait erronée « sans tenir compte des éléments dont il [disposait] » : *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, (1993), 63 F.T.R. 312 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Autrement dit, l'obligation de fournir une explication augmente en fonction de la pertinence de la preuve en question au regard des faits contestés. Ainsi, une déclaration générale affirmant que l'organisme a examiné l'ensemble de la preuve ne suffit pas lorsque les éléments de preuve dont elle n'a pas discuté dans ses motifs semblent carrément contredire sa conclusion. Qui plus est, quand l'organisme fait référence de façon assez détaillée à des éléments de preuve appuyant sa conclusion, mais qu'elle passe sous silence des éléments de preuve qui tendent à prouver le contraire, il peut être plus facile d'inférer que l'organisme n'a pas examiné la preuve contradictoire pour en arriver à sa conclusion de fait.

[58] The evidence of the UNHCR designation was so important to the applicant's case that it can be inferred from the officer's failure to mention it in her reasons that the decision was made without regard to it. This is a central element to the context of the decision. The officer, faced with a UNHCR refugee, should have explained in her assessment why she did not concur with the decision of the UNHCR. The officer was not under any obligation to blindly follow the UNHCR designation; however, she was obliged to have regard to it. Unless a visa officer explains why a UNHCR designation is not being followed, we have no way of knowing whether regard was had to this highly relevant evidence.

[59] This error made by the officer is a sufficient basis on which to overturn the decision. I wish, however, to repeat that the UNHCR determination is not determinative; the officer must still carry out her own assessment of the evidence before her, including the evidence of the UNHCR refugee status.

B. *Failure to Assess Eligibility as Set Out in OP 5*

[60] As noted above, the officer rejected the claim of the applicant on the grounds that she did not find the applicant to be credible. Specifically, she did not believe that (a) he was Pentecostal; and (b) he was detained. The applicant argues that the officer failed to carry out an assessment as to whether he met the definition of a Convention refugee. In particular, the applicant faults the officer for not explicitly following the steps outlined in OP 5, section 13.3.

[61] Section 13.3 of OP 5 states that visa officers should follow the five steps outlined in the table set out in that provision. In brief, the five steps are:

1. refer to definition of Convention refugee abroad class in section 6.6;

[58] La désignation comme réfugié par le HCR était un élément si important de la preuve du demandeur qu'il est possible de déduire du défaut de l'agente de l'avoir mentionnée dans ses motifs qu'elle a rendu sa décision sans en tenir compte. C'était pourtant une question centrale aux fins de la décision. Face à un demandeur reconnu comme réfugié par le HCR, l'agente aurait dû expliquer dans son évaluation de la demande pourquoi elle ne souscrivait pas à la décision de cet organisme. L'agente n'était pas tenue de souscrire aveuglément à la désignation du HCR; elle avait toutefois l'obligation d'en tenir compte. Or, faute pour un agent des visas d'avoir expliqué pourquoi il n'a pas souscrit à une désignation du HCR, la Cour n'a aucun moyen de savoir si cet élément de preuve d'une grande pertinence a été pris en compte.

[59] L'erreur ainsi commise par l'agente constitue un motif suffisant d'infirmité de la décision. Je le répète, toutefois, la reconnaissance par le HCR du statut de réfugié n'a pas un caractère déterminant; il incombait toujours à l'agente d'évaluer par elle-même la preuve dont elle était saisie, y compris la preuve concernant le statut de réfugié du HCR.

B. *Le défaut d'évaluer la recevabilité en conformité avec le Guide OP 5*

[60] Comme je l'ai dit, l'agente a rejeté la demande du demandeur parce qu'elle n'a pas jugé le demandeur crédible. Plus précisément, elle n'a pas cru a) qu'il était pentecôtiste, ni b) qu'il avait été détenu. Le demandeur soutient que l'agente n'a pas évalué s'il répondait à la définition d'un réfugié au sens de la Convention, et lui reproche plus particulièrement de ne pas avoir suivi expressément les étapes prévues à la section 13.3 du Guide OP 5.

[61] Selon la section 13.3 du Guide OP 5, les agents des visas devraient suivre les cinq étapes qui y sont présentées sous forme de tableau, des étapes qui peuvent être résumées comme suit :

1. se reporter à la définition de réfugié au sens de la Convention outre-frontières à la section 6.6;



- |  |   |
|--|---|
| <p>2. refer to definition of persecution in section 6.37;</p> <p>3. determine if an applicant may have been persecuted and have a “well-founded fear”;</p> <p>4. review other sources; and</p> <p>5. assess the ability to establish by processing to section 13.9 to section 13.14.</p> | <p>2. se reporter à la définition de persécution à la section 6.37;</p> <p>3. déterminer si un demandeur pourrait avoir été persécuté et s’il a une « crainte fondée »;</p> <p>4. examiner les autres sources;</p> <p>5. consulter les sections 13.9 à 13.14 pour évaluer la capacité à s’établir de l’intéressé.</p> |
|--|---|

[62] As I understand the argument, the applicant’s most serious complaint is that the officer failed to consider and evaluate “available resource material” (see OP 5, section 13.3., step 3) in the context of the claim of the applicant.

[62] Si je comprends bien son argument, ce dont le demandeur se plaint principalement, c’est que l’agente n’a pas pris en compte et évalué les « ressources documentaires disponibles » (se reporter à la section 13.3 du Guide OP 5, étape 3) lors de l’examen de sa demande d’asile.

[63] OP 5 is a guideline; it must not be treated as “the law”. There is no requirement that the officer explicitly address each of the outlined steps (see *Kamara v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 785, at paragraph 31). The intention of section 13.3 of OP 5 is to provide a flowchart to assist the officer with her decision-making process. It is expected, however, that the substance of the decision should demonstrate that the identified steps were generally followed in the course of a visa officer’s determinations with respect to both the refugee abroad class and the country of asylum class.

[63] Le Guide OP 5 établit des lignes directrices; on ne doit pas considérer qu’il a « force de loi ». L’agente n’avait pas à traiter expressément de chacune des étapes qui y sont décrites (se reporter à la décision *Kamara c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 785, au paragraphe 31). Elle disposait à la section 13.3 du Guide OP 5 d’un schéma destiné à l’aider dans sa prise de décision. Il est normal toutefois de s’attendre à pouvoir constater sur le fond, dans la décision d’un agent des visas, que celui-ci a suivi de manière générale les étapes mentionnées à la section 13.3 pour tirer ses conclusions tant en ce qui concerne la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières que celle des personnes de pays d’accueil.

[64] The problem with the applicant’s argument on this point is that it ignores the fact that the officer’s decision was based on the finding of a lack of credibility. Stated differently, the officer did not believe that the applicant was Pentecostal or that he had been in detention. Moreover, the evidence before the officer was that the applicant left Eritrea on a valid exit visa. Thus, documentary evidence related to persecution of Pentecostals in Eritrea, to the treatment of detainees in prison or to the treatment of those who left Eritrea illegally was not relevant. Thus, if the credibility findings are sustainable, I would conclude that there was no error by the officer

[64] Le problème soulevé par l’argument du demandeur sur ce point, c’est qu’il fait abstraction du fait que la décision de l’agente reposait sur une conclusion de manque de crédibilité. Autrement dit, l’agente ne croyait pas que le demandeur était pentecôtiste ni qu’il avait été détenu. En outre, selon la preuve présentée à l’agente, le demandeur avait quitté l’Érythrée muni d’un visa de sortie valide. De la sorte, une preuve documentaire relative à la persécution des pentecôtistes en Érythrée ainsi qu’au traitement des détenus et des personnes ayant quitté illégalement l’Érythrée était sans pertinence. Par conséquent, si les conclusions quant à la crédibilité sont

in failing to refer to each and every step outlined in section 13.3.

#### XI. Reasonableness of Credibility Findings

##### A. *Applicant's Detention*

[65] As I have described above, the determinative finding by the officer, in this case, was that of credibility. One of the two conclusions by the officer was that she did not believe that the applicant had ever been in detention. This finding appears to have been based firstly on a general finding that the applicant was unable to provide, to the officer's satisfaction, details of his imprisonment. There is absolutely no explanation of what the officer found to be lacking in his description of his detention or in his responses to questions on the subject. The CAIPS notes do not reflect questions about his detention that the applicant was not able to answer. There is no justification for this general finding.

[66] The second part of the question of the applicant's detention is the officer's inference that the applicant could not have escaped during a sandstorm.

[67] The respondent argues that this finding bears the hallmark of reasonableness and logic and that it was not unreasonable, given the totality of the circumstances, to draw a negative inference or conclusion from the applicant's testimony. Moreover, the respondent asserts that the officer did not have an obligation to base her findings on "objective" evidence (*Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1999 CanLII 8137 (F.C.T.D.) (*Gonzalez*)). Justice Sharlow (as she was then) in *Gonzalez*, above, stated at paragraph 26:

Counsel for the applicant argues that the CRDD did not properly assess the applicant's conduct on the basis of the circumstances in which she found herself, but engaged in speculation as to what some other person might have done in her place, and then assumed that its speculation was the

défendables, je conclurai que l'agente n'a pas commis d'erreur en ne mentionnant pas chacune des étapes décrites à la section 13.3.

#### XI. Le caractère raisonnable des conclusions quant à la crédibilité

##### A. *La détention du demandeur*

[65] Je l'ai dit, la conclusion déterminante de l'agente en l'espèce avait trait à la crédibilité. L'une des deux conclusions tirées à ce sujet par l'agente était qu'elle ne croyait pas en la détention du demandeur, principalement suivant sa constatation générale que le demandeur n'avait pu donner sur cette détention des détails qu'elle aurait jugés satisfaisants. Or, absolument rien ne vient expliquer ce que l'agente a jugé manquer dans la description par le demandeur de sa détention ou dans les réponses qu'il a données sur le sujet. Il n'est pas fait état dans les notes du STIDI de questions sur la détention auxquelles le demandeur aurait été incapable de répondre. Rien ne justifie la constatation générale de l'agente.

[66] La question de la détention du demandeur comporte comme second volet la déduction de l'agente voulant que le demandeur n'ait pas pu s'enfuir pendant une tempête de sable.

[67] Cette conclusion avait un caractère raisonnable et logique, selon le défendeur, et il n'était pas déraisonnable, compte tenu de l'ensemble des circonstances, de tirer du témoignage du demandeur une déduction ou une conclusion défavorable. En outre, soutient le défendeur, l'agente n'était pas tenue de fonder ses conclusions sur une preuve « objective » (*Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1999 CanLII 8137 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) (*Gonzalez*)). La juge Sharlow (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) a déclaré ce qui suit sur le sujet dans la décision *Gonzalez*, précitée, au paragraphe 26 :

L'avocat de la demanderesse plaide que la SSR n'a pas correctement évalué la conduite de la demanderesse en fonction des circonstances dans lesquelles elle s'est trouvée, mais a plutôt émis une hypothèse quant à savoir ce qu'une autre personne aurait fait à sa place, pour ensuite présumer que

only plausible course of action. He says that the CRDD thus imposed a wholly unreasonable standard on the applicant, resulting in the same error as that identified in *Giron v. Minister of Employment and Immigration* (1992), 143 N.R. 238 (F.C.A.) and *Cardenas v. Minister of Citizenship and Immigration* (20 February 1998), IMM-1960-67, (F.C.T.D.). He correctly points out that there is no objective evidence in the record for the “ideal” asserted by the CRDD. This may be contrasted with cases in which, for example, the plausibility of a refugee claimant’s story is measured against what is known about conditions in the country where the claim arose. [Emphasis added.]

[68] In the case before me, in contrast to the case before Justice Sharlow, the claimant’s story could have been measured against what was known about the conditions in the country where the claim arose. Information regarding the frequency and attributes of sandstorms in Eritrea could be found in documentary evidence. In addition, more explanation and information could have been sought from the applicant.

[69] When asked, during cross-examination, about how she came to the conclusion regarding the sandstorm that occurred near Sawa, Eritrea, on July 7, 2006, the officer stated that she did not have any evidence to establish that fact (cross-examination of AnnMarie McNeil, March 22–23, 2011, Q587). The error, as I see it, is that the officer neglected to look at the available documentary evidence to measure the plausibility of the applicant’s story against what was known about the conditions in the country where the claim arose. In such a scenario, the officer had an obligation to go to the documentary evidence to measure the credibility of the applicant’s story.

[70] It is trite law that visa officers are entitled to make findings based on inferences and plausibility. However, the Federal Court of Appeal in *Minister of Employment and Immigration v. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171, stated at paragraph 33:

The common law has long recognized the difference between reasonable inference and pure conjecture. Lord

l’hypothèse en question constituait la seule façon d’agir possible. Il affirme que la SSR a de ce fait appliqué une norme entièrement déraisonnable à la conduite de la demanderesse, ce qui a donné lieu à la même erreur que celle relevée dans l’affaire *Giron c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1992), 143 N.R. 238 (C.A.F.) et dans l’affaire *Cardenas c. Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration* (20 février 1998), IMM-1960-67, (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Il fait observer à juste titre qu’il n’existe aucune preuve objective au dossier relative à l’« idéal » mis de l’avant par la SSR. Cela peut être comparé par opposition aux cas dans lesquels, par exemple, la plausibilité du récit du demandeur du statut de réfugié est évalué en fonction de ce qui est connu des conditions dans le pays d’où provient le demandeur. [Non souligné dans l’original.]

[68] En l’espèce toutefois, ce qui n’était pas le cas dans l’affaire soumise à la juge Sharlow, le récit du demandeur aurait pu être évalué en fonction de ce qui était connu des conditions dans son pays d’origine. La preuve documentaire renfermait des renseignements sur la fréquence et les caractéristiques des tempêtes de sable en Érythrée. L’agente aurait aussi pu demander au demandeur de donner davantage d’explications et de renseignements sur ce point.

[69] Quand on lui a demandé en contre-interrogatoire comment elle en était venue à sa conclusion sur la tempête de sable survenue le 7 juillet 2006 à Sawa, en Érythrée, l’agente a déclaré qu’elle n’avait disposé d’aucun élément de preuve permettant d’établir le fait allégué (contre-interrogatoire d’AnnMarie McNeil, les 22 et 23 mars 2011, Q587). L’erreur commise par l’agente, selon moi, a consisté à ne pas examiner la preuve documentaire disponible afin d’évaluer la plausibilité du récit du demandeur en fonction de ce qui était connu des conditions dans son pays d’origine. Dans une situation comme celle en l’espèce, l’agente avait l’obligation de consulter la preuve documentaire pour apprécier la crédibilité du récit du demandeur.

[70] Il est de droit constant que les agents des visas peuvent tirer des conclusions en se fondant sur des déductions et sur ce qui est plausible. La Cour d’appel fédérale a toutefois déclaré ce qui suit dans l’arrêt *Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration) c. Satiacum*, [1989] A.C.F. n° 505 (QL), au paragraphe 33 :

La différence entre une déduction justifiée et une simple hypothèse est reconnue depuis longtemps en common law.

Macmillan put the distinction this way in *Jones v. Great Western Railway Co.* (1930), 47 T.L.R. 39 at 45, 144 L.T. 194 at 202 (H.L.):

The dividing line between conjecture and inference is often a very difficult one to draw. A conjecture may be plausible but it is of no legal value, for its essence is that it is a mere guess. An inference in the legal sense, on the other hand, is a deduction from the evidence, and if it is a reasonable deduction it may have the validity of legal proof. The attribution of an occurrence to a cause is, I take it, always a matter of inference.

[71] Visa officers must be careful not to judge actions which appear implausible when judged from Canadian standards; such actions might be plausible when considered within the “claimant’s milieu” (*Ye v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] F.C.J. No. 584 (C.A.) (QL)). In the case at hand, it appears that the officer assessed the sandstorms based on what would be plausible in Canada, without regard to the evidence of the claimant’s milieu.

[72] Although it is a difficult line to draw, I conclude that the officer’s plausibility finding in this case lies further to the conjecture end of the spectrum.

#### B. *Pentecostal Religion*

[73] As noted above, the officer did not believe that the applicant was of the Pentecostal faith. The officer apparently based this finding on the very few questions set out in the CAIPS notes. The CAIPS notes reflect only three simple questions to which the applicant gave equally simple responses. There were no follow-up questions and no questions about his knowledge of the Bible or doctrine of the Pentecostal faith as practised in Eritrea.

[74] From the applicant’s answers to these questions, the officer concluded that his knowledge was not “up to the level one would expect from a person who has been practicing and reading the bible for 12 years”.

Lord Macmillan fait la distinction suivante dans l’arrêt *Jones v. Great Western Railway Co.* (1930), 47 T.L.R. 39, à la p. 45, 144 L.T. 194, à la p. 202 (H.L.):

[TRADUCTION] Il est souvent très difficile de faire la distinction entre une hypothèse et une déduction. Une hypothèse peut être plausible mais elle n’a aucune valeur en droit puisqu’il s’agit d’une simple supposition. Par contre, une déduction au sens juridique est une déduction tirée de la preuve et si elle est justifiée, elle pourra avoir une valeur probante. J’estime que le lien établi entre un fait et une cause relève toujours de la déduction.

[71] Les agents des visas doivent veiller à ne pas juger des actions non vraisemblables en fonction des normes canadiennes; ces actions pourraient en effet devenir plausibles lorsqu’envisagées compte tenu du [TRADUCTION] « milieu du demandeur d’asile » (*Ye c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] A.C.F. n° 584 (C.A.) (QL)). Il semble qu’en l’espèce l’agente ait évalué la question des tempêtes de sable en fonction de ce qui serait plausible au Canada, en faisant abstraction de la preuve concernant le milieu du demandeur.

[72] Bien que la ligne de démarcation entre la déduction et l’hypothèse soit difficile à tracer, je conclus que c’est du côté de l’hypothèse que penche en l’espèce la conclusion de l’agente quant à la plausibilité.

#### B. *La religion pentecôtiste*

[73] Comme je l’ai déjà mentionné, l’agente n’a pas cru que le demandeur était de foi pentecôtiste. Cette conclusion de l’agente semble avoir eu pour fondement les quelques questions dont font état les notes du STIDI. Il n’y est mentionné dans ces notes que trois questions bien simples auxquelles le demandeur a répondu de manière tout aussi simple. Il n’y a pas eu de questions complémentaires, non plus que de questions sur la connaissance par le demandeur de la Bible ou de la doctrine pentecôtiste ainsi que de la pratique du pentecôtisme en Érythrée.

[74] En raison des réponses du demandeur aux questions posées, l’agente a conclu que sa connaissance de la religion pentecôtiste n’était pas [TRADUCTION] « celle à laquelle on s’attendrait d’une personne qui la pratique et qui lit la Bible depuis 12 ans ».

[75] In general, it is reasonable to expect a claimant who has undertaken a life-changing religious conversion to have considerable knowledge of his newly acquired faith. Based on a somewhat thorough line of questions and follow-up questions to which a claimant provides only very basic answers, it would not be unreasonable to question the sincerity of a claimant's faith. The problem with this decision is that I am unable to ascertain what questions were asked by the officer. The CAIPS notes contain a general remark that "ASKED SEVERAL QUESTIONS ABOUT PENTECOSTAL RELIGION". However, only two questions are identified. No follow-up questions were apparently posed. From these questions and responses, I cannot understand what was lacking.

[76] Quite simply, the findings with respect to the applicant's faith do not hold up to a somewhat probing examination (*Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748). Stated in terms consistent with *Dunsmuir*, above, this part of the decision lacks justification, transparency and intelligibility.

### C. Conclusion on Credibility

[77] Although credibility is reviewed on the standard of reasonableness, the officer's findings in this case are not owed "blind reverence" by this Court. The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir*, above, stated at paragraph 48:

Deference is both an attitude of the court and a requirement of the law of judicial review. It does not mean that courts are subservient to the determinations of decision makers, or that courts must show blind reverence to their interpretations ... Rather, deference imports respect for the decision-making process of adjudicative bodies with regard to both the facts and the law. The notion of deference "is rooted in part in a respect for governmental decisions to create administrative bodies with delegated powers" (*Canada (Attorney General) v.*

[75] En général, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'un demandeur d'asile qui s'est converti à une autre religion d'une manière qui a transformé sa vie ait une connaissance étendue de sa foi nouvelle. Et il ne serait pas déraisonnable de mettre en doute la sincérité de la foi d'un tel demandeur si, à un ensemble assez exhaustif de questions et de questions complémentaires, il n'apportait que des réponses fort élémentaires. Le problème que me pose la décision à l'examen, toutefois, c'est que je ne suis pas en mesure de savoir quelles questions l'agente a posées. L'agente a inscrit dans les notes du STIDI la remarque générale suivante : [TRADUCTION] « J'AI POSÉ PLUSIEURS QUESTIONS SUR LA RELIGION PENTECÔTISTE ». Seulement deux questions sont toutefois mentionnées, et aucune question complémentaire ne semble avoir été posée. Sur le fondement des questions et des réponses en cause, je ne puis comprendre ce qui, dans les connaissances du demandeur, pouvait bien être déficient.

[76] Les conclusions relatives à la foi du demandeur, tout simplement, ne peuvent résister à un examen assez poussé (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748). Pour employer une terminologie concordant avec celle de l'arrêt *Dunsmuir*, précité, il manque à cette partie de la décision les attributs requis de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité.

### C. La conclusion quant à la crédibilité

[77] Bien que les questions de crédibilité appellent la raisonnablement comme norme de contrôle, la Cour n'a pas à « respecter aveuglément » en l'espèce les conclusions de l'agente en la matière. La Cour suprême a en effet déclaré ceci dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 48 :

C'est [la déférence] à la fois une attitude de la cour et une exigence du droit régissant le contrôle judiciaire. Il ne s'ensuit pas que les cours de justice doivent s'incliner devant les conclusions des décideurs ni qu'elles doivent respecter aveuglément leurs interprétations [...] La déférence suppose plutôt le respect du processus décisionnel au regard des faits et du droit. Elle « repose en partie sur le respect des décisions du gouvernement de constituer des organismes administratifs assortis de pouvoirs délégués » : *Canada (Procureur général)*

*Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at p. 596, *per* L'Heureux-Dubé J., dissenting). We agree with David Dyzenhaus where he states that the concept of “deference as respect” requires of the courts “not submission but a respectful attention to the reasons offered or which could be offered in support of a decision” .... [Emphasis added.]

[78] Paying respectful attention to the reasons offered or which could have been offered by the officer in this case, this Court cannot conclude that they are reasonable.

## XII. Adequacy of Reasons

[79] The applicant asserts that the reasons of the officer are inadequate. Since this application will succeed on the basis that the decision is unreasonable, I will merely provide brief comments on this aspect of the allegation by the applicant.

[80] In assessing the adequacy of reasons, the first question is whether there is a legal duty to give reasons. The decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 (*Baker*) [cited above] established that, in certain circumstances the duty of procedural fairness will include a requirement that an administrative tribunal provide reasons for its decision. The parties apparently both acknowledge that, in the circumstances of this decision, the officer was under an obligation to provide reasons for her decision to deny the applications for refugee status. I agree that application of the criteria set out in *Baker*, above, would lead to a conclusion that reasons are required.

[81] The second question is: what constitutes the officer's reasons?

[82] The officer issued a two-page rejection letter which includes some reasons for the rejection of the applicant's application. However, the reasons are not, in this case, limited to that letter. The respondent emphasizes that information about why an administrative decision maker ruled in the way that it did can sometimes be found in the record of the case and the

*c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, p. 596, la juge L'Heureux-Dubé, dissidente. Nous convenons avec David Dyzenhaus que la notion de [TRADUCTION] « retenue au sens de respect » n'exige pas de la cour de révision [TRADUCTION] « la soumission, mais une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision » [...] [Non souligné dans l'original.]

[78] La Cour ne peut conclure, après avoir porté une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui auraient pu être donnés par l'agente en l'espèce, que ces motifs étaient raisonnables.

## XII. La décision était-elle suffisamment motivée

[79] Le demandeur fait valoir que l'agente n'a pas motivé suffisamment sa décision. Comme la présente demande sera accueillie, la décision étant jugée être déraisonnable, je n'énoncerai que de brefs commentaires sur cette partie des allégations du demandeur.

[80] En vue d'établir si une décision a été suffisamment motivée, il faut d'abord se demander s'il existait une obligation juridique de donner des motifs. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker*) [précité], la Cour suprême du Canada a établi que, en certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale imposait à un tribunal administratif de motiver sa décision. Les deux parties semblent reconnaître qu'en l'espèce, l'agente avait l'obligation de motiver sa décision de rejeter les demandes d'asile. Je conviens également qu'il y a lieu de conclure, en appliquant les critères énoncés dans l'arrêt *Baker*, précité, que la formulation de motifs était ici nécessaire.

[81] Il faut ensuite se demander en quoi consistaient les motifs de l'agente.

[82] L'agente a envoyé une lettre de refus de deux pages où certains motifs étaient énoncés quant au rejet de la demande du demandeur. Les motifs ne se limitaient pas, en l'espèce, toutefois, à ceux formulés dans la lettre. Le défendeur insiste sur le fait que le dossier d'une affaire ainsi que le contexte fournissent parfois de l'information sur ce qui a motivé la décision d'un

surrounding context. I agree. Reasons form part of a broader context. Information that fulfils the above purposes can come from various sources. For example, oral or written reasons of the decision maker may be amplified or clarified by extraneous material, such as notes in the decision maker's file and other materials in the record. Even where no reasons have been given, extraneous material may suffice when it can be taken to express the basis for the decision. *Baker*, above, provides us with a good example of this, where the Supreme Court found that notes in the administrative file adequately expressed the basis for the decision. See also *Hill v. Hamilton-Wentworth Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129 (*Hill*), at paragraph 101 for the role of extraneous materials in the assessment of the adequacy of reasons.

[83] In matters such as these, file notes are entered by a visa officer in CAIPS. In the case before me, the officer recorded her notes from the interview with the applicant almost immediately after the interview took place. These CAIPS notes are contained in the certified tribunal record (CTR). I conclude that the combination of the rejection letter and the CAIPS notes of the officer satisfy the requirement for reasons under the duty of procedural fairness; they will be taken to be the reasons for the decision. In addition, other contents of the CTR may inform the context of the decision.

[84] The respondent has put forward an affidavit of the officer, in which affidavit the officer includes some statements that could be seen as explaining or adding to her reasons. For the reasons outlined above, under the discussion of the officer's affidavit, these explanations or additional reasons, made some 12 months after the decision, do not form part of the reasons under review.

[85] The outstanding question is whether the reasons (as contained in the CAIPS notes and rejection letter) are adequate to meet the duty of procedural fairness. In my view, they are.

décideur. Je suis du même avis. Les motifs s'inscrivent dans un contexte plus général. L'information satisfaisant aux objectifs plus haut mentionnés peut provenir de diverses sources. Des éléments extrinsèques, comme des notes au dossier du décideur ou d'autres documents versés au dossier, peuvent ainsi étoffer ou préciser les motifs oraux ou écrits du décideur. Même lorsque aucun motif n'a été donné, les éléments extrinsèques peuvent suffire lorsqu'on peut les considérer exprimer le fondement de la décision. L'arrêt *Baker*, précité, fournit un bon exemple, où la Cour suprême a conclu que le fondement de la décision se trouvait exprimé adéquatement dans des notes figurant dans le dossier administratif. Dans l'arrêt *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129 (*Hill*), également, il était question (au paragraphe 101) du rôle des éléments extrinsèques lorsqu'il s'agit de déterminer si une décision est suffisamment motivée.

[83] Dans les affaires comme celles qui nous occupent, un agent des visas consigne ses notes dans le STIDI. En l'espèce, l'agente a consigné les notes tirées de l'entrevue avec le demandeur presque immédiatement après la tenue de cette entrevue. Les notes du STIDI ont été versées au dossier certifié du tribunal (le DCT). Je conclus qu'ensemble, la lettre de refus et les notes consignées au STIDI par l'agente satisfont à l'obligation de donner des motifs qui découle du devoir d'équité procédurale. La lettre et les notes seront considérées être les motifs de la décision. D'autres éléments versés au DCT pourront aussi éclairer le contexte dans lequel la décision a été rendue.

[84] Le défendeur a produit un affidavit de l'agente dont certaines déclarations pourraient paraître ajouter aux motifs de la décision ou les expliquer. Pour les raisons que j'ai déjà exposées lorsque j'ai traité de l'affidavit de l'agente, ces motifs additionnels ou explicatifs, formulés quelque 12 mois après la décision, ne font pas partie des motifs visés par le présent contrôle.

[85] Il reste enfin à trancher la question de savoir si les motifs que renferment les notes du STIDI et la lettre de refus suffisent et si, par conséquent, l'obligation d'équité procédurale est ainsi respectée. C'est le cas, selon moi.

[86] As stated by the Supreme Court in *Hill*, above, at paragraph 100:

The question is whether the reasons are sufficient to allow for meaningful appellate review and whether the parties' "functional need to know" why the trial judge's decision has been made has been met. The test is a functional one: *R. v. Sheppard*, [2002] 1 S.C.R. 869, 2002 SCC 26, at para. 55.

[87] Although *Hill*, above, was decided in a criminal case, the same general principle is applicable to the decision before me. The Federal Court of Appeal, in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (*VIA Rail*), at paragraph 19, provided guidance in the context of an administrative decision maker:

... reasons allow the parties to effectuate any right of appeal or judicial review that they might have. They provide a basis for an assessment of possible grounds for appeal or review. They allow the appellate or reviewing body to determine whether the decision maker erred and thereby render him or her accountable to that body. This is particularly important when the decision is subject to a deferential standard of review.

[88] It is important to remember that the adequacy of reasons must be measured in the light of the particular circumstances of the case (*VIA Rail*, above, at paragraph 21). In the case of a visa officer, it would not, in my view, be proper to hold the officer's reasons to the same standard as would be required in a criminal matter or before a quasi-judicial decision maker (such as the National Transportation Agency). In *Baker*, above, at paragraph 44, the Supreme Court concluded that hand-written notes of an immigration officer were sufficient to fulfill the duty to give reasons. In so concluding, Justice L'Heureux-Dubé, observed that reviewing courts should evaluate the duty of fairness "with recognition of the day-to-day realities of administrative agencies and the many ways in which the values underlying the principles of procedural fairness can be assured" (*Baker*, above, at paragraph 44). In the words of Justice Goudge in *Clifford*, above, at paragraph 30, "the fundamental question is whether the reasons show that the tribunal grappled with the substance of the matter".

[86] La Cour suprême a déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Hill* (précité, au paragraphe 100) :

La question est de savoir si les motifs permettent une véritable révision en appel et si le « besoin fonctionnel [des parties] d'être informé[es] » des motifs de la décision du juge de première instance a été comblé. Le critère applicable est fonctionnel : *R. c. Sheppard*, [2002] 1 R.C.S. 869, 2002 CSC 26, par. 55.

[87] Bien qu'il se soit agi dans l'arrêt *Hill*, précité, d'une affaire pénale, le principe général énoncé est également applicable à la décision dont je suis saisie. Dans l'arrêt *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (*VIA Rail*), la Cour d'appel fédérale a apporté les précisions qui suivent (au paragraphe 19), dans le contexte d'un décideur administratif :

[...] les motifs permettent aux parties de faire valoir tout droit d'appel ou de contrôle judiciaire à leur disposition. Ils servent de point de départ à une évaluation des moyens d'appel ou de contrôle possibles. Ils permettent à l'organisme d'appel ou de révision d'établir si le décideur a commis une erreur et si cette erreur le rend justiciable devant cet organisme. Cet aspect est particulièrement important lorsque la décision est assujettie à une norme d'examen fondée sur la retenue.

[88] Il importe de se rappeler que ce qui constitue une décision suffisamment motivée est une question qui doit être tranchée en fonction des circonstances de chaque affaire (*VIA Rail*, précité, au paragraphe 21). Il ne conviendrait pas dans le cas d'un agent des visas, selon moi, de soumettre ses motifs à la même norme que celle exigée dans une affaire pénale ou dans une affaire portée devant un décideur quasi judiciaire (comme l'Office national des transports). Dans l'arrêt *Baker*, précité, la Cour suprême a conclu (au paragraphe 44) que les notes manuscrites d'un agent d'immigration suffisaient pour que soit remplie l'obligation de donner des motifs. La juge L'Heureux-Dubé a conclu de la sorte tout en faisant observer que les cours de révision devaient évaluer l'obligation d'équité « tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale » (*Baker*, précité, au paragraphe 44). Comme l'a déclaré le juge Goudge dans l'arrêt *Clifford*, précité, au paragraphe 30 : [TRADUCTION] « la question essentielle



[89] On this standard, the reasons provided by the officer are adequate. She explains what aspects of the applicant's testimony were not credible. At a basic level, the reasons allow the applicant to know what determinations provided the foundation to her rejection of his application. In particular, the officer did not believe that the applicant had been in detention or that he was Pentecostal. Her reasons for the two findings were that she did not believe that he had escaped in a sandstorm or that he could answer basic questions about his religion. In the totality of the circumstances, I believe that the reasons were adequate.

[90] The problem of course is that the decision is unreasonable. In other words, this is not a question of the adequacy of reasons, where the Court must assess the reasons from a functional perspective to see if the basis for the decision is intelligible. Rather, as I see it, the proper question, on this judicial review, is whether the decision and the reasons can, from a substantive perspective, be upheld. As noted by Justice Goudge, in *Clifford*, above, at paragraph 32, "[t]hat is a very different task from assessing the sufficiency of the reasons in a functional sense." For reasons given in other sections of this decision, I conclude that the decision cannot be sustained on the applicable standards of review. However, on the narrow question of whether the reasons are adequate to meet the officer's duty to provide reasons, I would conclude that the officer's reasons are adequate.

### XIII. Applicant's Documents

[91] In the affidavit that was filed as part of this application, the applicant refers to his attempt to offer further documents to the officer during his interview:

est de savoir s'il ressort des motifs que le tribunal s'est attaqué au fond de la question ».

[89] Au regard de cette norme, l'agente a motivé suffisamment sa décision. L'agente a expliqué quelles parties du témoignage du demandeur n'étaient pas crédibles. Les motifs permettent à tout le moins au demandeur de savoir sur quelles conclusions s'est fondé le rejet de sa demande. L'agente n'a pas cru tout particulièrement que le demandeur avait été détenu ou qu'il était pentecôtiste. Les motifs derrière ces deux conclusions étaient que l'agente n'avait pas cru en la fuite du demandeur lors d'une tempête de sable, et qu'elle n'avait pas cru le demandeur capable de répondre à des questions élémentaires sur sa religion. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, j'estime que la décision était suffisamment motivée.

[90] Le problème, bien sûr, c'est que la décision est déraisonnable. En d'autres termes, ce qui est en cause ici, ce n'est pas de savoir si la décision est suffisamment motivée ou non, ce qui obligerait la Cour à évaluer les motifs sur le plan fonctionnel pour établir si le fondement de la décision est intelligible. Selon moi, la question à trancher dans le cadre du présent contrôle judiciaire est plutôt de savoir si, sur le fond, la décision et les motifs peuvent être maintenus. Comme l'a fait remarquer le juge Goudge dans l'arrêt *Clifford*, (précité, au paragraphe 32), [TRADUCTION] « [c]ette tâche diffère fortement de l'évaluation, sur le plan fonctionnel, de la question de savoir si la décision est suffisamment motivée ». Pour les motifs exposés dans d'autres sections de la présente décision, je conclus que la décision à l'examen ne peut être maintenue compte tenu des normes de contrôle applicables. Pour ce qui est toutefois de la question, de portée plus restreinte, de savoir si les motifs exposés suffisent pour que soit respectée l'obligation de l'agente de motiver sa décision, je conclus que c'est le cas.

### XIII. Documents du demandeur

[91] Dans l'affidavit qu'il a déposé dans le cadre de la présente demande, le demandeur a mentionné qu'il avait tenté de présenter d'autres documents à l'agente lors de son entrevue :

At my interview I asked [the Officer] to accept and review a number of documents that I had brought with me to support my case, including recommendation letters from my previous Pentecostal churches ... as well as from my current church in Cairo ... In addition, I tried to give her a magazine from my church in Cairo that had a poem of mine in it, my UNHCR blue card, my Eritrean national service ID and certificate of national service, and a number of photos. She refused to accept or even look at my documents.

[92] The applicant submits that, in refusing to accept and consider these documents, the officer breached the rules of procedural fairness. The documents described appear to relate to central elements of his claim—that he was a Pentecostal Christian and a UNHCR refugee and that he had served in the military.

[93] If, indeed, this happened, I would agree with the applicant that the rules of procedural fairness were not observed—a reviewable error.

[94] The officer, in her affidavit sworn September 5, 2010—almost one year after the interview—makes no mention of further documents. In addition, the CAIPS notes do not contain any reference to further documents.

[95] However, it is not clear as to exactly what documents were presented to the officer during the interview. In his application record, the applicant includes a letter dated September 28, 2009 (about two weeks after the refusal) wherein he states that, during his interview, he “had the following documents to prove that I am a true convert to Pentecostal faith”. He then lists the documents now in question. The letter is not clear, however, whether the documents were actually offered to the officer during the interview or whether he simply had the documents with him.

[96] On October 13, 2009, the applicant was interviewed by an AMERA representative. The notes for that interview contain statements that the applicant “had a

[TRANSDUCTION] À mon entrevue, j’ai demandé [à l’agente] d’admettre et d’examiner nombre de documents que j’avais apportés au soutien de ma cause, y compris des lettres de recommandation provenant des églises pentecôtistes fréquentées par moi dans le passé [...] ainsi que de mon église actuelle au Caire [...] J’ai aussi tenté de lui remettre un périodique de mon église au Caire où était publié l’un de mes poèmes, ma carte bleue du HCR, ma pièce d’identité et mon certificat pour le service militaire national en Érythrée et bon nombre de photos. L’agente a refusé d’admettre mes documents et même de les regarder.

[92] Le demandeur soutient que l’agente a enfreint les règles d’équité procédurale en refusant d’admettre et d’examiner ces documents. Les documents décrits semblent avoir trait à des éléments centraux de la demande d’asile, soit que le demandeur était un chrétien pentecôtiste et un réfugié du HCR et qu’il avait accompli son service militaire.

[93] Si cela s’est réellement produit, j’estime tout comme le demandeur qu’il y a eu manquement aux règles d’équité procédurale — une erreur susceptible de contrôle.

[94] Dans son affidavit signé le 5 septembre 2010, soit près d’un an après la tenue de l’entrevue, l’agente n’a fait aucune mention de documents additionnels. Elle ne fait aucune allusion non plus à de tels documents dans les notes du STIDI.

[95] Il n’est toutefois pas facile de discerner exactement quels documents ont été présentés à l’agente lors de l’entrevue. Dans son dossier de demande, le demandeur a inclus une lettre datée du 28 septembre 2009 (environ deux semaines après le refus) où il a déclaré qu’au cours de son entrevue, il avait [TRANSDUCTION] « apporté les documents suivants pour prouver que je suis véritablement converti à la foi pentecôtiste ». Le demandeur a ensuite énuméré les documents en cause. Il ne ressort toutefois pas clairement de la lettre si ces documents ont bien été présentés à l’agente lors de l’entrevue, ou si le demandeur les avait tout simplement avec lui.

[96] Le 13 octobre 2009, un représentant de l’AMERA a fait passer une entrevue au demandeur. Selon les notes prises à cette entrevue, le demandeur avait [TRANSDUCTION]

lot of documents with me” and that he tried to give “[the] documents” to the officer but that “she refused to take them from me”. There are no further specifics in the interview notes as to exactly what documents are being referred to.

[97] The applicant was not cross-examined on his affidavit. However, the record as a whole on this subject indicates that there is reason to doubt some aspects of his sworn testimony.

[98] While the question is not free from doubt, I find, on a balance of probabilities, that the applicant tried to offer further documents to the officer and that she refused to take them. However, what is less clear is exactly what those documents were. In sum, while the officer may have erred in refusing to accept some documents, the applicant has failed to persuade me that the documents in question were those contained in his letter of September 28, 2009. Accordingly, I would conclude that any error was not material to the ultimate disposition of his claim.

#### XIV. Other Grounds of Persecution

[99] In this case, the officer considered only one ground of persecution. Specifically, she examined whether the applicant was at risk on grounds of religious persecution.

[100] The applicant submits that, as reflected in his narrative, he also fears persecution on the basis of his escape from prison and his illegal exit from Eritrea. He argues that the officer erred by not considering these additional grounds of persecution. Documentary evidence, in his view, strongly suggests that persons who escape from detention and those who return after leaving the country illegally would be subject to harsh treatment by Eritrean authorities.

[101] As disclosed in the CAIPS notes, the officer asked the applicant a number of questions about his

« apporté beaucoup de documents », qu’il avait tenté de remettre à l’agente, qui avait toutefois [TRADUCTION] « refusé de les prendre ». Il n’est aucunement précisé dans les notes de quels documents exactement il était alors question.

[97] Le défendeur n’a pas contre-interrogé le demandeur à l’égard de son affidavit. L’ensemble du dossier fait toutefois voir que sur ce point certains éléments du témoignage sous serment du demandeur sont sujets à caution.

[98] Je conclus selon la prépondérance de la preuve, bien que certains doutes subsistent en la matière, que le demandeur a tenté de présenter des documents additionnels à l’agente, qui les a refusés. Il est toutefois plus difficile de discerner de quels documents il s’agissait exactement. Bref, si l’agente a pu commettre une erreur en refusant d’admettre certains documents, le demandeur ne m’a pas convaincue que les documents en cause étaient bien ceux mentionnés dans sa lettre du 28 septembre 2009. Je conclurais donc que toute erreur ayant pu être commise n’a pas eu une grande incidence sur la décision finale rendue sur la demande d’asile.

#### XIV. Les autres motifs de persécution

[99] L’agente s’est penchée sur un seul motif de persécution en l’espèce, soit la persécution fondée sur les croyances religieuses.

[100] Or, le demandeur soutient également craindre d’être persécuté, comme il l’a déclaré dans son récit, en raison de sa fuite de prison et de sa sortie illégale de l’Érythrée. L’agente aurait commis une erreur, selon lui, en n’examinant pas ces motifs additionnels de persécution. Le demandeur estime qu’il y a tout lieu de croire, d’après la preuve documentaire, que les autorités érythréennes brutalisent les personnes qui se sont enfuies de prison ou qui retournent en Érythrée après avoir quitté ce pays illégalement.

[101] Comme le font voir les notes du STIDI, l’agente a interrogé le demandeur au sujet de sa fuite de prison.

escape from detention. However, it appears that no examination occurred with respect to his claimed illegal departure from Eritrea. This was confirmed by the officer on cross-examination of her affidavit.

[102] In *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689 (*Ward*), at page 745, the Supreme Court stated:

The additional ground was ultimately accepted by the appellant during oral argument. I note that the UNHCR Handbook, at p. 17, paragraph 66, states that it is not the duty of a claimant to identify the reasons for the persecution. It is for the examiner to decide whether the Convention definition is met; usually there will be more than one ground (*idem*, paragraph 67). [Emphasis added.]

[103] The respondent argues that the officer testified that she did not find the applicant to be credible; therefore, she was under no obligation to consider all of the relevant bases for persecution. This would be a sound response if (a) the credibility findings are reasonable; and (b) if the credibility findings clearly foreclosed all other grounds of persecution.

[104] I acknowledge that, in general, a negative credibility finding (if reasonable and made with regard to the evidence) will mean that the decision maker does not have to look further into the claim. For example, if a visa officer concludes that a claimant was never imprisoned, it follows that a claim based on a fear of being returned to detention is not sustainable. However, if the claimant puts forward facts that raise an additional ground of persecution, that part of the claim still needs to be assessed, unless the visa officer clearly finds that part of the claim to also lack credibility.

[105] Leaving aside my earlier finding that the credibility findings are not reasonable, I turn to the reasons and findings made by the officer. In this case, the officer did not believe that the applicant had ever been detained. However, it appears that the officer never turned her mind to whether the applicant had left Eritrea illegally, notwithstanding the applicant's description of his departure or the documentary evidence regarding the risk to those who departed Eritrea illegally. This is

Il semble toutefois qu'aucune question n'ait été posée au demandeur quant à son départ de l'Érythrée, qu'il a prétendu être illégal. L'agente a confirmé ce fait lors du contre-interrogatoire à l'égard de son affidavit.

[102] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 (*Ward*), la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit aux pages 745 et 746 :

Le motif additionnel a finalement été accepté par l'appelant pendant les plaidoiries. Je remarque que le Guide du HCNR, à la p. 17, paragraphe 66, précise qu'il n'incombe pas au demandeur d'identifier les motifs de persécution. Il incombe à l'examineur de déterminer si les conditions de la définition figurant dans la Convention sont remplies; habituellement, il y a plus d'un motif (*idem*, paragraphe 67). [Non souligné dans l'original.]

[103] Le défendeur soutient que, d'après son témoignage, l'agente n'a pas jugé le demandeur crédible et que, de la sorte, elle n'avait pas à examiner tous les motifs de persécution pertinents. Cela serait juste si a) les conclusions quant à la crédibilité étaient raisonnables, et b) si ces conclusions faisaient clairement obstacle à tous les autres motifs de persécution.

[104] Je reconnais que, en général, lorsque est tirée une conclusion défavorable quant à la crédibilité (si elle est raisonnable et prend en compte la preuve), le décideur n'a pas à examiner la demande d'asile plus avant. Si, par exemple, l'agent des visas conclut qu'un demandeur d'asile n'a jamais été emprisonné, il s'ensuit que ne pourra être accueillie la demande de ce dernier fondée sur la crainte d'un retour en prison. Si toutefois le demandeur a mentionné des faits mettant en cause un autre motif de persécution, cet élément de la demande doit toujours être examiné, à moins que l'agent des visas n'ait aussi clairement conclu à son manque de crédibilité.

[105] Abstraction faite de ma conclusion antérieure selon laquelle les conclusions quant à la crédibilité n'étaient pas raisonnables, je vais maintenant me pencher sur les motifs énoncés et les conclusions tirées par l'agente. En l'espèce, l'agente n'a pas cru que le demandeur ait jamais été détenu. L'agente, toutefois, ne semble avoir aucunement examiné si le demandeur avait quitté l'Érythrée illégalement, et ce, malgré la description par ce dernier de son départ et malgré la

supported by the cross-examination of the officer (cross-examination of AnnMarie McNeil, March 22–23, 2011, Q603-609):

Q. When you assessed Henok's case, Mr. Ghirmatsion's case ... did you have any more recent or more credible evidence in front of you that contradicted UNHCR's evidence or guidance or suggested that they were wrong about the risk to returning asylum seekers who left illegally?

...

A. No, I didn't.

Q. And you have agreed that nowhere in CAIPS notes or the refusal letter is there any indication that you addressed the applicant's fear of persecution, on the basis of having left the country illegally, correct?

A. That's correct.

Q. Do you have an explanation for why you didn't assess that risk?

A. No, I don't.

[106] It would have been open to the officer to consider this additional ground of persecution and reject it; however, this is not what the officer did. She had no explanation for why she did not assess this risk. The respondent asks this Court to accept that the officer was under no obligation to consider these additional risks because she did not find the applicant's story to be credible. However, that was not the reason why the officer did not consider these additional grounds of persecution. She had no explanation. This is a reviewable error that, on its own, would warrant overturning the officer's decision.

[107] Further, the respondent argued that the applicant cannot self-induce a positive claim to refugee status (*Valentin v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, [1991] 3 F.C. 390 (C.A.)). However, I do not accept that it is the same situation for a claimant who flees a country from one type of persecution and, as a

preuve documentaire relative au risque couru par ceux qui avaient quitté l'Érythrée illégalement. Cela est confirmé par l'extrait suivant du contre-interrogatoire de l'agente (contre-interrogatoire d'AnnMarie McNeil, les 22 et 23 mars 2011, Q603-609) :

[TRADUCTION]

Q. Lorsque vous avez évalué le cas d'Henok, de M. Ghirmatsion, [...] disposiez-vous d'éléments de preuve plus récents ou plus crédibles contredisant la preuve ou les lignes directrices du HCR, ou laissant croire que cet organisme s'était trompé sur le risque couru par les demandeurs d'asile de retour au pays après l'avoir quitté illégalement?

[...]

R. Non, je n'en avais pas.

Q. Et vous avez convenu que rien dans les notes du STIDI ou la lettre de refus ne laissait croire que vous avez examiné la crainte de persécution du demandeur fondée sur le départ illégal de son pays; est-ce exact?

R. C'est exact.

Q. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous n'avez pas évalué ce risque?

R. Non.

[106] Il était loisible à l'agente d'examiner cet autre motif de persécution et de le rejeter; ce n'est toutefois pas ce qu'elle a fait. Elle n'a aucunement expliqué pourquoi elle n'avait pas évalué le risque en cause. Le défendeur demande à la Cour de reconnaître que l'agente n'avait pas à se pencher sur ces autres risques puisqu'elle n'avait pas jugé crédible le récit du demandeur. Ce n'est toutefois pas pour cette raison que l'agente n'a pas examiné ces autres motifs de persécution. Elle n'a pu fournir aucune explication. C'était là une erreur susceptible de contrôle qui justifierait, en soi, l'annulation de la décision de l'agente.

[107] Le défendeur a en outre fait valoir que le demandeur ne pouvait se fabriquer lui-même une cause de crainte de persécution donnant ouverture au droit d'asile (*Valentin c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 390 (C.A.)). Je n'estime toutefois pas que se trouvent dans la même situation, d'un côté,

consequence, is now subject to another ground of persecution, to be in the same situation as a claimant who, under no risk, leaves a country only to self-induce a positive claim to refugee status. Leaving the country illegally is a documented risk in Eritrea (the *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea* (April 2009)). The Supreme Court of Canada has stated that refugees can have more than one ground of persecution and it is not the duty of the claimant, but the officer, to identify the reasons for the persecution (*Ward*, above, at pages 751–752).

[108] The officer erred by failing to consider this additional ground of persecution. This error by the officer is a sufficient basis on which to overturn the decision.

#### XV. Reasonable Apprehension of Bias

[109] The applicant asserts that the decision of the officer raises a reasonable apprehension of bias. As I understand this argument of the applicant, the allegation is based on the cumulative record for this and the other claims that form part of this group of applications. The AMERA interviews highlight a number of common recollections and concerns that were experienced by the claimants, including the applicant.

[110] Some of the claimants felt that the words and demeanour used by the officer during the interview conveyed hostility towards Pentecostals. Of particular relevance, some of the claimants referred to remarks made by the officer that she was Catholic, thereby raising a suspicion that she could be seen as biased.

[111] Moreover, the applicant points to the large number of applications that were refused by this particular officer.

le demandeur d'asile qui a fui son pays pour un motif particulier de persécution et, par suite, est désormais la cible d'un autre motif de persécution et, d'un autre côté, le demandeur d'asile qui a quitté son pays alors qu'il n'y courait aucun risque, uniquement pour se fabriquer lui-même une situation donnant ouverture au droit d'asile. Quitter l'Érythrée illégalement constitue un risque attesté (les *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea* [lignes directrices du HCR pour la protection internationale des demandeurs d'asile de l'Érythrée] (avril 2009)). La Cour suprême a déclaré que plus d'un motif de persécution pouvait être applicable à un même réfugié, et qu'il n'incombait pas au demandeur, mais bien à l'agent, de déterminer quels sont les motifs de persécution (*Ward*, précité, aux pages 751 et 752).

[108] L'agente a commis une erreur en n'examinant pas l'autre motif de persécution en cause, et cette seule erreur justifie d'annuler sa décision.

#### XV. La crainte raisonnable de partialité

[109] Le demandeur fait valoir que la décision de l'agente donne lieu à une crainte raisonnable de partialité. Cette allégation se fonde, si je comprends bien l'argumentation du demandeur, sur l'ensemble de dossiers constitué par sa revendication et par les autres revendications en instance de contrôle judiciaire. Il se dégage des entrevues menées par l'AMERA un certain nombre de souvenirs et de sujets personnels d'inquiétude communs à tous les demandeurs d'asile, y compris le demandeur.

[110] Lors des entrevues menées par l'agente, certains demandeurs d'asile ont ressenti chez elle, de par son discours et son comportement, de l'hostilité envers les pentecôtistes. Fait particulièrement pertinent, certains demandeurs d'asile ont mentionné que l'agente s'était déclarée être catholique, ce qui soulevait des doutes sur son impartialité.

[111] Le demandeur attire également l'attention sur le grand nombre de demandes que l'agente a rejetées.

[112] The test for apprehension of bias that has consistently been applied was articulated by Justice de Grandpré in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369 (*Committee for Justice*), at page 394. Analysing the words of Justice de Grandpré (and the many who have followed him), the elements involved in any assessment of whether a decision maker holds a reasonable apprehension of bias are as follows:

- The apprehension of bias must be a reasonable one held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information.
- The test is what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude.
- The person considering the alleged bias must be reasonable and the apprehension of bias itself must also be reasonable in the circumstances of the case.
- The reasonable person must be an informed person, with knowledge of all the relevant circumstances.
- A real likelihood or probability of bias must be demonstrated; a mere suspicion is not enough.
- The existence of a reasonable apprehension of bias depends entirely on the facts.
- The threshold for such a finding is high.
- The onus of demonstrating bias lies with the person who is alleging its existence.
- In the absence of evidence to the contrary, one must assume that a decision maker will act impartially (*Ayyalasomayajula v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 248, at paragraph 15).

[112] Le juge de Grandpré a énoncé dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369 (*Committee for Justice*), à la page 394, le critère de la crainte de partialité constamment appliqué depuis lors. M'inspirant des mots employés par le juge de Grandpré (et de ceux des nombreux autres qui l'ont suivi), j'exposerai comme suit les éléments servant à évaluer si pèse une crainte raisonnable quant à la partialité d'un décideur :

- La crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet.
- Le critère consiste à se demander à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique.
- La personne qui se penche sur la prétention de partialité doit être raisonnable et la crainte de partialité même doit être raisonnable compte tenu des circonstances de l'affaire.
- La personne raisonnable doit être bien informée et au fait de tous les facteurs pertinents.
- Il faut démontrer l'existence d'une réelle probabilité de partialité; un simple soupçon ne suffit pas.
- La conclusion de crainte raisonnable de partialité est entièrement tributaire des faits.
- Le seuil quant à la possibilité de tirer une pareille conclusion est très élevé.
- C'est à la personne qui allègue la partialité qu'incombe le fardeau de démontrer son existence.
- En l'absence de preuve contraire, il y a lieu de présumer l'impartialité du décideur (*Ayyalasomayajula c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 248, au paragraphe 15).

[113] Evidence that this officer had rejected all or most of the applications from Eritrean refugee claimants would have gone some way to support the applicant's argument. However, that is not the evidence before me. The officer, when questioned on her affidavit, stated that she determined approximately 600 Eritrean claims each year. Of those, her "rough estimate" was that she accepted the claims of about 400; of those 400, approximately 150 to 200 would have been of the Pentecostal faith. While the applicant may quibble with the arithmetic, the fact remains that a substantial number of Eritrean Pentecostal claimants were accepted in the refugee abroad class by this officer. This alone is sufficient to dismiss the applicant's argument of a reasonable apprehension of bias.

[114] It appears that the applicant (and others in this group of claimants) felt that the attitude of the officer was hostile and that her manner of questioning was harsh. I accept—based on the applicant's affidavit and the AMERA interview notes—that the officer's interview skills may have been deficient. However, this does not amount to a reasonable apprehension of bias.

## XVI. Conclusion

### A. *Summary of decision*

[115] Returning to the issues raised near the beginning of these reasons, I would conclude that the officer made the following reviewable errors:

1. the officer erred by failing to have regard to the applicant's status as a UNHCR refugee;
2. the officer's finding of lack of credibility lacks justification, transparency and intelligibility; it is unreasonable; and

[113] Une preuve montrant le rejet par l'agente de toutes ou presque toutes les demandes d'asile d'Érythréens aurait contribué à étayer l'argument du demandeur. La preuve dont je suis saisie ne va toutefois pas dans ce sens. Lorsqu'on l'a interrogée relativement à son affidavit, l'agente a déclaré qu'elle traitait environ 600 demandes d'asile d'Érythréens chaque année. De ce nombre, selon son [TRADUCTION] « estimation approximative », elle avait accepté quelque 400 demandes chaque année, dont de 150 à 200 environ avaient été présentées par des pentecôtistes. Le demandeur peut toujours ergoter sur les nombres, mais il n'en demeure pas moins que l'agente a admis un nombre important de demandeurs pentecôtistes de l'Érythrée appartenant à la catégorie des réfugiés outre-frontières. Cela seul me suffit pour rejeter l'argument de crainte raisonnable de partialité avancé par le demandeur.

[114] Il semble que le demandeur (et d'autres membres du groupe de demandeurs) aient trouvé que le comportement de l'agente était hostile et que celle-ci les avait interrogés de manière assez agressive. J'admets — sur la foi de l'affidavit du demandeur et des notes prises lors de l'entrevue de l'AMERA — que les techniques d'entrevue de l'agente laissaient peut-être à désirer. Cela ne peut cependant pas en soi donner lieu à une crainte raisonnable de partialité.

## XVI. Conclusion

### A. *Résumé de la décision*

[115] Pour en revenir aux questions soulevées au début des présents motifs, je conclus que l'agente a commis les erreurs susceptibles de contrôle suivantes :

1. l'agente a commis une erreur en faisant abstraction du statut de réfugié octroyé au demandeur par le HCR;
2. il manquait à la conclusion de l'agente quant à la crédibilité les attributs requis de la justification, de la transparence et de l'intelligibilité, et cette conclusion était donc déraisonnable;



3. the officer erred by failing to assess the risk of persecution to the applicant because he would be returning to Eritrea having left the country illegally.

[116] To complete this summary, my other conclusions are as follows:

1. the officer did not err by failing to refer to or follow explicitly the steps outlined in OP 5, section 13.3;

2. although the officer erred by refusing to accept documents offered at the interview, I am not persuaded that, in the circumstances, this failure resulted in a reviewable error;

3. the officer's reasons (the CAIPS notes and the rejection letter) satisfy the officer's duty to give reasons; and

4. the applicant has not met his burden of demonstrating that the officer's decision gives rise to a reasonable apprehension of bias.

[117] The decision will be quashed.

## B. Remedies

[118] The applicant seeks a number of remedies that extend beyond a redetermination of the application by a different decision maker. As stated in the "applicants' further memorandum of argument" (a submission common to all four of these judicial reviews), the applicant seeks the following:

The Applicants request that this Court quash the decisions of the visa officer in each of the four "lead cases", and remit the matters to a senior decision maker not based at the Cairo visa post for redetermination of eligibility within 60 days; in the event of a positive eligibility decision the applicants request further that background checks be completed within a further 30 days and visas issued within 7 days thereafter.

3. l'agente a commis une erreur en n'évaluant pas le risque de persécution que courrait le demandeur s'il retournait en Érythrée après avoir quitté ce pays illégalement.

[116] Je terminerai le présent résumé en exposant comme suit mes autres conclusions :

1. l'agente n'a pas commis d'erreur en ne suivant pas et en ne mentionnant pas explicitement les étapes mentionnées à la section 13.3 du Guide OP 5;

2. bien que l'agente ait commis une erreur en refusant d'admettre certains documents présentés à l'entrevue, je ne suis pas convaincue que, dans les circonstances, ce défaut ait constitué une erreur susceptible de contrôle;

3. les motifs de l'agente (les notes du STIDI et la lettre de refus) satisfaisaient à l'obligation de l'agente de motiver sa décision;

4. le demandeur n'a pas réussi à démontrer que la décision de l'agente donnait lieu à une crainte raisonnable de partialité.

[117] La décision sera annulée.

## B. Les mesures de réparation

[118] Le demandeur sollicite diverses mesures de réparation allant au-delà du renvoi à un autre décideur pour qu'il rende une nouvelle décision. Comme il est déclaré dans le [TRADUCTION] « Nouveau mémoire des arguments des demandeurs » (des observations communes aux quatre demandes de contrôle judiciaire), le demandeur sollicite les mesures suivantes :

[TRADUCTION] Les demandeurs demandent à la Cour d'annuler les décisions de l'agente des visas dans les quatre « causes types », en renvoyant dans chaque cas l'affaire à un décideur chevronné, ailleurs qu'au bureau des visas du Caire, pour qu'il rende une nouvelle décision dans les 60 jours sur la recevabilité de la demande. Si la décision sur la recevabilité devait être favorable, les demandeurs demandent en outre que la vérification des antécédents soit effectuée dans les 30 jours qui suivent, puis qu'un visa soit délivré dans un autre délai de sept jours.

[119] I am prepared to quash the decisions and have the matter remitted to a different visa officer for redetermination. I am also prepared to order that the applicant be able to submit such further material as he feels is necessary to support his claim. However, I am not prepared to issue the detailed order that the applicant would like to see in this case.

[120] It should be up to the respondent or his delegate to determine who can best carry out the redetermination. I believe that these reasons can offer some guidance to whomever is tasked with the reconsideration. There is no need to stipulate that the visa officer be “a senior decision maker”, primarily because I have no idea of what that would mean.

[121] I understand that the basis for the request that the new visa officer be located outside Cairo is a concern that the officer in this case may have undue influence on the decision-making process. The new visa officer will be required by law to carry out a new, independent analysis; she or he cannot rely on the officer’s decision or advice. I expect that the office in Cairo will ensure that procedures are established, or are already in place, to ensure independent decision making. I see no need to set that out in any order or judgment.

[122] The balance of the requested remedies relate to the imposition of time limits. I am not prepared to establish time limits for any of the next steps. However, given the uncertainty of the applicant’s ability to remain in Egypt for any length of time and the seriousness of the risks he may face if returned to Eritrea, I expect that the redetermination and follow-up steps (if necessary) will be carried out expeditiously. In the event of lengthy delay, I would anticipate that any of my colleagues would be sympathetic to granting an order of *mandamus* in the appropriate circumstances.

[119] Je suis disposée à annuler les décisions et, dans chaque cas, à renvoyer l’affaire à un autre agent des visas pour qu’il rende une nouvelle décision. Je suis également disposée à ordonner que le demandeur puisse présenter les autres documents qu’il estime nécessaires au soutien de sa demande. Je ne suis toutefois pas disposée à décerner l’ordonnance précisément sollicitée par le demandeur en l’espèce.

[120] C’est au défendeur ou à son représentant qu’il revient d’établir qui est le mieux placé pour rendre la nouvelle décision. Je crois que les présents motifs pourront être utiles à quiconque aura pour tâche d’examiner à nouveau l’affaire, mais il n’y a pas lieu de préciser que l’agent des visas concerné devra être un [TRADUCTION] « décideur chevronné », tout particulièrement parce que je n’ai aucune idée de ce que cela voudrait dire.

[121] Je comprends bien que, si le demandeur demande que le nouvel agent des visas se trouve ailleurs qu’au Caire, c’est par crainte que l’agente en l’espèce puisse influencer indûment sur le processus décisionnel. Mais le nouvel agent sera tenu de par la loi de procéder à une analyse nouvelle et indépendante; il (ou elle) ne pourra se fonder sur la décision ou les conseils de l’agente. Je m’attends à ce qu’au bureau du Caire on veillera à mettre en place une procédure, ou j’imagine qu’une procédure y existe déjà, qui garantira l’indépendance du processus décisionnel. Je ne vois pas la nécessité d’en faire explicitement une obligation dans tout jugement ou toute ordonnance.

[122] Les autres réparations sollicitées ont trait à la fixation de délais. Je ne suis pas disposée à fixer des délais pour l’une quelconque des étapes ultérieures. Comme toutefois il est incertain si le demandeur pourra demeurer longtemps en Égypte, et vu la gravité des risques qu’il pourrait courir advenant son retour en Érythrée, je m’attends à ce que la nouvelle décision soit rendue rapidement et à ce que les mesures de suivi, s’il en est, soient prises sans retard. S’il devait y avoir manque de diligence, un de mes collègues accepterait sans doute, dans les circonstances appropriées, de décerner une ordonnance de *mandamus*.

C. *Costs*

[123] The applicant seeks costs in this and the related three files. The applicant will have until May 27, 2011 to make further submissions on costs. The submission is to be a joint submission for all four related files and must not exceed ten pages in length. Further, the submission should identify the total amount of costs sought, either for each file or for the four files together. The respondent will have until June 9, 2011 to reply to the applicant's submissions on costs.

D. *Next Steps*

[124] As noted at the beginning of these reasons, this applicant is one of almost 40 claimants in similar circumstances. In reasons for judgment and judgment released at the same time as this, I have concluded that the judicial review applications for the other three files heard at the same time as this one will also be allowed. As I did early in these reasons, I wish to stress that this decision is addressed to this particular application by Mr. Henok Aynalem Ghirmatsion. I make no finding or order that binds the disposition of any of the remaining files. Each file presents a unique set of facts and requires separate review and determination. However, I am hopeful that these reasons will permit counsel for the applicants and the respondent to reach an agreement on the proper disposition of some or all of the remaining applications in the group.

[125] At the close of the hearing, the parties expressed interest in convening a conference with me to discuss the next steps. If the parties continue to believe that such a conference would be helpful, they are invited to make such a request through the Court Registry.

C. *Les dépens*

[123] Le demandeur sollicite l'octroi des dépens dans le présent dossier et les trois autres dossiers connexes. Le demandeur pourra présenter de nouvelles observations relatives aux dépens d'ici le 27 mai 2011. Il devra s'agir d'observations conjointes pour les quatre dossiers connexes, d'une longueur maximale de dix pages. Les observations devront aussi préciser le montant total des dépens demandés, dans chacun des dossiers ou pour les quatre dossiers réunis. Le défendeur pourra répondre au plus tard le 9 juin 2011 aux observations du demandeur sur les dépens.

D. *Les prochaines étapes*

[124] Je l'ai dit au début des présents motifs, le demandeur est l'un parmi une quarantaine de demandeurs se trouvant dans des situations semblables. Dans des motifs de jugement et jugements rendus en même temps que les présents motifs et jugement, j'ai conclu qu'il fallait aussi accueillir les demandes de contrôle judiciaire pour les trois affaires instruites en même temps que la présente. Comme je l'ai fait d'entrée de jeu dans les présents motifs, j'insiste pour dire que la présente décision ne concerne que la demande particulière présentée par M. Henok Aynalem Ghirmatsion. Je ne tire aucune conclusion ni ne rends aucune ordonnance qui ait force obligatoire à l'égard de l'un quelconque des dossiers restants. Chaque dossier concerne un ensemble particulier de faits et doit faire l'objet d'un examen et d'une décision distincts. J'espère toutefois que les présents motifs permettront aux avocats des divers demandeurs et du défendeur d'en arriver à une entente sur l'issue à apporter à toutes les demandes restantes du groupe ou à certaines d'entre elles.

[125] À la fin de l'audience, les parties se sont dites intéressées à participer avec moi à une conférence et de discuter des prochaines étapes. Si les parties continuent de juger utile la tenue d'une telle conférence, je les convie à en faire la demande par l'entremise du greffe de la Cour.

E. *Certified Question*

[126] Neither party proposes a question of general importance for certification. I agree that there is no question for certification.

F. *Final Remarks*

[127] In conclusion, I would like to thank the parties for their professionalism throughout the pre-hearing and hearing stages. Your clients were very well served by your advocacy. In addition, the proceedings benefited from the respect you demonstrated for your roles as officers of the Court.

## JUDGMENT

NOW THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review is allowed, the decision of the officer is quashed and the matter remitted to a different officer for reconsideration.
2. The applicant will be permitted to provide any additional materials to the newly designated visa officer that he believes are relevant to the determination of his claim.
3. The applicant will have until May 27, 2011 to make further submissions on costs. The submission is to be a joint submission for all four related files and must not exceed ten pages in length. Further, the submission should identify the total amount of costs sought. The respondent will have until June 9, 2011 to reply to the applicant's submissions on costs; the reply may not exceed ten pages in length.
4. No question of general importance is certified.

E. *La certification d'une question*

[126] Ni l'une ni l'autre partie ne propose de question de portée générale en vue de sa certification. J'estime également qu'aucune question n'a à être certifiée.

F. *Observations finales*

[127] Pour conclure, j'aimerais remercier les avocats pour le professionnalisme dont ils ont fait preuve tout au long de l'étape préalable à l'audience et lors de l'audience. Les parties ont vu leurs intérêts défendus de la meilleure manière possible. En outre, le respect témoigné par les avocats pour leur rôle d'officiers de la justice a aidé à assurer le bon déroulement de l'instance.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE comme suit :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de l'agente est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvel examen.
2. Le demandeur pourra présenter à l'agent des visas nouvellement désigné tout document additionnel qu'il estime être pertinent quant à sa demande.
3. Le demandeur pourra présenter de nouvelles observations relatives aux dépens d'ici le 27 mai 2011. Il devra s'agir d'observations conjointes pour les quatre dossiers connexes, d'une longueur maximale de dix pages. Les observations devront en outre préciser le montant total des dépens demandés. Le défendeur devra répondre au plus tard le 9 juin 2011 aux observations du demandeur sur les dépens; la réponse sera d'un maximum de dix pages.
4. Aucune question de portée générale n'est certifiée.

## APPENDIX A

## ANNEXE A

Relevant Statutory Provisions

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27

Application  
before enter-  
ing Canada

**11.** (1) A foreign national must, before entering Canada, apply to an officer for a visa or for any other document required by the regulations. The visa or document may be issued if, following an examination, the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of this Act.

*Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227

General  
require-  
ments

**139.** (1) A permanent resident visa shall be issued to a foreign national in need of refugee protection, and their accompanying family members, if following an examination it is established that

- (a) the foreign national is outside Canada;
- (b) the foreign national has submitted an application in accordance with section 150;
- (c) the foreign national is seeking to come to Canada to establish permanent residence;
- (d) the foreign national is a person in respect of whom there is no reasonable prospect, within a reasonable period, of a durable solution in a country other than Canada, namely
  - (i) voluntary repatriation or resettlement in their country of nationality or habitual residence, or
  - (ii) resettlement or an offer of resettlement in another country;
- (e) the foreign national is a member of one of the classes prescribed by this Division;
- (f) one of the following is the case, namely
  - (i) the sponsor's sponsorship application for the foreign national and their family

Dispositions légales pertinentes

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27

Visa et  
documents

**11.** (1) L'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les visa et autres documents requis par règlement. L'agent peut les délivrer sur preuve, à la suite d'un contrôle, que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la présente loi.

*Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227

Exigences  
générales

**139.** (1) Un visa de résident permanent est délivré à l'étranger qui a besoin de protection et aux membres de sa famille qui l'accompagnent si, à l'issue d'un contrôle, les éléments suivants sont établis :

- a) l'étranger se trouve hors du Canada;
- b) il a présenté une demande conformément à l'article 150;
- c) il cherche à entrer au Canada pour s'y établir en permanence;
- d) aucune possibilité raisonnable de solution durable n'est, à son égard, réalisable dans un délai raisonnable dans un pays autre que le Canada, à savoir :
  - (i) soit le rapatriement volontaire ou la réinstallation dans le pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle,
  - (ii) soit la réinstallation ou une offre de réinstallation dans un autre pays;
- e) il fait partie d'une catégorie établie dans la présente section;
- f) selon le cas :
  - (i) la demande de parrainage du répondant à l'égard de l'étranger et des membres de sa

members included in the application for protection has been approved under these Regulations,

(ii) in the case of a member of the Convention refugee abroad or source country class, financial assistance in the form of funds from a governmental resettlement assistance program is available in Canada for the foreign national and their family members included in the application for protection, or

(iii) the foreign national has sufficient financial resources to provide for the lodging, care and maintenance, and for the resettlement in Canada, of themselves and their family members included in the application for protection;

(g) if the foreign national intends to reside in a province other than the Province of Quebec, the foreign national and their family members included in the application for protection will be able to become successfully established in Canada, taking into account the following factors:

(i) their resourcefulness and other similar qualities that assist in integration in a new society,

(ii) the presence of their relatives, including the relatives of a spouse or a common-law partner, or their sponsor in the expected community of resettlement,

(iii) their potential for employment in Canada, given their education, work experience and skills, and

(iv) their ability to learn to communicate in one of the official languages of Canada;

(h) if the foreign national intends to reside in the Province of Quebec, the competent authority of that Province is of the opinion that the foreign national and their family members included in the application for protection meet the selection criteria of the Province; and

famille visés par la demande de protection a été accueillie au titre du présent règlement,

(ii) s'agissant de l'étranger qui appartient à la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières ou à la catégorie de personnes de pays source, une aide financière publique est disponible au Canada, au titre d'un programme d'aide, pour la réinstallation de l'étranger et des membres de sa famille visés par la demande de protection,

(iii) il possède les ressources financières nécessaires pour subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille visés par la demande de protection, y compris leur logement et leur réinstallation au Canada;

(g) dans le cas où l'étranger cherche à s'établir dans une province autre que la province de Québec, lui et les membres de sa famille visés par la demande de protection pourront réussir leur établissement au Canada, compte tenu des facteurs suivants :

(i) leur ingéniosité et autres qualités semblables pouvant les aider à s'intégrer à une nouvelle société,

(ii) la présence, dans la collectivité de réinstallation prévue, de membres de leur parenté, y compris celle de l'époux ou du conjoint de fait de l'étranger, ou de leur répondant,

(iii) leurs perspectives d'emploi au Canada vu leur niveau de scolarité, leurs antécédents professionnels et leurs compétences,

(iv) leur aptitude à apprendre à communiquer dans l'une des deux langues officielles du Canada;

(h) dans le cas où l'étranger cherche à s'établir dans la province de Québec, les autorités compétentes de cette province sont d'avis que celui-ci et les membres de sa famille visés par la demande de protection satisfont aux critères de sélection de cette province;

	(i) subject to subsection (3), the foreign national and their family members included in the application for protection are not inadmissible.	i) sous réserve du paragraphe (3), ni lui ni les membres de sa famille visés par la demande de protection ne sont interdits de territoire.	
	...	[...]	
Convention refugees abroad class	<b>144.</b> The Convention refugees abroad class is prescribed as a class of persons who may be issued a permanent resident visa on the basis of the requirements of this Division.	<b>144.</b> La catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières est une catégorie réglementaire de personnes qui peuvent obtenir un visa de résident permanent sur le fondement des exigences prévues à la présente section.	Catégorie
Member of Convention refugees abroad class	<b>145.</b> A foreign national is a Convention refugee abroad and a member of the Convention refugees abroad class if the foreign national has been determined, outside Canada, by an officer to be a Convention refugee.	<b>145.</b> Est un réfugié au sens de la Convention outre-frontières et appartient à la catégorie des réfugiés au sens de cette convention l'étranger à qui un agent a reconnu la qualité de réfugié alors qu'il se trouvait hors du Canada.	Qualité
	...	[...]	
Member of country of asylum class	<b>147.</b> A foreign national is a member of the country of asylum class if they have been determined by an officer to be in need of resettlement because	<b>147.</b> Appartient à la catégorie de personnes de pays d'accueil l'étranger considéré par un agent comme ayant besoin de se réinstaller en raison des circonstances suivantes :	Catégorie de personnes de pays d'accueil
	(a) they are outside all of their countries of nationality and habitual residence; and	a) il se trouve hors de tout pays dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle;	
	(b) they have been, and continue to be, seriously and personally affected by civil war, armed conflict or massive violation of human rights in each of those countries.	b) une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne dans chacun des pays en cause ont eu et continuent d'avoir des conséquences graves et personnelles pour lui.	