

IMM-5429-11
2012 FC 678

IMM-5429-11
2012 CF 678

Jonatan Guzman Portillo (*Applicant*)

Jonatan Guzman Portillo (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: PORTILLO v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : PORTILLO c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Gleason J.—Toronto, March 21; Ottawa, June 4, 2012.

Cour fédérale, juge Gleason—Toronto, 21 mars; Ottawa, 4 juin 2012.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of decision by Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD) rejecting claim for refugee protection — Applicant, citizen of El Salvador, assaulted by Mara Salvatrucha (MS) members — Police suspecting applicant to be member of MS — Applicant questioned about friend, member of MS, by police — MS threatening applicant, extorting parents — Police continuing to link applicant to MS — RPD concluding applicant not credible, having unreasonable fear of police — Despite finding applicant personally targeted by MS, characterizing risk as generalized, concluding protection under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 97 unavailable — Whether RPD's determinations regarding conduct of police, interpretation of s. 97 unreasonable — RPD's conclusions regarding conduct of police contrary to evidence before it — RPD not analysing whether fear of police entitling applicant to IRPA, s. 96 protection — RPD's interpretation of s. 97 unreasonable, incorrect — RPD's statements regarding risk untenable — If such reasoning correct, s. 97 unlikely to ever provide protection for crime-related risks — RPD failing to determine that risk of death faced by applicant due to having been suspected police informant — Conflating risk faced by applicant with that faced by men of applicant's age in El Salvador — Applicant facing heightened, different risk — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR) a rejeté la demande d'asile du demandeur — Le demandeur, un citoyen du Salvador, a été agressé par des membres de la Mara Salvatrucha (la MS) — La police soupçonnait le demandeur de lui-même faire partie de la MS — Le demandeur a été interrogé par la police à propos d'un ami, membre de la MS — La MS a menacé le demandeur, et les parents de celui-ci ont été victimes d'extorsion — La police a continué à associer le demandeur à la MS — La SPR a conclu que le demandeur n'était pas crédible et que sa crainte de la police était déraisonnable — Même si la SPR a conclu que le demandeur avait été personnellement pris pour cible par la MS, elle a qualifié le risque de généralisé et a conclu que le demandeur n'avait pas la qualité de personne à protéger au sens de l'art. 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Il s'agissait de savoir si les conclusions tirées par la SPR au sujet de la conduite de la police et l'interprétation de l'art. 97 étaient déraisonnables — Les conclusions de la SPR portant sur la conduite de la police étaient contraires à la preuve soumise à son attention — La SPR n'a pas analysé la question de savoir si la crainte de la police conférait au demandeur la qualité de personne à protéger au sens de l'art. 96 de la LIPR — L'interprétation que la SPR a faite de l'art. 97 de la LIPR était déraisonnable et incorrecte — Les affirmations de la SPR concernant le risque étaient tout simplement incompatibles — Si ce raisonnement est juste, il est peu probable qu'il existe des situations dans lesquelles l'art. 97 permettrait à quiconque d'être protégé des risques liés à la criminalité — La SPR a estimé que le demandeur était exposé à une menace de mort sans toutefois aller jusqu'à dire que cette situation s'expliquait par le fait qu'on le soupçonnait d'être un informateur de police — La SPR a confondu le risque auquel le demandeur était exposé avec celui auquel sont exposés les hommes de son âge au

This was an application for judicial review of a decision by the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board rejecting the applicant's claim for refugee protection.

The applicant, a citizen of El Salvador, was assaulted by members of the Mara Salvatrucha (MS) gang after he refused to become a member. The police did not pursue the matter and suspected that the applicant himself was a member of the MS. After the applicant's friend joined the MS, the police questioned and assaulted the applicant. The applicant's friend threatened to kill him for having spoken to the police. Shortly thereafter, the applicant fled. The MS extorted the applicant's parents and continued to make threats against the applicant. The police also continued to question and threaten the applicant's family, and to link the applicant to the MS. The RPD concluded, *inter alia*, that the applicant did not provide any credible evidence to indicate that the police wanted anything other than to interrogate him about any connection he had to the MS, and that it was unreasonable for him to fear the police. The RPD also concluded that protection was not available to the applicant under section 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). Despite its finding that the applicant had been personally targeted by the MS, the RPD characterized the risk he faced as a risk generally faced by all men of the applicant's age in El Salvador.

At issue was whether the RPD's determinations regarding the conduct of the police were unreasonable, and whether the RPD's interpretation of section 97 of IRPA was unreasonable or incorrect.

Held, the application should be allowed.

The RPD's conclusions that the police did not act "inappropriately" and that it was unreasonable for the applicant to fear the police were contrary to the evidence before the Board. Had the RPD properly accepted that the assaults occurred, it would have been necessary for it to analyse whether or not the applicant's fear of the police would entitle him to protection under section 96 of IRPA. The Board did not conduct this analysis.

The interpretation given by the RPD to section 97 was both incorrect and unreasonable. It is untenable for the two statements of the Board to co-exist: if an individual is subject to a

Salvador — Le demandeur était exposé à un risque accru et différent — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant la demande d'asile du demandeur.

Le demandeur, un citoyen du Salvador, a été agressé par des membres de la Mara Salvatrucha (la MS) après avoir refusé de devenir membre. Les autorités policières n'ont pas donné suite à la plainte et ont même laissé entendre qu'elles soupçonnaient le demandeur de lui-même faire partie de la MS. Après que l'ami du demandeur s'est joint à la MS, les policiers ont interrogé et battu le demandeur. L'ami du demandeur l'a menacé de le tuer parce qu'il avait parlé à la police. Peu de temps après, le demandeur s'est enfui. Les parents du demandeur ont été victimes d'extorsion de la part de la MS et celle-ci a continué à proférer des menaces contre le demandeur. La police a également continué à interroger et à menacer les membres de la famille du demandeur et à associer le demandeur à la MS. La SPR a conclu, entre autres, que le demandeur n'avait fourni aucun élément de preuve crédible indiquant que les policiers ne voulaient pas seulement l'interroger sur ses liens éventuels avec la MS, et que sa crainte de la police était déraisonnable. La SPR a également conclu que le demandeur n'avait pas la qualité de personne à protéger au sens de l'article 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Malgré le fait qu'elle a conclu que le demandeur avait été personnellement pris pour cible par la MS, la SPR a estimé que le risque auquel le demandeur était exposé était un risque auquel tous les hommes du même groupe d'âge que lui au Salvador sont généralement exposés.

Il s'agissait de savoir si les conclusions tirées par la SPR au sujet de la conduite de la police étaient déraisonnables et si l'interprétation que la SPR a faite de l'article 97 de la LIPR était déraisonnable ou incorrecte.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Les conclusions tirées par la SPR portant que la police n'avait pas agi « de manière inappropriée » et qu'il était déraisonnable de la part du demandeur de craindre la police étaient contraires à la preuve soumise à son attention. Si la SPR avait, comme il se devait, accepté que les agressions s'étaient produites, il aurait été nécessaire qu'elle analyse la question de savoir si sa crainte qu'il dit avoir de la police conférerait au demandeur la qualité de personne à protéger au sens de l'article 96 de la LIPR. La Commission n'a pas procédé à cette analyse.

L'interprétation que la SPR a faite de l'article 97 était à la fois incorrecte et déraisonnable. Les deux affirmations de la Commission sont incompatibles : si une personne est exposée

personal risk to his life or risks cruel and unusual treatment or punishment, then that risk is no longer general. If the Board's reasoning was correct, it is unlikely that there would ever be a situation in which this section would provide protection for crime-related risks. The essential starting point for the required analysis under section 97 of IRPA is to first appropriately determine the nature of the risk faced by the claimant. The next step is to compare the correctly described risk faced by the claimant to that faced by a significant group in the country to determine whether the risks are of the same nature and degree. In the present case, the RPD determined that the applicant faced a risk of death from the MS but did not elaborate that this was due to his having been a suspected police informant. It thus failed to carry out the first step in the required analysis. The RPD then conflated the risk faced by the applicant with that faced by all men of the applicant's age in El Salvador. This patently was not the case. The applicant faced a heightened and different risk because the MS had threatened him in order to obtain retribution for his having spoken to the police. The applicant was found to be directly and personally at risk of death. This is a far cry from the risk of extortion, recruitment or assault and thus the applicant's risk was much more significant and more direct than that faced by other men in El Salvador.

à une menace personnelle à sa vie ou au risque de subir des peines ou traitements cruels et inusités, ce risque n'est plus un risque général. Si le raisonnement de la Commission était juste, il est peu probable qu'il existe des situations dans lesquelles cet article permettrait à quiconque d'être protégé des risques liés à la criminalité. Le point de départ essentiel de l'analyse relative à l'article 97 de la LIPR consiste à définir correctement la nature du risque auquel le demandeur est exposé. L'étape suivante consiste à comparer le risque qui a été correctement décrit et auquel le demandeur d'asile est exposé, avec celui auquel est exposée une partie importante de la population de son pays pour déterminer si ces risques sont similaires de par leur nature et leur gravité. Dans la présente affaire, la SPR a estimé que le demandeur était exposé à une menace de mort de la part de la MS sans toutefois aller jusqu'à dire que cette situation s'expliquait par le fait qu'on le soupçonnait d'être un informateur de police. La SPR n'a donc pas franchi la première étape exigée dans le cadre de l'analyse. Elle a ensuite confondu le risque auquel le demandeur était exposé avec celui auquel sont exposés les hommes de son âge au Salvador. Ce n'était visiblement pas le cas. Le demandeur était exposé à un risque accru et différent parce que, après qu'il eut parlé à la police, la MS lui avait par représailles proféré des menaces. Il a été démontré que le demandeur était personnellement et directement exposé à une menace de mort. On est très loin du risque d'extorsion, de recrutement ou d'agression, et par conséquent, le risque auquel le demandeur était exposé était beaucoup plus sérieux et plus direct que celui auquel d'autres hommes du Salvador sont exposés.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(4)(d) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1).
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 74, 96, 97.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36.
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(4)d) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) « réfugié au sens de la Convention » (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 74, 96, 97.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36.
Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.

CASES CITED

CONSIDERED:

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; *Acosta v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 213; *Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 493; *Innocent v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1019, 364 F.T.R. 17; *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 10; *Guifarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 182; *Salvagno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 595; *Chekhovskiy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 970; *Prophète v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 31, 78 Imm. L.R. (3d) 163, 387 N.R. 149; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, 337 D.L.R. (4th) 385, 26 Admin. L.R. (5th) 1; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, (1998), 160 D.L.R. (4th) 193, 11 Admin. L.R. (3d) 1, amended reasons, [1998] 1 S.C.R. 1222, (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Vaquerano Lovato v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 143; *Guerrero v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1210, 5 Imm. L.R. (4th) 74; *Garcia Vasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 477, 99 Imm. L.R. (3d) 187; *Barrios Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 403; *Aguilar Zacarias v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187; *Munoz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 238; *Pineda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275.

REFERRED TO:

Aguebor v. Minister of Employment and Immigration (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Rahal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 319; *Chalita Gonzalez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1059; *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 75, [2010] 3 F.C.R. 347, 317 D.L.R. (4th) 447, 88 Imm. L.R. (3d) 6; *Idahosa v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 418, [2009] 4 F.C.R. 293, 307 D.L.R. (4th) 368, 77 Imm. L.R. (3d) 130; *Nazifpour v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 35, [2007] 4 F.C.R. 515, 278 D.L.R. (4th) 268, 60 Imm. L.R. (3d) 159; *Singh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 417, [2006] 3 F.C.R. 70, 51 Imm. L.R. (3d) 49, 344 N.R. 244; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Acosta c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 213; *Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 493; *Innocent c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1019; *Begum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 10; *Guifarro c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 182; *Salvagno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 595; *Chekhovskiy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 970; *Prophète c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 31; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, motifs modifiés, [1998] 1 R.C.S. 1222; *Vaquerano Lovato c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 143; *Guerrero c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1210; *Garcia Vasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 477; *Barrios Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 403; *Aguilar Zacarias c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 62; *Munoz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 238; *Pineda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 365.

DÉCISIONS CITÉES :

Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL); *Rahal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 319; *Chalita Gonzalez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1059; *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CAF 75, [2010] 3 R.C.F. 347; *Idahosa c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 418, [2009] 4 R.C.F. 293; *Nazifpour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 35, [2007] 4 R.C.F. 515; *Singh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 417, [2006] 3 R.C.F. 70; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487; *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 126, [2005] 3 R.C.F. 429; *Nolan c. Kerry (Canada)*

F.C.R. 487, 252 D.L.R. (4th) 316, 29 Admin. L.R. (4th) 21; *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 126, [2005] 3 F.C.R. 429, 253 D.L.R. (4th) 449, 334 N.R. 297; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, 309 D.L.R. (4th) 513, 92 Admin. L.R. (4th) 203; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, 327 D.L.R. (4th) 513, 14 Admin. L.R. (5th) 1; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, 328 D.L.R. (4th) 1, 16 Admin. L.R. (5th) 157; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, 339 D.L.R. (4th) 428, 28 Admin. L.R. (5th) 177; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, 343 D.L.R. (4th) 193, 34 Admin. L.R. (5th) 1; *Rohm & Haas Canada Ltd. and Anti-dumping Tribunal, Re* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212, 22 N.R. 175 (F.C.A.); *Buttar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1281; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Diaz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 705; *Tobias Gomez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1093, 397 F.T.R. 165, 4 Imm. L.R. (4th) 285; *Ponce Uribe v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1164, 398 F.T.R. 165, 4 Imm. L.R. (4th) 342; *Rodriguez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 11, 403 F.T.R. 1; *Olmedo Rajo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1058; *Chavez Fraire v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 763; *Baires Sanchez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 993; *Carias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 602.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board rejecting the applicant's claim for refugee protection. Application allowed.

APPEARANCES

Jeffrey Goldman for applicant.
Charles Jubenville for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Jeffrey L. Goldman, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

Inc., 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Rohm & Haas Canada Ltd. et Tribunal antidumping, Re*, [1978] A.C.F. n° 522 (C.A.) (QL); *Buttar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1281; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.); *Diaz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 705; *Tobias Gomez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1093; *Ponce Uribe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1164; *Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 11; *Olmedo Rajo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1058; *Chavez Fraire c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 763; *Baires Sanchez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 993; *Carias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 602.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant la demande d'asile du demandeur. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Jeffrey Goldman pour le demandeur.
Charles Jubenville pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jeffrey L. Goldman, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] GLEASON J.: This is an application for judicial review in respect of the decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (the RPD or the Board), dated July 15, 2011, in which the RPD rejected the applicant's claim for refugee protection.

[2] The applicant is a young man from El Salvador, who was targeted, threatened, assaulted and stabbed by members of the Mara Salvatrucha (the MS), a notorious criminal gang that operates in El Salvador. The RPD rejected the applicant's refugee claim, holding that neither section 96 nor 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA or the Act) applied to his situation. More specifically, with respect to section 96, the Board held that the applicant was not persecuted in connection with one of the Convention grounds listed in section 96 of the Act, and accordingly, held that he was not entitled to claim protection as a refugee under that section. With respect to section 97, the Board determined that the applicant "had been identified personally as a target" by the MS (decision, at paragraph 34; emphasis added); however, despite this finding, the RPD concluded that the risk the applicant faced was a generalized one since gang-related crime is rampant in El Salvador. Because the risk was generalized, the RPD concluded that section 97 of IRPA was inapplicable as subparagraph 97(1)(b)(ii) of IRPA provides that those who face risks that would be "faced generally by other individuals in or from that country" cannot be persons in need of protection.

[3] The applicant argues that the Board's decision should be set aside for the following three reasons:

1. The RPD's finding regarding the applicant's lack of credibility is not borne out by the evidence and is contradicted by the Board's reasons, which accepted the applicant's version of events;
2. The applicant was a victim of persecution by the Salvadoran police due to his perceived affiliation with

[1] LA JUGE GLEASON : La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision datée du 15 juillet 2011 par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SPR ou la Commission) a rejeté la demande d'asile du demandeur.

[2] Le demandeur est un jeune homme originaire du Salvador qui a été pris pour cible, menacé, agressé et poignardé par des membres de la Mara Salvatrucha (la MS), un gang de criminels notoire qui sévit au Salvador. La SPR a rejeté la demande d'asile du demandeur au motif que ni l'article 96 ni l'article 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR ou la Loi) ne s'appliquaient à sa situation. Plus précisément, s'agissant de l'article 96, la Commission a estimé que le demandeur n'avait pas été persécuté pour l'un des motifs prévus par la Convention énumérés dans cette disposition, de sorte qu'il ne pouvait présenter de demande d'asile en vertu de cet article. En ce qui concerne l'article 97, la Commission a estimé que le demandeur avait « été personnellement pris pour cible » par la MS (la décision, au paragraphe 34; non souligné dans l'original). Toutefois, en dépit de cette conclusion, la SPR a conclu que le risque auquel le demandeur était exposé était un risque généralisé, étant donné que la violence liée aux gangs est un phénomène généralisé au Salvador. Comme le risque était généralisé, la SPR a conclu que l'article 97 de la LIPR ne s'appliquait pas, étant donné que le sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la LIPR prévoit que n'ont pas qualité de personnes à protéger les personnes exposées à des risques auxquels sont généralement exposés les « autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ».

[3] Le demandeur affirme que la décision de la Commission devrait être annulée pour les trois raisons suivantes :

1. La conclusion tirée par la SPR au sujet du manque de crédibilité du demandeur n'est pas étayée par la preuve et est contredite par les motifs de la Commission, qui a accepté la version des faits du demandeur;
2. Le demandeur a été victime de persécution de la part de la police salvadorienne en raison de sa présumée

the MS, and thus, the RPD committed a reviewable error in rejecting the applicant's claim under section 96 of IRPA; and

3. The risk the applicant faced was directed towards him on a highly personalized basis and is different from the type of risk faced by others in El Salvador, and accordingly, the Board committed a reviewable error in determining that section 97 of IRPA was inapplicable to the applicant's situation.

[4] The respondent, on the other hand, asserts that the Board's decision was reasonable and that it was open to the Board to disbelieve the applicant, to hold that there was no nexus to a ground listed in the Convention refugee definition in section 96 of IRPA and to conclude that section 97 of IRPA did not apply to the applicant's situation.

[5] For the reasons set out below, I have determined that the RPD's decision must be set aside because its determinations regarding section 97 of IRPA are both incorrect and unreasonable. In addition, its conclusion regarding one aspect of the applicant's claim under section 96 of IRPA was made without regard to the evidence before the Board, and thus, is unreasonable and subject to being set aside under paragraph 18.1(4)(d) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (FCA) [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)]. To appreciate why this is so, it is necessary to review the relevant facts before the Board as well as the salient points in the decision.

I. BACKGROUND

[6] The applicant grew up on a farm in a small town in a rural area of El Salvador. When he was a teenager, members of the MS approached the applicant and his best friend, Carlos, and attempted to convince them to

affiliation à la MS, de sorte que la SPR a commis une erreur susceptible de contrôle en rejetant la demande présentée par le demandeur en vertu de l'article 96 de la LIPR;

3. Le risque auquel le demandeur était exposé était un risque hautement personnel dirigé directement contre lui qui se distingue du type de risque auquel d'autres personnes sont exposées au Salvador, de sorte que la Commission a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que l'article 97 de la LIPR ne s'appliquait pas à la situation du demandeur.

[4] En revanche, le défendeur affirme que la décision de la Commission était raisonnable et qu'il était loisible à la Commission de ne pas croire le demandeur, d'estimer qu'il n'y avait pas de lien entre sa situation et les motifs de persécution énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention que l'on trouve à l'article 96 de la LIPR et de conclure que l'article 97 de la LIPR ne s'appliquait pas à la situation du demandeur.

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis arrivée à la conclusion que la décision de la SPR doit être annulée parce que les conclusions qu'elle a tirées en ce qui concerne l'article 97 de la LIPR sont à la fois incorrectes et déraisonnables. De plus, la conclusion que la SPR a tirée au sujet du volet de la demande du demandeur fondée sur l'article 96 de la LIPR ne tenait pas compte de l'ensemble de la preuve dont elle disposait, de sorte que cette conclusion était déraisonnable et susceptible d'annulation en vertu de l'alinéa 18.1(4)d) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art.1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)]. Pour bien comprendre les raisons pour lesquelles j'arrive à cette conclusion, il est nécessaire de passer en revue les faits pertinents mis en preuve devant la Commission ainsi que les points saillants de la décision.

I. CONTEXTE

[6] Le demandeur a grandi sur une ferme dans une petite ville d'une région rurale du Salvador. Alors qu'il était adolescent, des membres de la MS ont tenté de convaincre le demandeur et son meilleur ami, Carlos de

join the gang. Carlos and the applicant refused, and the gang members then demanded money from them. The applicant said he had none, and upon hearing this, one of the MS gang members stabbed the applicant in the arm with a knife. Carlos had a bit of money and gave it to the gang members, who then released the boys. As Carlos and the applicant ran away, the gang members threatened that they were not finished with the applicant and Carlos.

[7] The applicant and his parents reported the attack to the Salvadoran police, but they did not pursue the issue and indeed, intimated that they suspected that the applicant was himself an MS member.

[8] Due to the attack, the applicant dropped out of school and spent his time working on the family's farm, hoping to escape the notice of the MS. A few weeks later, Carlos called the applicant and told him that he had been beaten up by the MS, who were threatening to kill him unless he joined the gang. Shortly thereafter, Carlos' mother came to speak with the applicant to see if he knew where Carlos was since he had been missing for a couple of days and his mother feared he had joined the MS. The applicant was not able to help her as he had not heard from Carlos.

[9] Two months later, MS gang members again assaulted the applicant and accused him of being the homosexual friend of "Licho". The applicant later learned that "Licho" was the nickname the MS had given to Carlos. Once again, the applicant and his parents reported the assault to the police, but the police refused to do anything and accused the applicant of being associated with the MS. Approximately two weeks later, members of the gang came to the applicant's home and demanded money, which the applicant's father paid them, as he felt he had no alternative.

[10] A few months later, Carlos called the applicant, told him that he was now an MS member and demanded that the applicant meet him the following day. The applicant did not show up and Carlos again called him,

se joindre au gang. Carlos et le demandeur ont refusé et les membres du gang ont cherché à leur extorquer de l'argent. Le demandeur a répondu qu'il n'en avait pas. Entendant cela, un des membres du gang de la MS l'a poignardé au bras. Carlos, qui avait un peu d'argent sur lui, l'a remis aux membres de la gang, qui ont alors laissé partir les jeunes hommes. Au moment où ils ont pris la fuite, les membres du gang leur ont proféré des menaces en leur disant qu'ils n'en avaient pas fini avec eux.

[7] Le demandeur et ses parents ont signalé l'agression aux autorités policières salvadoriennes, qui n'ont pas donné suite à leur plainte et qui ont même laissé entendre qu'elles soupçonnaient le demandeur de lui-même faire partie de la MS.

[8] À la suite de cette agression, le demandeur a abandonné ses études pour se consacrer aux travaux de la ferme, cherchant ainsi à se faire oublier de la MS. Quelques semaines plus tard, Carlos a appelé le demandeur pour lui dire que des membres de la MS l'avaient battu et menacé de le tuer s'il n'adhérait pas au gang. Peu de temps après, la mère de Carlos, qui était sans nouvelles de lui depuis plusieurs jours et qui craignait qu'il ait joint les rangs de la MS, est venue rencontrer le demandeur pour lui demander s'il savait où se trouvait son fils. Le demandeur n'a pas pu l'aider, car il était lui aussi sans nouvelles de Carlos.

[9] Deux mois plus tard, des membres du gang MS ont de nouveau agressé le demandeur, l'accusant d'être l'ami homosexuel de « Licho ». Le demandeur a par la suite appris que « Licho » était le surnom que la MS avait donné à Carlos. Une fois de plus, le demandeur et ses parents ont signalé l'agression à la police, qui a refusé de faire quoi que ce soit et accusé le demandeur d'entretenir des liens avec la MS. Environ deux semaines plus tard, des membres du gang se sont présentés au domicile du demandeur et ont exigé qu'on leur remette de l'argent, ce que le père du demandeur a fait, estimant qu'il n'avait pas le choix.

[10] Quelques mois plus tard, Carlos a téléphoné au demandeur pour lui annoncer qu'il faisait maintenant partie de la MS. Il a exigé de rencontrer le demandeur le lendemain. Le demandeur ne s'est pas présenté et

fuming, and stated that, “[n]o one makes fun of Licho”. He again demanded a meeting with the applicant, and once again, the applicant refused to attend. Carlos called the applicant back and told him that he was now an enemy. A few days later, the police came to the applicant’s home and questioned and assaulted him, seeking to learn where Carlos was because Carlos had been implicated in the murder of a police officer. The applicant gave the police Carlos’ mother’s address. The next day, Carlos called the applicant and told him that he was looking forward to killing him as a result of the applicant having spoken to the police.

[11] The applicant’s parents sent him to work and live on another farm, about two hours away, to try to protect him. However, the Salvadoran police pursued him there. The police also went to the applicant’s home, questioned his father as to the applicant’s whereabouts and assaulted the father. Shortly thereafter, the applicant fled, first to the United States and then, when he was being deported from the U.S., to Canada. The applicant did not make a refugee claim in the United States and alleged that he had received advice from a lawyer to not make such a claim since it was almost certain to fail.

[12] The applicant’s parents make monthly payments to the MS, who continue to make threats against the applicant. The Salvadoran police also continue to question and threaten the applicant’s family, and to link the applicant to the MS.

[13] There was evidence before the Board documenting the extent of MS presence in all parts of El Salvador as well as the existence of a certain degree of corruption within the police force, linking the Salvadoran police to murders and human rights violations. The Board itself noted that, “[the] evidence ... reflects the [MS’] presence in all of El Salvador and their activities affect all Salvadorans” (decision, at paragraph 32).

Carlos, furieux, l’a appelé pour lui dire : [TRADUCTION] « [p]ersonne ne se moque de Licho ». Il a de nouveau exigé une rencontre avec le demandeur, qui, une fois de plus, a refusé. Carlos a rappelé le demandeur et lui a dit qu’ils étaient désormais des ennemis. Quelques jours plus tard, des policiers se sont présentés chez le demandeur, et ils l’ont interrogé et battu; ils cherchaient à savoir où se trouvait Carlos, parce que ce dernier était impliqué dans le meurtre d’un policier. Le demandeur a donné l’adresse de la mère de Carlos aux policiers. Le lendemain, Carlos a appelé le demandeur pour lui dire qu’il avait l’intention de le tuer à la première occasion parce qu’il avait parlé à la police.

[11] Les parents du demandeur l’ont envoyé travailler et vivre sur une autre ferme, à environ deux heures de route, pour tenter de le protéger. La police salvadorienne l’a toutefois pourchassé jusque-là. Des policiers se sont également présentés au domicile du demandeur, ont interrogé son père pour savoir où il se trouvait et s’en sont pris à lui. Peu de temps après, le demandeur s’est enfui, d’abord aux États-Unis puis, après avoir été expulsé des États-Unis, au Canada. Sur les conseils d’un avocat — qui l’aurait dissuadé de le faire parce que ses chances d’obtenir gain de cause étaient presque nulles — le demandeur n’a pas soumis de demande d’asile aux États-Unis.

[12] Les parents du demandeur ont versé chaque mois de l’argent à la MS, qui a continué à proférer des menaces contre le demandeur. La police salvadorienne a également continué à interroger et à menacer les membres de la famille du demandeur et à associer le demandeur à la MS.

[13] La Commission disposait d’éléments de preuve documentaire attestant la présence de la MS sur tout le territoire du Salvador, ainsi que l’existence de problèmes de corruption au sein de la police salvadorienne, et liant celle-ci à des meurtres et violations des droits de la personne. La Commission a elle-même fait observer que « [l]a preuve démontre [...] que [la MS est présente et active] sur l’ensemble du territoire salvadorien » (décision, au paragraphe 32).

II. THE RPD'S DECISION

[14] The RPD commenced its analysis by noting that it had identified what it termed “major credibility concerns” with certain aspects of the applicant’s claim. These centered on discrepancies between the statements the applicant made in his Personal Information Form (PIF) and to the immigration official at the port of entry into Canada regarding the events he claimed took place in El Salvador. The Board concluded on this point that “the major inconsistencies and omissions between the [applicant’s] statement at the port of entry and his story in his PIF narrative, without a reasonable explanation, undermine the [applicant’s] credibility” (decision, at paragraph 17). However, the Board did not base its decision on the applicant’s lack of credibility; rather, it went on to analyse his claims on the basis that it had accepted the applicant’s version of events.

[15] With respect to section 96, the RPD held that the determinative issue was the lack of nexus between the harm feared by the applicant and any ground in the Convention refugee definition. The Board relied on several decisions from this Court holding that “victims of crime, corruption or vendettas generally fail to establish a link between their fear of persecution and one of the Convention grounds” and concluded that the harm the applicant feared from the MS was not covered by section 96 of IRPA. The RPD also considered the applicant’s claim to fear the Salvadoran police, whom the applicant claimed had wrongfully assumed that he was an MS member. The Board concluded that the applicant “did not provide any credible evidence to indicate that the police wanted anything other than to interrogate him about any possible connection he had to the [MS], his possible involvement in the police murder and his knowledge of Carlos’s involvement in the police murder” (decision, at paragraph 21). The RPD also noted that the applicant had not provided “any credible evidence” to suggest that he would not be absolved from suspicion if questioned by the Salvadoran police, and concluded that it was unreasonable for him to fear the police.

II. LA DÉCISION DE LA SPR

[14] La SPR a commencé son analyse en faisant observer qu’elle avait relevé ce qu’elle a qualifié de « graves problèmes de crédibilité » en ce qui concerne certains aspects de la demande présentée par le demandeur. Ces problèmes avaient principalement trait aux contradictions entre les affirmations que le demandeur a faites dans son Formulaire de renseignements personnels (FPR) et la déclaration qu’il a faite au fonctionnaire de l’immigration au point d’entrée au Canada au sujet des événements qui, disait-il, s’étaient produits au Salvador. La Commission a conclu sur ce point : « les contradictions et les omissions importantes qui existent entre la déclaration faite par le demandeur d’asile au point d’entrée et le récit qui figure dans l’exposé circonstancié de son FRP minent la crédibilité du demandeur d’asile » (décision, au paragraphe 17). La Commission n’a toutefois pas fondé sa décision sur le manque de crédibilité du demandeur. Elle a plutôt poursuivi son analyse des prétentions du demandeur en se fondant sur sa version des faits.

[15] En ce qui concerne l’article 96, la SPR a estimé que la question déterminante était celle de l’absence de lien entre le préjudice que le demandeur appréhendait avec l’un ou l’autre des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention. La Commission s’est appuyée sur plusieurs décisions de notre Cour selon lesquelles « les victimes de crime, de corruption ou de vendetta ne réussissent généralement pas à établir un lien entre leur crainte de persécution et l’un des motifs prévus dans la Convention ». La Commission a conclu que le préjudice que le demandeur craignait de subir de la part de la MS n’était pas visé par l’article 96 de la LIPR. La SPR a également examiné l’allégation de crainte que le demandeur entretenait à l’égard de la police salvadorienne qui, à ses dires, avait présumé à tort qu’il faisait partie de la MS. La Commission a conclu que le demandeur « n’a fourni aucun élément de preuve crédible indiquant que les policiers ne voulaient pas seulement l’interroger sur ses liens éventuels avec les *maras*, sur sa participation possible dans le meurtre du policier et sur ce qu’il savait du rôle joué par Carlos dans ce meurtre » (décision, au paragraphe 21). La SPR a également fait observer que le demandeur n’a produit « aucun élément

[16] As concerns section 97 of IRPA, as noted, the RPD found that the applicant had “been identified personally as a target” by the MS and “accepted that the [applicant] was subjected personally to a risk to his life”. However, despite these findings, it characterized the risk faced by the applicant as a risk of being recruited to join the MS and of being threatened and assaulted by them. The Board found that such risk is generally faced by all men of the applicant’s age in El Salvador. The Board then concluded that protection was not available to the applicant under section 97 of IRPA because that section excludes from the definition of a “person in need of protection” those who face risks that would be faced “generally by other individuals in or from that country” (IRPA, at subparagraph 97(1)(b)(ii)).

III. STANDARD OF REVIEW

[17] Both parties submitted that the applicable standard of review in respect of each of the alleged errors was reasonableness. I concur that the reasonableness standard applies to the first and second of the alleged errors, namely, the challenge to the Board’s credibility findings and to its determinations regarding the treatment the applicant received and would be likely to receive from the Salvadoran police. These are both factual determinations, and it is firmly settled that review of such determinations is to be conducted on the reasonableness standard (see e.g. *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.), at paragraph 4; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), at paragraph 58; *Rahal v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 319 (*Rahal*), at paragraph 22).

de preuve crédible » indiquant qu’il n’aurait pas été lavé de tout soupçon s’il avait été interrogé par la police salvadorienne, et elle a conclu que sa crainte de la police était déraisonnable.

[16] En ce qui concerne l’article 97 de la LIPR, comme nous l’avons déjà signalé, la SPR a conclu que le demandeur avait « été personnellement pris pour cible » par la MS et elle a « [reconnu] que [le demandeur] a été personnellement exposé à une menace à sa vie ». Toutefois, malgré ces conclusions, la SPR a estimé que le risque auquel le demandeur était exposé consistait en celui d’être recruté par la MS et d’être menacé et agressé par des membres de ce gang. La Commission a conclu qu’au Salvador tous les hommes du même groupe d’âge que lui y sont généralement exposés. La Commission a ensuite conclu que le demandeur n’avait pas la qualité de personne à protéger au sens de l’article 97 de la LIPR étant donné que cet article exclut de la définition de « personne à protéger » les personnes exposées à des risques auxquels sont généralement exposés les « autres personnes originaires [du] pays [en question] ou qui s’y trouvent » (LIPR, sous-alinéa 97(1)(b)(ii)).

III. NORME DE CONTRÔLE

[17] Les deux parties soutiennent que la norme de contrôle applicable à chacune des erreurs reprochées est celle de la décision raisonnable. Je suis d’accord pour dire que la norme de la décision raisonnable est celle qui s’applique à la première et à la deuxième des erreurs reprochées, en l’occurrence, celles qui concernent les conclusions tirées par la Commission relativement à la crédibilité et le traitement que la police salvadorienne a fait subir et ferait vraisemblablement subir au demandeur. Il s’agit dans les deux cas de conclusions factuelles, et il est de jurisprudence constante que ce type de conclusion est assujéti à la norme de contrôle de la décision raisonnable (voir, par ex., *Aguebor c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL), au paragraphe 4; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), au paragraphe 58; *Rahal c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 319 (*Rahal*), au paragraphe 22).

[18] As concerns the third alleged error regarding section 97 of IRPA, given the Board's reasoning in the decision, it is less certain that the applicable standard of review is that of reasonableness. While it is well settled that the determination of whether an applicant faces a generalized risk is typically one of mixed fact and law, and thus, reviewable on a reasonableness standard (see e.g. *Acosta v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 213, at paragraphs 9–11; *Pineda v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 493 (*Pineda* (2012)), at paragraph 5), in the case at bar the RPD found there to be both a unique personalized risk of being targeted for death and a generalized risk faced by the applicant. Arguably, such a finding engages a question of the interpretation to be afforded to paragraph 97(1)(b) of IRPA as a matter of law. If so, the applicable standard of review might well be correctness as opposed to reasonableness.

[19] There are conflicting decisions from this Court regarding the appropriate standard of review to be applied to RPD decisions interpreting the meaning to be given to section 97 (or section 96) of IRPA. Some recent cases have held that the correctness standard is applicable (see e.g. *Chalita Gonzalez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1059, at paragraph 29 (*per* Kelen J.) and *Innocent v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1019, 364 F.T.R. 17, at paragraph 37 (*per* Mainville J.), where the correctness standard was found to be applicable to reviewing the Board's articulation and application of the requirements enshrined in paragraph 97(1)(b) of IRPA and *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 10, at paragraph 22 (*per* Russell J.), where the correctness standard was found to be applicable to the review of the RPD's determination under section 96 of IRPA regarding the existence of a nexus between the grounds for fear of persecution and one of the Convention grounds). On the other hand, several other cases have come to the opposite conclusion (see e.g. *Guifarro v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 182 (*Guifarro*), at paragraphs 18–19 (*per* Crampton J.), where the reasonableness standard was found to be applicable to reviewing the RPD's articulation and

[18] Pour ce qui est de la troisième erreur reprochée concernant l'article 97 de la LIPR, il est loin d'être certain que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable compte tenu du raisonnement qu'a suivi la Commission dans sa décision. Il est de jurisprudence constante que la question de savoir si un demandeur est exposé à un risque généralisé est normalement une question mixte de fait et de droit, qui est donc assujettie à la norme de la raisonabilité (voir, par ex., *Acosta c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 213, aux paragraphes 9 à 11; *Pineda c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 493 (*Pineda* (2012)), au paragraphe 5). Toutefois, en l'espèce, la SPR a conclu que le demandeur était exposé à la fois au risque unique et personnalisé d'être tué ainsi qu'à un risque généralisé. Il est possible de soutenir que cette conclusion soulève une question d'interprétation de l'alinéa 97(1)b) de la LIPR, et qu'il s'agit d'une question de droit. Si tel est le cas, la norme de contrôle applicable pourrait bien être celle de la décision correcte plutôt que celle de la décision raisonnable.

[19] Notre Cour a rendu des décisions contradictoires en ce qui concerne la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer aux décisions dans lesquelles la SPR a interprété l'article 97 (ou l'article 96) de la LIPR. Dans des décisions récentes, la Cour a estimé que la norme applicable était celle de la décision correcte (voir, par ex., *Chalita Gonzalez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1059, au paragraphe 29 (le juge Kelen) et *Innocent c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1019, au paragraphe 37 (le juge Mainville), jugement dans lequel la norme de la décision correcte a été considérée comme la norme de contrôle applicable en ce qui concerne la façon dont la Commission avait énoncé et appliqué les exigences prévues à l'alinéa 97(1)b) de la LIPR; voir également la décision *Begum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 10, au paragraphe 22 (le juge Russell), dans laquelle la Cour a estimé que la norme de contrôle de la décision correcte était la norme applicable en ce qui concerne la conclusion tirée par la SPR, sous le régime de l'article 96 de la LIPR, au sujet de l'existence d'un lien entre les motifs de crainte de persécution et l'un des motifs prévus par la Convention). En revanche, la Cour est arrivée à la conclusion opposée dans plusieurs autres décisions (voir par ex., *Guifarro c. Canada (Citoyenneté*

application of the requirements enshrined in paragraph 97(1)(b) of IRPA and *Salvagno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 595, at paragraph 11 (*per* Pinard J.) and *Chekhovskiy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 970, at paragraph 18 (*per* de Montigny J.), where the reasonableness standard was found to be applicable to the review of the RPD's determination under section 96 of IRPA regarding the existence of a nexus between the grounds for fear of persecution and one of the Convention grounds).

[20] The Federal Court of Appeal has often applied the correctness standard to the Board's interpretation of IRPA in appeals made to that Court (see e.g. *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 75, [2010] 3 F.C.R. 347, at paragraph 20; *Idahosa v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 418, [2009] 4 F.C.R. 293, at paragraphs 16–19; *Nazifpour v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 35, [2007] 4 F.C.R. 515, at paragraphs 21–22; *Singh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 417, [2006] 3 F.C.R. 70, at paragraph 23; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, at paragraph 23; *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 126, [2005] 3 F.C.R. 429, at paragraph 18). Indeed, the application of the correctness standard by the Federal Court of Appeal may well be foreseen by section 74 of IRPA, which provides that appeals lie only if a judge of this Court in his or her decision certifies that the case raises “a serious question of general importance”. In *Prophète v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 31, 78 Imm L.R. (3d) 163, the Federal Court of Appeal declined to answer a generally framed question regarding the meaning to be ascribed to section 97 of IRPA because the question was framed too broadly. In so doing, Justice Trudel, writing for the Court, noted at paragraph 7 that, “[t]he examination of a claim under subsection 97(1) of the Act necessitates an individualized inquiry, which is to be

et Immigration), 2011 CF 182 (*Guifarro*), aux paragraphes 18 à 19 (le juge Crampton), dans laquelle elle a estimé que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable lorsqu'il s'agissait d'examiner la façon dont la SPR a exposé et appliqué les exigences de l'alinéa 97(1)(b) de la LIPR; voir également les décisions *Salvagno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 595, au paragraphe 11 (le juge Pinard), et *Chekhovskiy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 970, au paragraphe 18 (le juge de Montigny), dans lesquelles il a été jugé que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable en ce qui concerne la conclusion tirée par la SPR, sous le régime de l'article 96 de la LIPR, au sujet de l'existence d'un lien entre les motifs de crainte de persécution et l'un des motifs prévus par la Convention).

[20] La Cour d'appel fédérale a à plusieurs reprises appliqué la norme de la décision correcte à l'interprétation que la Commission avait faite de la LIPR dans le cadre d'appels interjetés devant elle (voir, par ex., *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CAF 75, [2010] 3 R.C.F. 347, au paragraphe 20; *Idahosa c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 418, [2009] 4 R.C.F. 293, aux paragraphes 16 à 19; *Nazifpour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 35, [2007] 4 R.C.F. 515, aux paragraphes 21 à 22; *Singh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 417, [2006] 3 R.C.F. 70, au paragraphe 23; *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487, au paragraphe 23; *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 126, [2005] 3 R.C.F. 429, au paragraphe 18). D'ailleurs, comme il prévoit que le jugement consécutif au contrôle judiciaire n'est susceptible d'appel en Cour d'appel fédérale que si le juge certifie que l'affaire soulève « une question grave de portée générale », il est permis de penser que l'article 74 de la LIPR suppose l'application de la norme de la décision correcte par la Cour d'appel fédérale. Dans l'arrêt *Prophète c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 31, la Cour d'appel fédérale a refusé de répondre à une question formulée en des termes généraux concernant le sens à attribuer à l'article 97 de la LIPR au motif que la

conducted on the basis of the evidence adduced by a claimant ‘in the context of a *present or prospective risk*’ for [the claimant]” [emphasis in original]. The [Federal] Court of Appeal has not otherwise commented on section 97 of IRPA or on the standard of review applicable to decisions of the RPD made under section 97.

[21] While several recent decisions of the Supreme Court of Canada indicate that, in most instances, the standard of review applicable to a tribunal’s interpretation of its constituent statute will be that of reasonableness, the Supreme Court also held in these recent decisions that, exceptionally, the correctness standard may be applicable where the provision in the tribunal’s constituent statute at issue is of central importance to the legal system as a whole *and* falls outside the specialized area of expertise possessed by the tribunal.

[22] In this regard, in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the seminal case of the Court in setting the framework for the current approach to judicial review, Justices Bastarache and LeBel, writing for the majority of the Court, noted at paragraph 54 that “[d]eference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity”. Justices Bastarache and LeBel went on to note, at paragraph 60, that the correctness standard, conversely, is applicable to questions of law which are “‘both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise’” (emphasis added). They also confirmed, at paragraphs 58–61, that the correctness standard of review applies to constitutional issues, the drawing of jurisdictional lines between two or more tribunals and true questions of jurisdiction or *vires*.

question avait une portée trop large. Ce faisant, la juge Trudel, qui s’exprimait au nom de la Cour, a fait remarquer, au paragraphe 7 que : « [p]our décider si un demandeur d’asile a qualité de personne à protéger au sens du paragraphe 97(1) de la Loi, il faut procéder à un examen personnalisé en se fondant sur les preuves présentées par le demandeur d’asile “dans le contexte des *risques actuels* ou *prospectifs*” auxquels il serait exposé » [en italique dans l’original]. La Cour d’appel fédérale n’a pas formulé d’autres observations au sujet de l’article 97 de la LIPR ou de la norme de contrôle applicable aux décisions rendues par la SPR sous le régime de cette disposition.

[21] Bien que, dans plusieurs arrêts récents, la Cour suprême du Canada a expliqué que, dans la plupart des cas, la norme de contrôle applicable à l’interprétation qu’un tribunal administratif fait de sa loi constitutive est celle de la décision raisonnable, la Cour suprême a également jugé dans les mêmes arrêts qu’exceptionnellement, la norme de la décision correcte pouvait s’appliquer lorsque la disposition de la loi constitutive du tribunal administratif en litige revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble *et* qu’elle est étrangère au domaine d’expertise du tribunal administratif.

[22] À ce propos, dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, qui est l’arrêt de principe dans lequel la Cour suprême a défini le cadre d’analyse des normes de contrôle dorénavant applicable, les juges Bastarache et LeBel, qui écrivaient au nom de la majorité, ont fait observer, au paragraphe 54 que « [l]orsqu’un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise ». Les juges Bastarache et LeBel ont poursuivi en signalant, au paragraphe 60, qu’en revanche, la norme de la décision correcte s’applique aux questions de droit qui sont « “à la fois, d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère[s] au domaine d’expertise de l’arbitre” » (soulignement ajouté). Ils ont également confirmé, aux paragraphes 58 à 61, que la norme de contrôle de la décision correcte

[23] These principles were reiterated in several subsequent decisions from the Supreme Court of Canada. For example, in *Khosa* (cited above), a case arising under IRPA, Justice Binnie, writing for the majority, stated at paragraph 44:

Errors of law are generally governed by a correctness standard. *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 SCR 100, at para. 37, for example, held that the general questions of international law and criminal law at issue in that case had to be decided on a standard of correctness. *Dunsmuir* (at para. 54), says that if the interpretation of the home statute or a closely related statute by an expert decision-maker is reasonable, there is no error of law justifying intervention.

In result in *Khosa*, the Supreme Court applied the reasonableness standard to review the Board's discretionary determination of whether Mr. Khosa was entitled to humanitarian and compassionate relief from the strict application of the requirements of IRPA, which required his deportation for engaging in a criminal offence.

[24] The Supreme Court reaffirmed the principles applicable to determining the standard of review when a tribunal interprets its constituent statute in *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at paragraph 34; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 34; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paragraph 26; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (*Canadian Human Rights Commission*), at paragraphs 18, 23 and 24; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 30; and *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, at paragraphs 46 and 47.

s'applique aux questions constitutionnelles, à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents et aux questions touchant véritablement à la compétence.

[23] Ces principes ont été repris dans plusieurs arrêts subséquents de la Cour suprême du Canada. Ainsi, dans l'arrêt *Khosa* (précité), qui portait sur la LIPR, le juge Binnie, qui écrivait au nom de la majorité, déclare au paragraphe 44 :

Les erreurs de droit sont généralement assujetties à la norme de la décision correcte. Dans *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100, par. 37, par exemple, la Cour a statué que les questions générales de droit international et de droit pénal soulevées dans cette affaire devaient être tranchées suivant la norme de la décision correcte. Selon l'arrêt *Dunsmuir* (au par. 54), un décideur spécialisé ne commet pas d'erreur de droit justifiant une intervention si son interprétation de sa loi constitutive ou d'une loi étroitement liée est raisonnable.

Par conséquent, dans l'arrêt *Khosa*, la Cour suprême a appliqué la norme de contrôle de la décision raisonnable pour examiner la décision discrétionnaire de la Commission concernant la question de savoir si M. Khosa pouvait être exempté, pour des motifs d'ordre humanitaire, de l'application des dispositions rigoureuses de la LIPR exigeant son expulsion en raison des infractions criminelles qu'il avait commises.

[24] La Cour suprême a réaffirmé les principes applicables en matière de détermination de la norme de contrôle lorsqu'un tribunal administratif interprète sa loi constitutive dans les arrêts *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, au paragraphe 34; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, au paragraphe 26; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (*Commission canadienne des droits de la personne*), aux paragraphes 18, 23 et 24; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 30; et *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, aux paragraphes 46 et 47.

[25] In *Canadian Human Rights Commission*, Justices LeBel and Cromwell, who wrote for the Court, expressed the applicable principles as follows, at paragraphs 21–23:

... given the recent developments in the law of judicial review since *Dunsmuir* and its emphasis on the deference owed to administrative tribunals, even in respect of many questions of law, we must discuss whether all decisions on questions of law rendered by the Tribunal and similar bodies should be swept under the standard of correctness. At this point, we must acknowledge a degree of tension between some policies underpinning the present system of judicial review, when it applies to the decisions of human rights tribunals.

The nature of these tribunals lies at the root of these problems. On the one hand, *Dunsmuir* and *Khosa*, building upon previous jurisprudence, recognize that administrative tribunals are generally entitled to deference, in respect of the legal interpretation of their home statutes and laws or legal rules closely connected to them. On the other hand, our Court has reaffirmed that general questions of law that are both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator's specialized area of expertise, must still be reviewed on a standard of correctness, in order to safeguard a basic consistency in the fundamental legal order of our country. The nature of the "home statute" administered by a human rights tribunal makes the task of resolving this tension a particularly delicate one. A key part of any human rights legislation in Canada consists of principles and rules designed to combat discrimination. But, these statutes also include a large number of provisions, addressing issues like questions of proof and procedure or the remedial authority of human rights tribunals or commissions.

There is no doubt that the human rights tribunals are often called upon to address issues of very broad import. But, the same questions may arise before other adjudicative bodies, particularly the courts. In respect of some of these questions, the application of the *Dunsmuir* standard of review analysis could well lead to the application of the standard of correctness. But, not all questions of general law entrusted to the Tribunal rise to the level of issues of central importance to the legal system or fall outside the adjudicator's specialized area of expertise. Proper distinctions ought to be drawn....

In result in *Canadian Human Rights Commission*, the Supreme Court held that the Tribunal's interpretation of

[25] Dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne*, les juges LeBel et Cromwell, qui écrivaient au nom de la Cour, ont exprimé comme suit les principes applicables aux paragraphes 21 à 23 :

[...] en raison de l'évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire depuis l'arrêt *Dunsmuir*, et de l'accent mis sur la déférence qui s'impose à l'endroit d'un tribunal administratif, même en ce qui concerne bon nombre de questions de droit, il nous faut déterminer si toute décision du Tribunal ou d'un organisme apparenté sur une question de droit est assujettie à la norme de la décision correcte. Nous devons ici reconnaître l'existence d'une tension entre certains des principes qui sous-tendent l'actuel régime de contrôle judiciaire lorsqu'il s'applique aux décisions d'un tribunal des droits de la personne.

Cette difficulté s'explique par la nature d'un tel tribunal. D'une part, faisant fond sur la jurisprudence antérieure, les arrêts *Dunsmuir* et *Khosa* reconnaissent qu'un tribunal administratif a droit en principe à la déférence d'une cour de justice en ce qui concerne l'interprétation de sa loi constitutive et des règles de droit qui s'y rattachent de près. D'autre part, la Cour réaffirme que les questions de droit générales qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise de l'organisme juridictionnel demeurent assujetties à la norme de la décision correcte, et ce, dans un souci de cohérence de l'ordre juridique fondamental du pays. La nature de la « loi constitutive » qu'administre un tribunal des droits de la personne rend très délicat le maintien de l'équilibre entre ces deux énoncés contradictoires. Au Canada, un volet essentiel de toute loi sur les droits de la personne énonce les principes et les règles visant à contrer la discrimination. Or, cette loi renferme aussi un grand nombre de dispositions qui ont trait, par exemple, à la preuve et à la procédure ou au pouvoir de réparation du tribunal ou de la commission des droits de la personne.

Nul doute qu'un tribunal des droits de la personne est souvent appelé à se prononcer sur des questions de très large portée. Or, les mêmes questions peuvent être soulevées devant d'autres organismes juridictionnels, en particulier des cours de justice. À l'issue de l'analyse relative à la norme de contrôle proposée dans l'arrêt *Dunsmuir*, la norme applicable aux décisions sur certaines de ces questions pourrait bien être celle de la décision correcte. Mais les questions de droit générales que le Tribunal est appelé à trancher n'équivalent pas toutes à des questions d'une importance capitale pour le système juridique et elles ne sont pas toutes étrangères au domaine d'expertise de l'organisme décisionnel. Il convient d'établir les distinctions qui s'imposent [...]

Dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour suprême a donc estimé que c'était la

the remedial provisions in the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (in the context of the Tribunal's determination regarding its jurisdiction to award costs) was reviewable on a reasonableness standard. However, as the above-cited passage demonstrates, the Court also indicated that other questions—possibly related to the definition of discrimination—might be reviewable on a correctness standard.

[26] The foregoing may well lead to the conclusion that the RPD's *interpretation* of sections 96 and 97 of IRPA—as opposed to its *application* of the legal requirements enshrined in them to a particular set of facts—is reviewable on a correctness standard. Arguably, both sections involve interpretation of Canada's obligations under international treaties (the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] and the *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* [December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36]), which are matters of general law that could be considered to be beyond the unique expertise of the RPD. There is authority to support the proposition that interpretations of provisions in IRPA that flow from or involve Canada's obligations under international treaties are reviewable on a correctness standard. In *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982 (*Pushpanathan*), at paragraphs 42–50, the Supreme Court of Canada held that the correctness standard applied to the Board's interpretation of the “Convention refugee” definition contained in the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, as implemented by subsection 2(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, which is now captured by section 96 of IRPA, in part because of the nature of the questions involved and the Board's lack of expertise in respect of them.

norme de contrôle de la décision raisonnable qui s'appliquait à l'interprétation que le Tribunal avait faite des dispositions réparatrices de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (dans le contexte de la décision rendue par le Tribunal au sujet de sa compétence en matière d'adjudication de dépens). Toutefois, ainsi que le passage précité le démontre, la Cour a également indiqué que d'autres questions — se rapportant possiblement à la définition de la discrimination — pouvaient être assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte.

[26] On peut fort bien conclure de ce qui précède que l'*interprétation* que la SPR fait des articles 96 et 97 de la LIPR — par opposition à l'*application*, aux faits d'une espèce, des conditions qui y sont prévues — est assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte. On pourrait prétendre que ces deux articles impliquent que l'on interprète les obligations contractées par le Canada aux termes des traités internationaux auxquels il a souscrit (la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* [10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36]), ce qui soulève des questions de droit général pouvant être considérées comme étrangères au domaine propre à la SPR. Il existe des précédents qui appuient la proposition que l'interprétation des dispositions de la LIPR qui touchent les obligations contractées par le Canada aux termes de traités internationaux ou qui découlent de celles-ci est assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte. Dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982 (*Pushpanathan*), aux paragraphes 42 à 50, la Cour suprême du Canada a jugé que la norme de contrôle de la décision correcte était celle qui s'appliquait à l'interprétation faite par la Commission de la définition de « réfugié au sens de la Convention » figurant dans la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, que met en œuvre le paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, et qu'on retrouve maintenant à l'article 96 de la LIPR, en partie en raison de la nature des questions en cause et du fait que ces questions sont étrangères au domaine de spécialisation de la Commission.

[27] Thus, it is arguable that the correctness standard is applicable to the third error alleged by the applicant. For the reasons that become apparent below, however, this case does not turn on what standard of review is applicable to the Board's interpretation of section 97 of IRPA as, in addition to being incorrect, the Board's interpretation of section 97 of IRPA is also unreasonable.

IV. ANALYSIS

A. Does the RPD's credibility finding provide any basis for intervention?

[28] Turning to the first alleged error advanced by the applicant, the Board's statements about the applicant's lack of credibility do not provide any basis for intervention by this Court because the decision does not turn on these statements. While the RPD does commence its decision by negatively commenting on the applicant's credibility, it accepted his version of events regarding the actions of the members of the MS, which form the heart of the applicant's claims under both sections 96 and 97 of IRPA. The RPD's comments regarding the applicant's credibility, therefore, were largely *obiter dicta*. As the decision was not based on the credibility findings, any errors made in respect of assessing the applicant's credibility are irrelevant to the outcome, and therefore, cannot provide any basis for intervention.

[29] The wording of paragraph 18.1(4)(d) of the FCA requires that an impugned factual finding must meet three criteria for relief to be granted: first, it must be truly or palpably erroneous; second, it must be made capriciously, perversely or without regard to the evidence; and finally, the tribunal's decision must be based on the erroneous finding (*Rohm & Haas Canada Ltd. and Anti-dumping Tribunal, Re* (1978), 91 D.L.R. (3d) 212 (F.C.A.) (*Rohm & Haas*), at pages 214–215; *Buttar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1281 (*Buttar*), at paragraph 12). Thus, findings

[27] On pourrait donc soutenir que la norme de la décision correcte s'applique à la troisième erreur que le demandeur reproche à la SPR. Pour les motifs exposés ci-après, le sort de la présente affaire ne dépend toutefois pas de la réponse à la question de la norme de contrôle applicable à l'interprétation que la Commission fait de l'article 97 de la LIPR, étant donné qu'en plus d'être incorrecte, l'interprétation que la Commission a faite de l'article 97 de la LIPR est déraisonnable.

IV. ANALYSE

A. La conclusion tirée par la SPR au sujet de la crédibilité justifie-t-elle l'intervention de la Cour?

[28] En ce qui concerne la première erreur que le demandeur reproche à la Commission, les remarques qu'elle a faites au sujet du manque de crédibilité du demandeur ne justifient pas l'intervention de notre Cour étant donné que sa décision ne repose pas sur celles-ci. Bien que la SPR entame effectivement sa décision en formulant des observations négatives au sujet de la crédibilité du demandeur, elle a accepté sa version des faits en ce qui concerne les agissements des membres de la MS, et celle-ci est au cœur de la demande présentée par le demandeur tant en vertu de l'article 96 que de l'article 97 de la LIPR. Les remarques de la SPR au sujet de la crédibilité du demandeur étaient donc pour l'essentiel des observations incidentes. Comme la décision n'était pas fondée sur les conclusions relatives à la crédibilité, toute erreur commise par la SPR dans l'appréciation de la crédibilité du demandeur n'a pu influencer sur l'issue de l'affaire et ne peut par conséquent justifier notre intervention.

[29] Le libellé de l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales* exige que toute conclusion factuelle en litige réponde à trois critères pour que le tribunal accorde une réparation : tout d'abord, la conclusion doit être véritablement ou manifestement erronée; en deuxième lieu, elle doit avoir été tirée de façon abusive ou arbitraire sans tenir compte des éléments dont le tribunal disposait et, en troisième lieu, la décision du tribunal administratif doit être fondée sur la conclusion erronée en question (*Rohm & Haas Canada Ltd. et Tribunal antidumping, Re*, [1978] A.C.F. n° 522 (C.A.) (QL)

that are inconsequential or that amount to *obiter* cannot provide a basis for review. Accordingly, the first of the alleged errors raised by the applicant provides no basis for intervention.

B. Were the RPD's determinations regarding the conduct (past and future) of the Salvadoran police unreasonable?

[30] Turning, next, to the RPD's section 96 analysis, the applicant alleges that the Board's characterization of the treatment the applicant suffered at the hands of the Salvadoran police was unreasonable and that its conclusion regarding what was likely to happen to the applicant in the future at the hands of the police was likewise unreasonable because that conclusion was premised on an unreasonable factual finding regarding the actions of the police. In my view, there is considerable force in this argument.

[31] The RPD characterized the Salvadoran police force's actions towards the applicant in the following terms (decision, at paragraph 21):

Although police in El Salvador took some aggressive actions in searching for the claimant, believing that he may have ties to the gang that murdered a police officer, insufficient credible evidence was presented to indicate that police acted inappropriately in their investigation of the murdered police officer.... The claimant did not provide any credible evidence to indicate that police wanted anything other than to interrogate him about any possible connection he had to the Maras, his possible involvement in the police murder and his knowledge of Carlos' involvement in the police murder.... As such, I find that it is unreasonable for the claimant to fear the police officers investigating the murder of a fellow police officer by purported gang members.

[32] These conclusions are unreasonable in light of the evidence from the applicant, to the effect that the Salvadoran police assaulted him and assaulted his father. The Board's general statement regarding the applicant's

(*Rohm & Haas*), au paragraphe 5; *Buttar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1281(*Buttar*), au paragraphe 12). Ainsi, les conclusions qui ne tirent pas à conséquence ou qui ont valeur d'observation incidente ne peuvent donner ouverture à un contrôle judiciaire. Par conséquent, la première des erreurs soulevées par le demandeur ne justifie pas notre intervention.

B. Les conclusions tirées par la SPR au sujet de la conduite (passée et future) de la police salvadorienne étaient-elles déraisonnables?

[30] Pour ce qui est de l'analyse que la SPR a faite de l'article 96, le demandeur affirme que la façon dont la Commission a qualifié le traitement que lui a réservé la police salvadorienne était déraisonnable et que la conclusion qu'elle a tirée au sujet du sort que la police lui réserverait vraisemblablement à l'avenir l'était tout autant parce qu'elle reposait sur une conclusion factuelle elle-même déraisonnable concernant les agissements de la police. À mon avis, cet argument est très percutant.

[31] La SPR a dit ce qui suit au sujet de la conduite des forces policières salvadoriennes à l'endroit du demandeur (décision, au paragraphe 21) :

Même si les policiers du Salvador, croyant qu'il pouvait avoir des liens avec le gang qui a assassiné l'un des leurs, ont pris des mesures musclées pour retrouver le demandeur d'asile, ce dernier n'a pas présenté suffisamment d'éléments de preuve crédibles pour qu'il puisse être conclu que les policiers ont agi de manière inappropriée dans le cadre de leur enquête sur le meurtre du policier [...] Le demandeur d'asile n'a fourni aucun élément de preuve crédible indiquant que les policiers ne voulaient pas seulement l'interroger sur ses liens éventuels avec les *maras*, sur sa participation possible dans le meurtre du policier et sur ce qu'il savait du rôle joué par Carlos dans ce meurtre [...] Par conséquent, j'estime qu'il est déraisonnable que le demandeur d'asile craigne les policiers qui enquêtent sur le meurtre d'un collègue qui aurait été perpétré par les membres d'un gang.

[32] Ces conclusions sont déraisonnables compte tenu des éléments de preuve que le demandeur a présentés en vue d'établir que la police salvadorienne les avait agressés, lui et son père. L'affirmation générale de la

lack of credibility, in my view, cannot provide a basis for disbelieving that these assaults occurred, because the Board accepted the applicant's version of events regarding the actions of the MS and, in terms of credibility, drew no distinctions between the applicant's claims regarding what he alleged occurred at the hands of the MS as opposed to at the hands of the Salvadoran police. Simply put, there is no reason for the Board to have believed large parts of the applicant's version of events but to have not accepted what he alleged occurred with the Salvadoran police. An assault is much more than "some aggressive action" and *is* inappropriate behavior for a law enforcement official to engage in. Given the assaults the police engaged in (and their continued search for the applicant), it was not unreasonable for the applicant to have feared further assaults from the police. Thus, the RPD's conclusions that Salvadoran police did not act "inappropriately" and that it was unreasonable for the applicant to fear the police were contrary to the evidence before the Board. Factual determinations that are contrary to the evidence before a tribunal are subject to being set aside as unreasonable under paragraph 18.1(4)(d) of the FCA (see e.g. *Rahal*, at paragraph 38; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 14).

[33] Had the RPD properly accepted that the assaults occurred, it would have been necessary for it to analyse whether or not the fear of the Salvadoran police claimed by the applicant would entitle him to protection under section 96 of IRPA. The Board did not conduct this analysis in the decision. Accordingly, this matter must be remitted back to it, in order for the requisite analysis to be undertaken by the RPD (the matter being one for the Board and not this Court to decide).

Commission au sujet du manque de crédibilité du demandeur ne saurait à mon avis amener la Cour à mettre en doute le fait que les agressions en question se sont produites, étant donné que la Commission a accepté la version des faits du demandeur en ce qui concerne les agissements de la MS et, pour ce qui est de sa crédibilité, n'a établi aucune distinction entre les allégations relatives au traitement que lui a fait subir la MS et les agissements de la police salvadorienne à son égard. En clair, la Commission n'avait aucune raison d'ajouter foi à d'importantes parties du récit du demandeur tout en refusant de croire ce qui, selon ses allégations, s'était passé avec la police salvadorienne. Une agression est bien plus qu'une « mesure musclée » et *constitue* un comportement inacceptable de la part de représentants des forces de l'ordre. Compte tenu des agressions auxquelles les policiers se sont livrés — et de leurs efforts constants pour trouver le demandeur —, il n'était pas déraisonnable de la part du demandeur de craindre d'être victime d'autres agressions de la part de la police. Les conclusions tirées par la SPR portant que la police n'avait pas agi « de manière inappropriée » et qu'il était déraisonnable de la part du demandeur de craindre la police étaient contraires à la preuve soumise à son attention. Les conclusions de fait qui sont contraires à la preuve dont dispose un tribunal administratif sont susceptibles d'être annulées au motif qu'elles sont déraisonnables en vertu de l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales* (voir, par ex., *Rahal*, au paragraphe 38; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 14).

[33] Si la SPR avait, comme il se devait, accepté que les agressions s'étaient produites, il aurait été nécessaire qu'elle analyse la question de savoir si la crainte qu'il dit avoir de la police salvadorienne conférerait au demandeur la qualité de personne à protéger au sens de l'article 96 de la LIPR. La Commission n'a pas procédé à cette analyse dans sa décision. Par conséquent, la présente affaire doit être renvoyée à la SPR pour qu'elle procède à l'analyse nécessaire (étant donné qu'il revient à la Commission et non à notre Cour de trancher cette question).

C. Was the RPD's interpretation of section 97 of IRPA unreasonable and/or incorrect?

[34] Turning, finally, to the third error alleged, as noted, the RPD held that the applicant faced a unique personalized risk of death but that this risk was a generalized one within the meaning of subparagraph 97(1)(b)(ii) of IRPA because gang-related crime is rampant in El Salvador. In this regard, the Board stated that it “accepted that the [applicant] was subjected personally to a risk to his life” (decision, at paragraph 33). It then concluded that “the fact that the [applicant] has been identified personally as a target, does not necessarily remove him from the generalized risk category” (decision, at paragraph 34). The Board reasoned that the MS, who run rampant in El Salvador, posed a risk of attempts to recruit, extort or assault to many Salvadorans. The Board thus concluded that the risk the applicant faced was generalized because the “nature of the crimes faced by the [applicant] is widespread in El Salvador and not specific to him” (decision, at paragraph 34).

[35] Section 97 of IRPA provides:

Person in
need of
protection

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

C. L'interprétation que la SPR a faite de l'article 97 de la LIPR était-elle déraisonnable et/ou incorrecte?

[34] Pour ce qui est de la troisième erreur reprochée, comme nous l'avons déjà signalé, la SPR a jugé que les menaces de mort dont faisait l'objet le demandeur constituait un risque unique et personnalisé, mais que ce risque était généralisé au sens du sous-alinéa 97(1)(b)(ii) de la LIPR étant donné que des gangs criminels sévissaient partout au Salvador. À cet égard, la Commission a déclaré qu'il était « admis que le demandeur [...] a été personnellement exposé à une menace à sa vie » (décision, au paragraphe 33). Et ensuite elle a conclu que « [l]e fait que le demandeur d'asile a été personnellement pris pour cible ne l'exclut pas nécessairement de la catégorie des personnes exposées à un risque généralisé » (décision, au paragraphe 34). La Commission a expliqué que nombre de Salvadoriens risquaient d'être victimes des tentatives de recrutement, d'extorsion et d'agression de la part de la MS, qui est présente sur tout le territoire salvadorien. La Commission a par conséquent conclu que le risque auquel le demandeur était exposé était un risque généralisé parce que « [l]es crimes auxquels le demandeur d'asile est exposé sont largement répandus au Salvador » (décision, au paragraphe 34).

[35] L'article 97 de la LIPR dispose :

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

Personne à
protéger

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats

Person in
need of
protection

(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.

(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d'une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.

Personne à
protéger

[36] As noted, in my view, the interpretation given by the RPD to section 97 of IRPA in the decision is both incorrect and unreasonable. It is simply untenable for the two statements of the Board to co-exist: if an individual is subject to a *personal* risk to his life or risks cruel and unusual treatment or punishment, then that risk is no longer general. If the Board's reasoning is correct, it is unlikely that there would ever be a situation in which this section would provide protection for crime-related risks. Indeed, counsel for the respondent was not able to provide an example of any such situation that would be different in any meaningful way from the facts of the present case. The RPD's interpretation would thus largely strip section 97 of the Act of any content or meaning.

[36] Comme je l'ai déjà fait observer, j'estime que l'interprétation que la SPR a faite de l'article 97 de la LIPR dans sa décision est à la fois incorrecte et déraisonnable. Les deux affirmations que la Commission fait sont tout simplement incompatibles : si une personne est exposée à une menace *personnelle* à sa vie ou au risque de subir des peines ou traitements cruels et inusités, ce risque n'est plus un risque général. Si le raisonnement de la Commission est juste, il est peu probable qu'il existe des situations dans lesquelles cet article permettrait à quiconque d'être protégé des risques liés à la criminalité. D'ailleurs, l'avocat du défendeur n'a pas été en mesure de donner d'exemples de situations de cette nature, qui seraient sensiblement différentes des circonstances de la présente espèce. L'interprétation de la SPR dépouillerait donc l'article 97 de la Loi de tout contenu ou signification.

[37] In recent years, this Court has been called upon to review a multitude of RPD decisions interpreting the notion of generalized risk enshrined in paragraph 97(1)(b) of IRPA. To a large extent, these decisions turn on their own particular facts, including the reasoning from the RPD that the Court was called upon to review. The cases may be divided into two groups.

[37] Ces dernières années, notre Cour a été appelée à se pencher sur une foule de décisions dans lesquelles la SPR a examiné le concept de risque généralisé énoncé à l'alinéa 97(1)b) de la LIPR. Dans une large mesure, ces décisions sont tributaires des faits de chaque espèce et du raisonnement de la SPR que notre Cour a été appelée à examiner. On peut diviser ces décisions en deux catégories.

[38] On one hand, in several cases similar to the present, the Court has overturned RPD decisions where the claimant had been personally targeted for violence

[38] D'une part, dans plusieurs affaires semblables à la présente, notre Cour a annulé des décisions de la SPR dans des cas où le demandeur d'asile avait été

by one of the criminal gangs operating in Central or South America (see e.g. *Pineda* (2012); *Vaquerano Lovato v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2012 FC 143 (*Vaquerano Lovato*), at paragraph 7 (*per* Rennie J.); *Guerrero v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 1210, 5 Imm. L.R. (4th) 74 (*Guerrero*) (*per* Zinn J.); *Diaz v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 705 (*per* Beaudry J.); *Tobias Gomez v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 1093, 397 F.T.R. 170 (*Tobias Gomez*) (*per* O'Reilly J.); *Ponce Uribe v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 1164, 398 F.T.R. 165 (*per* Harrington J.); *Garcia Vasquez v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 477, 99 Imm. L.R. (3d) 166 (*Garcia Vasquez*) (*per* Scott J.); *Barrios Pineda v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 403 (*Barrios Pineda*) (*per* Snider J.); *Aguilar Zacarias v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 62, 95 Imm. L.R. (3d) 187 (*Aguilar Zacarias*) (*per* Noël J.); *Munoz v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2010 FC 238 (*Munoz*) (*per* Lemieux J.); *Pineda v. Canada* (*Minister of Citizenship and Immigration*), 2007 FC 365, 65 Imm. L.R. (3d) 275 (*Pineda* (2007)) (*per* de Montigny J.).

[39] Opposite conclusions were reached in the other group of cases, where the Court upheld the RPD's decisions in situations where gangs made threats of future harm to the claimants but the threats were found to be insufficient to place the claimant at any greater risk than others in the country (see e.g. *Rodriguez v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2012 FC 11, 403 F.T.R. 1 (*per* Russell J.); *Olmedo Rajo v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 1058 (*per* Kelen J.); *Chavez Fraire v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 763 (*per* Zinn J.); *Baires Sanchez v. Canada* (*Citizenship and Immigration*), 2011 FC 993 (*per* Crampton J.); *Guifarro*; and *Carias v. Canada* (*Minister of Citizenship and Immigration*), 2007 FC 602 (*per* O'Keefe J.)). In several of these cases, however, the RPD did not make a determination like it did in the present case to the effect that the applicant had been *personally* targeted and was at risk of death. Thus, the two lines of cases do not necessarily conflict with each other.

personnellement victime d'actes de violence de la part d'un des gangs de criminels qui exercent leurs activités en Amérique centrale ou en Amérique du Sud (voir, par ex., *Pineda* (2012); *Vaquerano Lovato c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2012 CF 143 (*Vaquerano Lovato*), au paragraphe 7 (le juge Rennie); *Guerrero c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 1210 (*Guerrero*) (le juge Zinn); *Diaz c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 705 (le juge Beaudry); *Tobias Gomez c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 1093 (*Tobias Gomez*) (le juge O'Reilly); *Ponce Uribe c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 1164 (le juge Harrington); *Garcia Vasquez c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 477 (*Garcia Vasquez*) (le juge Scott); *Barrios Pineda c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 403 (*Barrios Pineda*) (la juge Snider); *Aguilar Zacarias c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 62 (*Aguilar Zacarias*) (le juge Noël); *Munoz c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2010 CF 238 (*Munoz*) (le juge Lemieux); *Pineda c. Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2007 CF 365 (*Pineda* (2007)) (le juge de Montigny)).

[39] Des conclusions contraires ont été tirées dans l'autre catégorie de décisions, constituée de celles dans lesquelles notre Cour a confirmé des décisions de la SPR dans des cas où des gangs avaient menacé de s'en prendre à l'avenir au demandeur d'asile, mais où les menaces avaient été jugées insuffisantes pour exposer le demandeur à un risque plus grand que celui auquel étaient exposées les autres personnes du pays en question (voir, par ex., *Rodriguez c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2012 CF 11 (le juge Russell); *Olmedo Rajo c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 1058 (le juge Kelen); *Chavez Fraire c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 763 (le juge Zinn); *Baires Sanchez c. Canada* (*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 993 (le juge Crampton); *Guifarro*; et *Carias c. Canada* (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), 2007 CF 602 (le juge O'Keefe)). Dans plusieurs de ces affaires, la SPR n'avait toutefois pas tiré, comme en l'espèce, de conclusion portant que le demandeur avait été *personnellement* ciblé et faisait l'objet de menaces de mort, de sorte que les deux courants jurisprudentiels ne se contredisent pas nécessairement.

[40] In my view, the essential starting point for the required analysis under section 97 of IRPA is to first appropriately determine the nature of the risk faced by the claimant. This requires an assessment of whether the claimant faces an ongoing or future risk (i.e. whether he or she continues to face a “personalized risk”), what the risk is, whether such risk is one of cruel and unusual treatment or punishment and the basis for the risk. Frequently, in many of the recent decisions interpreting section 97 of IRPA, as noted by Justice Zinn in *Guerrero*, at paragraphs 27 and 28, the “decision-makers fail to actually state the risk altogether” or “use imprecise language” to describe the risk. Many of the cases where the Board’s decisions have been overturned involve determinations by this Court that the Board’s characterization of the nature of the risk faced by the claimant was unreasonable and that the Board erred in conflating a highly individual reason for heightened risk faced by a claimant with a general risk of criminality faced by all or many others in the country.

[41] The next required step in the analysis under section 97 of IRPA, after the risk has been appropriately characterized, is the comparison of the correctly described risk faced by the claimant to that faced by a significant group in the country to determine whether the risks are of the same nature and degree. If the risk is not the same, then the claimant will be entitled to protection under section 97 of IRPA. Several of the recent decisions of this Court (in the first of the above-described line of cases) adopt this approach.

[42] For example, in *Vaquerano Lovato*, Justice Rennie set aside the RPD’s decision for being unreasonable because the RPD inappropriately characterized the nature of the risk faced by the claimant as the risk of gang violence. On the facts, the applicant and his family members were victims of extortion by the MS, one of his uncles had been killed by them, and the applicant received threats that his family would be killed

[40] À mon avis, le point de départ essentiel de l’analyse relative à l’article 97 de la LIPR consiste à définir correctement la nature du risque auquel le demandeur est exposé. Pour ce faire, il faut déterminer si le demandeur est exposé à un risque persistant ou à venir (c.-à-d. s’il continue à être exposé à un « risque personnalisé »), quel est le risque en question et s’il consiste à être exposé à des traitements ou à des peines cruels et inusités et, enfin, le fondement de ce risque. Fréquemment, dans plusieurs décisions récentes dans lesquelles notre Cour a interprété l’article 97 de la LIPR, ainsi que le juge Zinn le fait observer dans le jugement *Guerrero*, aux paragraphes 27 et 28, « trop de décideurs omettent totalement d’énoncer [le] risque » auquel le demandeur est exposé ou « restent [...] souvent vagues à cet égard ». Dans bon nombre des affaires dans lesquelles elle a annulé la décision de la Commission, notre Cour a estimé que la façon dont celle-ci avait qualifié la nature du risque auquel était exposé le demandeur d’asile était déraisonnable et que la Commission avait commis une erreur en confondant un risque plus élevé lié à une raison très personnelle avec un risque général de criminalité auquel l’ensemble ou une bonne partie de la population était exposé dans un pays déterminé.

[41] L’étape suivante à franchir dans le cadre de l’analyse prévue à l’article 97 de la LIPR, une fois que le risque a été correctement qualifié, consiste à comparer le risque qui a été correctement décrit et auquel le demandeur d’asile est exposé, avec celui auquel est exposée une partie importante de la population de son pays pour déterminer si ces risques sont similaires de par leur nature et leur gravité. Si le risque qu’il court est différent, le demandeur d’asile a alors le droit de se réclamer de la protection de l’article 97 de la LIPR. Plusieurs des décisions récentes de notre Cour — s’inscrivant dans le premier courant jurisprudentiel susmentionné — ont retenu cette approche.

[42] Par exemple, dans l’affaire *Vaquerano Lovato*, le juge Rennie a annulé la décision de la SPR au motif qu’elle était déraisonnable étant donné que la SPR avait mal qualifié le risque auquel le demandeur était exposé en concluant que le demandeur était exposé à la violence des gangs. Or, il ressortait des faits que le demandeur et les membres de sa famille avaient été victimes d’extorsion de la part de la MS, qu’un de ses oncles avait été

should he fall short in making the extortion payments. Justice Rennie noted, at paragraph 13, that the evidence demonstrated that “the MS was specifically targeting the applicant to an extent beyond that experienced by the population at large.” He continued, at paragraph 14:

... section 97 must not be interpreted in a manner that strips it of any content or meaning. If any risk created by “criminal activity” is always considered a general risk, it is hard to fathom a scenario in which the requirements of section 97 would ever be met. Instead of focusing on whether the risk is created by criminal activity, the Board must direct its attention to the question before it: whether the claimant would face a personal risk to his or her life or a risk of cruel and unusual treatment or punishment, and whether that risk is one not faced generally by other individuals in or from the country.

[43] Similarly, in *Guerrero*, Justice Zinn found that the RPD had mischaracterized the risk faced by the claimant as a risk of general criminality, even though the gang members, who were trying to recruit the claimant, had violently killed his grandmother before his eyes. Justice Zinn held that the RPD had seriously minimized the nature of the threat faced by the claimant and quashed the Board’s decision. In so doing, he noted at paragraph 34 that “where a person is specifically and personally targeted for death by a gang in circumstances where others are generally not, then he or she is entitled to protection under s. 97 of the Act if the other statutory requirements are met.”

[44] To somewhat similar effect, in *Tobias Gomez*, at paragraph 38, Justice O’Reilly set aside a decision of the RPD in circumstances where the claimants were victims of extortion, threatened kidnapping and assault. He noted:

The applicants were originally subjected to threats that are widespread and prevalent in El Salvador. However, subsequent events showed that the applicants were specifically targeted after they defied the gang. The gang threatened to kidnap [one

tué par la MS et que ce gang avait menacé de tuer les membres de sa famille s’il refusait d’obtempérer aux demandes d’argent. Le juge Rennie a fait observer, au paragraphe 13, qu’il ressortait de la preuve que « la MS visait le demandeur dans une mesure plus importante que la population en général ». Il a poursuivi en écrivant, au paragraphe 14 :

[...] l’article 97 ne doit pas être interprété d’une manière qui le vide de son sens. Si un risque créé par une « activité criminelle » est toujours considéré comme un risque général, il est difficile de voir comment les exigences prévues à l’article 97 pourraient être satisfaites. Au lieu de mettre l’accent sur la question de savoir si le risque est créé par une activité criminelle, la Commission doit concentrer son attention sur la question dont elle est saisie : le demandeur serait-il exposé à une menace à sa vie ou au risque de subir des traitements et peines cruels et inusités à laquelle ou auquel les autres personnes qui vivent dans le pays ou qui sont originaires du pays ne sont pas exposées? Comme en l’espèce, la Commission ne s’est pas bien penchée sur cette question, la décision doit être annulée.

[43] Dans le même ordre d’idées, dans le jugement *Guerrero*, le juge Zinn a conclu que la SPR avait mal qualifié le risque auquel le demandeur d’asile était exposé en le considérant comme un risque de criminalité générale, et ce, même si les membres du gang, qui tentaient de recruter le demandeur d’asile, avaient sauvagement tué sa grand-mère sous ses yeux. Le juge Zinn a estimé que la SPR avait gravement minimisé la nature du risque auquel le demandeur d’asile était exposé et il a annulé la décision de la Commission. Pour ce faire, il a fait observer, au paragraphe 34 que « lorsqu’une personne risque expressément et personnellement d’être tuée par un gang dans des circonstances ou d’autres personnes ne sont généralement pas exposées à ce risque, elle a droit à la protection de l’article 97 de la Loi si les autres exigences légales sont remplies ».

[44] Dans le même ordre d’idées, dans le jugement *Tobias Gomez*, au paragraphe 38, le juge O’Reilly a annulé une décision de la SPR dans un cas où les demandeurs d’asile avaient été victimes d’extorsion et de menaces d’enlèvement et d’agression. Voici ce qu’il a fait observer :

Les demandeurs avaient d’abord reçu des menaces, qui sont répandues et fréquentes en El Salvador. Cependant, les événements ultérieurs ont montré que les demandeurs avaient été spécifiquement ciblés après avoir défié le gang. Le gang

of the applicants'] wife and daughter, and appear determined to collect the applicants' outstanding "debt" of \$40,000. The risk to the applicants has gone beyond general threats and assaults. The gang has targeted them personally. [Emphasis added.]

[45] Likewise, in *Garcia Vasquez*, at paragraphs 31 and 32, Justice Scott quashed a decision of the RPD in a case where the claimant, who had been a member of a military task force charged with eradicating the MS 13 and MS 18 gangs, was savagely beaten and threatened with death by gang members. Justice Scott held:

... the applicant has been personally targeted in the past, and will be in the future ... contrary to what the Board found, [the risk is] ... personalized in that the participation of the applicant in the Antimaras task force significantly heightened his risk relative to that of young men in El Salvador.

The Board cited documentary evidence about the influence of the Maras gangs throughout the Americas, and specifically about the dangers inherent in their recruitment practices. The Board found that the applicant's participation in the armed forces stemmed from the fact that he had been targeted for recruitment, and found that the threats and attacks made against him were mainly due to his refusal to join the gang. The Board's view appears to be that there is no relevant distinction between a refusal to join the gang and participation in an anti-gang task force. This Court finds that this is not a reasonable possible conclusion because the applicant's participation in the Antimaras operation has affected and significantly altered the risk he faces from MS 13, so as to make it a personalized risk not faced by other young men in the armed forces or in the population at large. The attempt on his life was triggered by the fact that he had openly fought and participated in the imprisonment of MS 13 gang members.

[46] In *Barrios Pineda* (at paragraphs 12 and 13), the applicant was a doctor, who had treated a gang member, whom he denounced to the police. Thereafter, he received death threats from the MS, which prompted him to flee El Salvador. Justice Snider set aside the RPD's decision, finding it to be unreasonable. She noted that:

menaçait d'enlever l'épouse et la fille de M. Tobias Gomez et il semblait résolu à percevoir la « dette » de 40 000 \$ des demandeurs. Le risque couru par les demandeurs allait dès lors au-delà des menaces et agressions de nature générale. Le gang les a ciblés personnellement. [Non souligné dans l'original.]

[45] De même, dans la décision *Garcia Vasquez*, aux paragraphes 31 et 32, le juge Scott a annulé une décision de la SPR dans une affaire dans laquelle le demandeur d'asile, qui avait fait partie d'une force opérationnelle militaire chargée d'éradiquer les gangs MS 13 et MS 18, avait été sauvagement battu et menacé de mort par des membres d'un gang. Le juge Scott a déclaré :

[...] le demandeur a été personnellement ciblé dans le passé, et le sera à l'avenir; ce risque d'être ciblé [...] contrairement à ce que la Commission a conclu [le risque est] [...] personnalisé en ce sens que la participation du demandeur au sein de la force opérationnelle a eu pour effet d'augmenter considérablement le risque qu'il courait relativement à celui auquel étaient exposés les jeunes hommes au Salvador.

La Commission a cité de la preuve documentaire sur l'influence des bandes Maras dans les Amériques, et précisément sur les dangers inhérents aux méthodes de recrutement. La Commission a conclu que la participation du demandeur aux forces armées était attribuable au fait qu'il avait été ciblé en vue d'être recruté et a conclu que les menaces et attaques faites contre lui étaient principalement dues à son refus de se joindre à la bande. La Commission semble être d'avis qu'il n'existe aucune différence pertinente entre un refus de se joindre à la bande et une participation à une force opérationnelle antigang. Notre Cour estime que ce n'est pas une conclusion raisonnable parce que la participation du demandeur à l'opération antimaras a eu une incidence sur le risque que lui fait courir la MS 13 ou l'a modifié, de sorte que le risque est un risque personnalisé auquel ne sont pas exposés les autres jeunes hommes des forces armées ou de la population en général. L'attentat à sa vie résultait du fait qu'il a ouvertement lutté contre la bande MS 13 et a participé à l'emprisonnement de certains de ses membres.

[46] Dans l'affaire *Barrios Pineda* (aux paragraphes 12 et 13), le demandeur était un médecin qui avait soigné un membre de gang qu'il avait ensuite dénoncé à la police. Il avait par la suite reçu des menaces de mort de la part de la MS, ce qui l'avait incité à s'enfuir du Salvador. La juge Snider a annulé la décision de la SPR au motif qu'elle était déraisonnable. Elle a fait observer ce qui suit :

... on a basic level, the Applicant is a victim of crime. However, the facts of this case are unusual in that the Applicant claims to have been personally and directly targeted by MS-18.... In other words, this is not a generalized fear of being targeted by MS-18 just because the Applicant is a citizen or because of his profile as a doctor. The nature of the risk he now faces is not the same as the risk he faced prior to treating the gang member — before he treated the gang member, he was susceptible to extortion or violence, whereas now he is specifically and individually targeted for his perceived actions, unlike the general population.

In virtually all of the cases cited by the Respondent, the applicants were not targeted personally *per se*. While the gangs may have known their names, their personal information, and may have even threatened them or assaulted them on a number of occasions, the nature of the threat was still generalized. The gang could have gone after anyone with perceived wealth, or any young person who may be recruited into their gang. These people were essentially means to an end for the gang members. I doubt that it really mattered whether person A or person B gave the gang the money for which they were searching, even if both parties were personally threatened. Similarly, I doubt that it really mattered whether person C or person D joined their cause, provided that they continued to increase their membership. The situation before me is fundamentally different. The Applicant presented a story to the Board of being at risk because he was perceived to be a person who “ratted out” an individual gang member.

[47] Similarly, in *Aguilar Zacarias*, Justice Noël set aside a decision of the RPD, where the claimant claimed to fear the MS because he had reported the extortion he was facing to the police, along with another vendor, who was killed by the MS. The claimant thereafter received death threats from the MS. Justice Noël held that the applicant was not targeted in the same manner as any other vendor in the market and his risk was different because he faced reprisal for his report to the authorities. Likewise, in *Munoz*, Justice Lemieux held that the manager of a car dealership, who refused gang extortion and was subsequently threatened, was entitled to protection with his family under section 97 of IRPA. To similar effect, in *Pineda* (2007), at paragraph 15, Justice de Montigny quashed the RPD’s decision, holding that:

Je reconnais que, fondamentalement, le demandeur est une victime de crime. Toutefois, les faits de l’espèce sont inhabituels en ce que le demandeur prétend avoir été personnellement et directement la cible du MS-18. La Commission n’a pas mis en doute sa crédibilité sur ce point. Dans d’autres termes, il ne s’agit pas ici d’une crainte généralisée d’être la cible du MS-18 du seul fait que le demandeur est un citoyen ou en raison de son profit [*sic*] de médecin. Le risque auquel il est maintenant exposé n’est pas de même nature que celui auquel il faisait face avant d’avoir soigné un membre du gang — avant de traiter le membre du gang, il était exposé à l’extorsion ou la violence, alors qu’il est aujourd’hui spécifiquement et individuellement ciblé en raison de ses agissements perçus, contrairement à la population en général.

Dans pratiquement toutes les affaires citées par le défendeur, les demandeurs n’étaient pas ciblés personnellement. Les gangs connaissaient peut-être leurs noms, des renseignements personnels à leur sujet, et les avaient peut-être menacés ou agressés à un certain nombre de reprises, la nature de la menace n’en demeurait pas moins généralisée. Le gang aurait pu s’en prendre à quiconque avait selon lui une certaine fortune, ou à tout jeune susceptible d’être recruté comme membre. Pour les membres du gang, ces personnes étaient essentiellement un moyen pour atteindre une fin. Que la personne A ou la personne B ait donné l’argent que le gang cherchait, je doute que cela ait eu de l’importance, même si les deux parties avaient personnellement reçu des menaces. Dans le même ordre d’idées, je doute que cela change quelque chose si c’est la personne C ou la personne D qui adhère à la cause, pourvu que l’effectif du gang continue d’augmenter. Dans la présente espèce, la situation est fondamentalement différente. Le demandeur a dit à la Commission qu’il était exposé à un risque parce qu’il était perçu comme quelqu’un qui avait dénoncé un membre du gang.

[47] De même, dans la décision *Aguilar Zacarias*, le juge Noël a annulé une décision de la SPR dans une affaire où le demandeur d’asile affirmait craindre la MS parce qu’il avait signalé à la police l’extorsion dont il avait été victime avec un autre vendeur qui a été tué par la MS. Le demandeur a par la suite reçu des menaces de mort de la part de la MS. Le juge Noël a statué que le demandeur n’avait pas été ciblé au même titre que tout autre marchand et que le risque auquel il était exposé était différent parce qu’il risquait de faire l’objet de mesures de représailles par suite de sa plainte aux autorités. Pareillement, dans le jugement *Munoz*, le juge Lemieux a estimé que le gérant d’un concessionnaire automobile, qui avait refusé de céder aux pressions d’un gang qui cherchait à lui extorquer de l’argent et qui avait par la suite fait l’objet de menaces, pouvait, de même

It cannot be accepted, by implication at least, that the applicant had been threatened by a well-organized gang that was terrorizing the entire country, according to the documentary evidence, and in the same breath surmise that this same applicant would not be exposed to a personal risk if he were to return to El Salvador. It could very well be that the [MS] recruit from the general population; the fact remains that Mr. Pineda ... had been specifically targeted and was subjected to repeated threats and attacks. On that basis, he was subjected to a greater risk than the risk faced by the population in general.

[48] In the present case, the RPD determined that the applicant faced a risk of death from the MS but did not elaborate that this was due to his having been a suspected police informant. It thus failed to carry out the first step in the required analysis under section 97 of IRPA. This, in turn, led the Board to conflate the risk faced by the applicant with that faced by all men of the applicant's age in El Salvador, whom it noted all face the risk of recruitment, threats and physical assault by criminal gangs. The Board thus erroneously concluded that the risk faced by the applicant was the same as the risk faced generally by other individuals in El Salvador.

[49] This finding is both unreasonable and incorrect. In making this determination, I recognize that the reasonableness standard is a deferential one and provides that the Court may intervene only if it is satisfied that the reasons of the tribunal are not "justified, transparent or intelligible" and that the result does not fall "within the range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of facts and law" (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 [cited above], at paragraph 47). The RPD's determination in the present case is unreasonable because its ruling irrationally concludes that the applicant was in the same situation as any other young man in El Salvador, when this patently was not the case.

que les membres de sa famille, se prévaloir de la protection prévue à l'article 97 de la LIPR. Dans le même sens, dans le jugement *Pineda* (2007), au paragraphe 15, le juge de Montigny a annulé la décision de la SPR en déclarant :

On ne peut accepter, du moins tacitement, le fait que le demandeur ait été menacé par un gang bien organisé et qui sème la terreur sur tout le territoire, d'après la preuve documentaire, et opiner du même souffle que ce même demandeur ne serait pas exposé à un risque personnel s'il retournait au El Salvador. Il se peut bien que les Maras Salvatruchas recrutent parmi la population en général; il n'en demeure pas moins que M. Pineda [...] a été spécifiquement visé et a fait l'objet de menaces insistantes et d'agressions. De ce fait, il est exposé à un risque supérieur à celui auquel est exposée la population en général.

[48] Dans la présente affaire, la SPR a estimé que le demandeur était exposé à une menace de mort de la part de la MS sans toutefois aller jusqu'à dire que cette situation s'expliquait par le fait qu'on le soupçonnait d'être un informateur de police. La SPR n'a donc pas franchi la première étape exigée dans le cadre de l'analyse relative à l'article 97 de la LIPR, ce qui l'a amené à confondre le risque auquel le demandeur était exposé avec celui auquel sont exposés les hommes de son âge au Salvador qui, comme elle l'a fait observer, sont tous exposés au risque d'être recrutés par les bandes criminelles et de faire l'objet de menaces et d'agressions physiques de la part de ces gangs. La Commission a par conséquent conclu à tort que le risque auquel le demandeur est exposé est le même que celui auquel d'autres individus sont exposés de façon générale au Salvador.

[49] Cette conclusion est à la fois déraisonnable et incorrecte. En faisant cette détermination, je suis consciente que la norme de la décision raisonnable est une norme qui commande la retenue de la Cour, qui ne peut intervenir que si elle est convaincue que les motifs du tribunal administratif ne sont pas « justifiables, transparents et intelligibles » et que la décision n'appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 [précité], au paragraphe 47). La conclusion tirée par la SPR en l'espèce est déraisonnable parce qu'elle a conclu de façon illogique que le demandeur se trouvait dans la même situation que tout autre jeune homme au Salvador, ce qui n'est visiblement pas le cas.

[50] Like the claimants in the many cases cited above, the applicant in this case faced a heightened and different risk not faced by other young men in El Salvador because the MS had threatened him in order to obtain retribution for his having spoken to the police and provided Carlos' mother's address to them. Carlos was shown to have joined the MS and he personally made a death threat to the applicant. The applicant's situation was thus fundamentally different from that of others, who might be generally at risk of recruitment, threats or even assault by the MS. The applicant, though, was found to directly and personally face the risk of death. This is a far cry from the risk of extortion, recruitment or assault and thus the applicant's risk is much more significant and more direct than that faced by other men in El Salvador. Accordingly, the RPD's decision is both unreasonable and incorrect.

V. CONCLUSION

[51] In light of the foregoing, the RPD's decision will be set aside and the applicant's claim will be remitted to the RPD for redetermination by a differently constituted panel of the Board.

[52] No question for certification under section 74 of IRPA was presented and none arises in this case as the errors committed by the Board are closely tied to the facts of this case and the issue of which standard of review is applicable is not determinative to the result I have reached.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application for judicial review of the RPD's decision is granted;

[50] Tout comme les demandeurs d'asile visés par les nombreuses décisions susmentionnées, le demandeur était, dans le cas qui nous occupe, exposé à un risque accru et différent par rapport à celui auquel d'autres jeunes hommes sont exposés au Salvador parce que, après qu'il ait parlé à la police et communiqué aux policiers l'adresse de la mère de Carlos, la MS lui avait par représailles proféré des menaces. Il a été démontré que Carlos avait adhéré à la MS et qu'il avait personnellement proféré des menaces à l'endroit du demandeur. La situation du demandeur était donc radicalement différente de celle d'autres personnes pouvant être exposées au risque général d'être recrutées ou de faire l'objet de menaces ou même d'agressions de la part de la MS. Il a été démontré que le demandeur était personnellement et directement exposé à une menace de mort. On est très loin du risque d'extorsion, de recrutement ou d'agression, et le risque auquel le demandeur est exposé est beaucoup plus sérieux et plus direct que celui auquel d'autres hommes du Salvador sont exposés. Par conséquent, la décision de la SPR est à la fois déraisonnable et incorrecte.

V. CONCLUSION

[51] Vu ce qui précède, la décision de la SPR sera annulée et la demande présentée par le demandeur sera renvoyée à la SPR pour qu'une formation différemment constituée de la Commission rende une décision différente.

[52] Aucune question à certifier en vertu de l'article 74 de la LIPR n'a été présentée et la présente affaire n'en soulève aucune, étant donné que les erreurs commises par la Commission sont étroitement liées aux faits de l'affaire et que la question de savoir quelle est la norme de contrôle applicable n'est pas déterminante quant au résultat auquel j'arrive.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La présente demande de contrôle judiciaire de la décision de la SPR est accueillie;

2. The RPD's decision is set aside;

2. La décision de la SPR est annulée;

3. The applicant's refugee claim is remitted to the RPD for redetermination by a differently constituted panel of the Board;

3. La demande d'asile du demandeur est renvoyée à la SPR pour qu'elle fasse l'objet d'une nouvelle décision par une formation différemment constituée de la Commission;

4. No question of general importance is certified; and

4. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée;

5. There is no order as to costs.

5. Il n'y a pas d'adjudication de dépens.