

IMM-4721-09
2010 FC 795

IMM-4721-09
2010 CF 795

Ali Abadir (*Applicant*)

Ali Abadir (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Respondent*)

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*défendeur*)

INDEXED AS: ALI v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)

RÉPERTORIÉ : ALI c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)

Federal Court, Mandamin J.—Ottawa, April 28 and July 30, 2010.

Cour fédérale, juge Mandamin—Ottawa, 28 avril et 30 juillet 2010.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of enforcement officer's decision refusing applicant's request to defer removal — Applicant submitting at risk upon return — Officer concluding not authorized to make determination of risk, new information not influencing balance of risk previously conducted — Whether officer's decision reasonable — Officer complying with duty, Immigration and Refugee Protection Act, s. 48 by refusing indefinite deferral request — However, not considering risk inherent in travel arrangements for applicant — Officer dealing with travel arrangements may consider risks arising therefrom — Such consideration not repeating risk assessment with respect to refoulement, but determining whether to reassess risk with respect to travel arrangements — Incumbent upon officer herein to consider risk arising from travel arrangements for purpose of informing discretion regarding deferral — Officer thus failing to consider central, important aspect of deferral request — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'exécution a refusé la demande du demandeur en vue de différer l'exécution de son renvoi — Le demandeur affirmait qu'il serait exposé à un risque en cas de renvoi — L'agent a conclu qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur les risques et que les nouveaux éléments d'information n'auraient pas influé sur l'analyse du risque déjà effectuée — Il s'agissait de savoir si la décision de l'agent était raisonnable — L'agent a rempli son devoir et s'est conformé à l'art. 48 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés en refusant d'envisager la possibilité de reporter le renvoi à une date indéterminée — Cependant, il n'a pas tenu compte des risques inhérents aux dispositions prises quant au voyage du demandeur — L'agent qui traite des préparatifs de voyage peut tenir compte des risques découlant de ces préparatifs — Ce faisant, il ne répète pas l'évaluation du risque effectuée relativement au refoulement, mais il se prononce sur l'opportunité de réévaluer les risques en ce qui concerne les préparatifs de voyage — Il incombait à l'agent en l'espèce d'examiner le risque découlant des dispositions de voyage pour l'aider à exercer son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le report — L'agent a donc négligé de tenir compte d'un aspect central et important de la demande de report — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of a decision of an enforcement officer refusing the applicant's request for a deferral of his removal from Canada.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'exécution a refusé la demande présentée par le demandeur en vue de différer l'exécution de son renvoi du Canada.

The Minister's delegate concluded in a danger opinion that the applicant would not be at risk upon return to Somalia. The applicant submitted that new information not before the Minister's delegate revealed that he would be exposed to

La déléguée du ministre avait conclu dans un avis de danger que le demandeur ne serait pas exposé à un risque en cas de renvoi en Somalie. Le demandeur affirmait que de nouveaux éléments d'information dont ne disposait pas la

danger. The officer noted that he was not authorized to make a proper determination of risk faced by an applicant upon return, and concluded that the new information would not influence the balance of risk previously conducted.

The main issue was whether the officer's decision to refuse the applicant's request for deferral was reasonable.

Held, the application should be allowed.

The officer complied with his duty and section 48 of the *Immigration and Refugee Protection Act* by refusing to consider the applicant's request for an indefinite deferral to have the opportunity to rehabilitate. However, the officer should have considered the risk inherent in the travel arrangements to Somalia made for the applicant. An officer who regularly deals with travel arrangements in the execution of removal orders may consider risk arising from the modality of those arrangements. By doing so, the officer does not repeat the delegate's risk assessment with respect to refoulement, but decides whether to defer an order to reassess risks as they may emerge in volatile regions and only with respect to travel arrangements. It was incumbent upon the officer to consider the risk arising from the travel arrangements for the purpose of informing his discretion regarding deferral. The officer thus failed to consider a central and important aspect of the deferral request by not referring to any risk arising from the applicant's travel arrangements.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 7.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 48.

CASES CITED

APPLIED:

Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 4 F.C. 325, (1998), 150 F.T.R. 148 (T.D.).

déléguée du ministre démontraient qu'il serait exposé à un préjudice. L'agent a fait observer qu'il n'était pas compétent pour se prononcer correctement sur les risques auxquels un demandeur peut être exposé lorsqu'il rentre dans son pays et a conclu que les nouveaux éléments d'information n'auraient pas influé sur l'analyse du risque déjà effectuée.

La principale question à trancher était celle de savoir si la décision de l'agent de refuser la demande de report du demandeur était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

L'agent a rempli son devoir et s'est conformé à l'article 48 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en refusant d'envisager la demande du demandeur de reporter le renvoi à une date indéterminée pour avoir la possibilité de se réinsérer socialement. Cependant, l'agent aurait dû tenir compte des risques inhérents aux dispositions prises quant au voyage du demandeur en Somalie. L'agent qui traite régulièrement des préparatifs de voyage arrêtés en vue d'exécuter des mesures de renvoi peut tenir compte des risques découlant de ces préparatifs. Ce faisant, l'agent ne répète pas l'évaluation du risque effectuée par le délégué en ce qui concerne le refoulement, mais se prononce sur l'opportunité de reporter l'exécution d'une mesure pour faire réévaluer les risques qui peuvent exister dans des régions instables et ce, uniquement en ce qui concerne les préparatifs de voyage. Il incombait à l'agent d'examiner le risque découlant des dispositions de voyage pour l'aider à exercer son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le report. L'agent a donc négligé de tenir compte d'un aspect central et important de la demande de report en ne faisant pas référence aux risques afférents aux dispositions de voyage du demandeur.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 7.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 48.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 4 C.F. 325 (1^{re} inst.).

CONSIDERED:

Aden v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2009 FC 561; *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; *Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FCA 81, [2010] 2 F.C.R. 311, 309 D.L.R. (4th) 411, 79 Imm. L.R. (3d) 157; *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.

REFERRED TO:

Simoès v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2000 CanLII 15668, 187 F.T.R. 219, 7 Imm. L.R. (3d) 141 (F.C.T.D.); *Wang v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 148, [2001] 3 F.C. 682, 204 F.T.R. 5, 13 Imm. L.R. (3d) 289; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.).

APPLICATION for judicial review of a decision of an enforcement officer refusing the applicant's request for a deferral of his removal from Canada. Application allowed.

APPEARANCES

Felix N. Weekes for applicant.
Helene Robertson for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Weekes Law Office, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] MANDAMIN J.: Mr. Abadir Ali applies for judicial review of the June 30, 2009 decision of the enforcement officer (the officer) dated September 21, 2009, refusing the applicant's request for a deferral of his removal from Canada.

[2] Mr. Abadir Ali was the subject of a danger opinion by the Minister's delegate who concluded the applicant

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Aden c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2009 CF 561; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CAF 81, [2010] 2 R.C.F. 311; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

DÉCISIONS CITÉES :

Simoès c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2000 CanLII 15668 (C.F. 1^{re} inst.); *Wang c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 148, [2001] 3 C.F. 682; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'exécution a refusé la demande présentée par le demandeur en vue de différer l'exécution de son renvoi du Canada. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Felix N. Weekes pour le demandeur.
Helene Robertson pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Weekes Law Office, Ottawa, 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] LE JUGE MANDAMIN : M. Abadir Ali demande le contrôle judiciaire d'une décision du 30 juin 2009 par laquelle un agent d'exécution (l'agent) a, le 21 septembre 2009, refusé la demande présentée par le demandeur en vue de différer l'exécution de son renvoi du Canada.

[2] M. Abadir Ali avait fait l'objet d'un avis de danger de la part d'une déléguée du ministre qui avait conclu

would neither face a serious possibility of persecution, nor risk to his life or cruel or unusual treatment on being returned to Somalia.

[3] The Canada Border Services Agency [CBSA] notified him that his removal was scheduled for September 22, 2009. He requested a deferral of his removal on September 21, 2009. The officer refused the request.

[4] Mr. Abadir Ali submits there is new evidence not before the Minister's delegate of a dramatic change in country conditions that would expose him to risk of death or inhumane treatment if he is removed to Somalia.

Background

[5] On June 30, 2009, the Minister's delegate found the applicant to be a danger to the Canadian public because of his adult criminal history, his failure to abide with release orders and the low potential of his rehabilitation. The delegate assessed the danger to the public should he remain in Canada against the risk the applicant would face if removed to Somalia. The delegate acknowledged the situation in Somalia was volatile, but she concluded it was dangerous for all Somalis and the applicant would not face any particularized risk.

[6] The applicant was scheduled for removal to Somalia on September 22, 2009. He was to be escorted by CBSA officers from Montréal to Nairobi, Kenya and accompanied to the point of departure for Mogadishu, Somalia. He was to be provided with 150 euros so he could make his way to Hargeisa, Somaliland, in north-eastern Somalia.

[7] The applicant requested an indefinite deferral of his scheduled removal on September 20, 2009. The request for deferral was refused by the officer on September 21.

que le demandeur ne serait exposé ni à un risque sérieux de persécution, ni à une menace à sa vie ou au risque de traitements cruels ou inusités s'il devait retourner en Somalie.

[3] L'Agence des services frontaliers du Canada [ASFC] l'a avisé que son renvoi était prévu pour le 22 septembre 2009. Il a demandé le 21 septembre 2009 que l'exécution de son renvoi soit différée. L'agent a refusé cette demande.

[4] M. Abadir Ali affirme qu'il existe de nouveaux éléments de preuve dont ne disposait pas la déléguée du ministre et qui tendent à démontrer que la situation a radicalement changé en Somalie et qu'il serait exposé à une menace à sa vie ou au risque de traitements inhumains s'il était renvoyé en Somalie.

Le contexte

[5] Le 30 juin 2009, la déléguée du ministre a estimé que le demandeur constituait un danger pour le public canadien en raison de ses antécédents criminels au cours de sa vie adulte, de son défaut de se conformer à ses ordonnances de mise en liberté et de ses faibles chances de réinsertion. La déléguée a évalué le danger que le demandeur constituerait pour le public s'il devait demeurer au Canada par rapport aux risques auxquels il serait exposé s'il devait retourner en Somalie. Tout en reconnaissant que la situation en Somalie était explosive, la déléguée a conclu que la situation était dangereuse pour tous les Somaliens et que le demandeur ne serait pas exposé à un risque particulier.

[6] Le renvoi du demandeur en Somalie était prévu pour le 22 septembre 2009. Il devait être escorté par des agents de l'ASFC depuis Montréal jusqu'à Nairobi, au Kenya, et être accompagné jusqu'au lieu de son départ pour Mogadiscio, en Somalie. On devait lui remettre 150 euros pour lui permettre de se rendre à Hargeisa, au Somaliland, dans le nord-est de la Somalie.

[7] Le 20 septembre 2009, le demandeur a réclamé le report à une date indéterminée de son renvoi. Sa demande de report a été refusée par l'agent le 21 septembre. Le

The applicant sought a stay of his removal pending his application for leave and judicial review of the danger opinion and the removal order.

[8] At the stay hearing Justice Lemieux raised a question about the situation in Mogadishu given the recent decision in *Aden v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 561. In *Aden* there was a serious issue as to whether that applicant had a viable internal flight alternative as the PRRA [pre-removal risk assessment] officer relied on dated materials and other documentary evidence without regard or analysis to the current actual state in Mogadishu. Justice Lemieux ordered a short interim stay.

[9] On resumption of Mr. Abadir Ali's stay hearing, CBSA officials submitted a revised removal order with new travel arrangements re-scheduling removal for September 24 and a different itinerary. The applicant would be escorted by CBSA officials to Nairobi, Kenya, and then he would travel by direct flight to Bosaso in the north of Somalia in the company of private security.

[10] Justice Lemieux issued his decision on October 1, 2009 staying the removal until a decision on leave and, leave being granted, the hearing of the application for judicial review of the deferral refusal.

[11] Leave was granted and both applications for judicial review of the danger opinion and the refusal of the deferral request were combined. I heard both applications on April 28, 2010. I had allowed the parties additional time for further submissions with respect to the revised travel arrangements. My decision on the application for judicial review of the danger opinion in IMM-3998-09 is issued by way of a separate judgment issued concurrently with this decision on the refusal of

demandeur a réclamé le sursis de son renvoi en attendant qu'une décision soit prise au sujet de sa demande d'autorisation et de contrôle judiciaire de l'avis de danger et de la mesure de renvoi.

[8] Lors de l'audience sur le sursis, le juge Lemieux a soulevé une question au sujet de la situation à Mogadiscio, à la lumière de la décision récente *Aden c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 561. Dans l'affaire *Aden* était soulevée une question importante, soit celle de savoir si le demandeur disposait d'une possibilité de refuge intérieur viable étant donné que l'agent qui avait examiné la demande d'ERAR [examen des risques avant renvoi] s'était fondé sur des documents datés et d'autres éléments de preuve documentaires sans tenir compte de la situation actuelle à Mogadiscio et sans analyser cette dernière. Le juge Lemieux a ordonné un sursis provisoire de courte durée.

[9] Lors de la reprise de l'audience portant sur le sursis du renvoi de M. Abadir Ali, des fonctionnaires de l'ASFC ont soumis une mesure de renvoi révisée qui prévoyait de nouvelles dispositions en ce qui concerne le voyage, un itinéraire différent et une nouvelle date de renvoi, en l'occurrence le 24 septembre. Le demandeur serait escorté par des agents de l'ASFC jusqu'à Nairobi, au Kenya, où il prendrait un vol direct pour Bosaso, dans le nord de la Somalie en compagnie d'un agent de sécurité privé.

[10] Le juge Lemieux a rendu sa décision le 1^{er} octobre 2009. Il a sursis à l'exécution de la mesure de renvoi en attendant qu'une décision soit prise au sujet de la demande d'autorisation et, si l'autorisation était accordée, jusqu'à l'examen de la demande de contrôle judiciaire du refus de différer l'exécution du renvoi.

[11] L'autorisation demandée a été accordée et les demandes de contrôle judiciaire portant respectivement sur l'avis de danger et sur le refus de différer l'exécution du renvoi ont été combinées. J'ai instruit les deux demandes le 28 avril 2010. J'avais accordé un délai supplémentaire aux parties pour leur permettre de présenter d'autres observations au sujet des dispositions relatives au voyage. Ma décision sur la demande de contrôle judiciaire de l'avis de danger dans le dossier IMM-3998-09

the deferral request. I have dismissed the application for judicial review of the danger opinion.

Decision Under Review

[12] The officer began by noting the reasons the applicant presented on September 20th for requesting indefinite deferral. Those reasons are:

- i. Since Danger Opinion issued, the country conditions changed. The Applicant is at risk in returning to Somalia due to new circumstances occurring within the last two months. The Applicant's removal should be deferred until a new determination of a risk assessment.
- ii. Since the Danger Opinion was issued, the conditions in Somalia have changed. These new circumstances allegedly put the Applicant at greater risk than was foreseen in the Danger Opinion.
- iii. The Applicant should be allowed an opportunity for rehabilitation.

[13] The submission to the officer in support of the applicant's deferral request consisted of affidavits of individuals or petitions either identifying risk to the applicant on return to Somalia or offers to help the applicant rehabilitate and documentary material reporting on instability in the Somaliland region. The officer also had the June 30, 2009 danger opinion before him.

[14] The officer noted that it was not within his authority to make a proper determination of risk an applicant may face on return. He noted the balancing of risk has already been addressed in the danger opinion.

[15] The officer concluded the new information would not influence the balance of risk previously conducted. He was unable to grant a deferral without an alternative

est rendue sous forme de jugement distinct publié en même temps que la présente décision, laquelle porte sur le refus de la demande de report. J'ai rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'avis de danger.

La décision à l'examen

[12] L'agent commence par citer les raisons invoquées par le demandeur le 20 septembre pour réclamer un report indéfini. Voici les raisons en question :

[TRADUCTION]

- i. Depuis que l'avis de danger a été formulé, la situation a changé en Somalie. Le demandeur serait en danger s'il devait retourner en Somalie en raison des événements survenus au cours des deux derniers mois. Le renvoi du demandeur devrait être différé tant qu'une nouvelle évaluation des risques n'aura pas eu lieu.
- ii. Depuis que l'avis de danger a été formulé, la situation a changé en Somalie. Cette nouvelle situation exposerait le demandeur à un plus grand danger que ce qui était envisagé dans l'avis de danger.
- iii. Le demandeur devrait se voir accorder la possibilité de se réinsérer dans la société.

[13] À l'appui de la demande de report qu'il a adressée à l'agent, le demandeur a joint des affidavits souscrits par des individus, des pétitions indiquant les risques auxquels le demandeur serait exposé à son retour en Somalie, des offres visant à aider le demandeur à se réinsérer socialement et des documents faisant état de l'instabilité qui règne dans le région du Somaliland. L'agent disposait également de l'avis de danger du 30 juin 2009.

[14] L'agent a fait observer qu'il n'était pas compétent pour se prononcer correctement sur les risques auxquels un demandeur peut être exposé lorsqu'il rentre dans son pays d'origine. Il a fait valoir que ces risques avaient déjà été analysés dans l'avis de danger.

[15] L'agent a conclu que les nouveaux éléments d'information n'auraient pas influé sur l'analyse du risque qui avait déjà été effectuée. Il lui était impossible

date because any such deferral would be for an indefinite period.

d'accorder un report si on ne lui proposait pas d'autre date, parce qu'autrement le report serait accordé pour une durée indéterminée.

[16] The officer concluded that he was not satisfied a deferral of the removal order was appropriate under the circumstances.

[16] L'agent a conclu qu'il n'était pas convaincu qu'il convenait, dans ces conditions, d'accorder le report de la mesure de renvoi.

Legislation

Les dispositions législatives applicables

[17] The IRPA provides:

[17] La LIPR dispose :

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27 [IRPA or Act]

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27 [la LIPR ou Loi]

Enforceable removal order **48.** (1) A removal order is enforceable if it has come into force and is not stayed.

48. (1) La mesure de renvoi est exécutoire depuis sa prise d'effet dès lors qu'elle ne fait pas l'objet d'un sursis.

Mesure de renvoi

Effect (2) If a removal order is enforceable, the foreign national against whom it was made must leave Canada immediately and it must be enforced as soon as is reasonably practicable.

(2) L'étranger visé par la mesure de renvoi exécutoire doit immédiatement quitter le territoire du Canada, la mesure devant être appliquée dès que les circonstances le permettent.

Conséquence

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] [Charter]

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] [la Charte]

Rights and freedoms in Canada **1.** The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Droits et libertés au Canada

...

[...]

Life, liberty and security of person **7.** Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Vie, liberté et sécurité

Issues

[18] The applicant raises the following issues:

1. Whether the officer misapprehended the evidence before him or ignored it and fettered the scope of his discretion to defer in appropriate circumstances?
2. Did the officer err in refusing to defer the applicant's removal where failure to defer will expose the applicant to the risk of death or inhumane treatment in circumstances in Somalia?
3. Whether the travel and removal arrangements put in place for the applicant's removal are compatible with the principles of fundamental justice guaranteed by section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
4. Do the new travel arrangements confirm that the original removal arrangements to Mogadishu presented a personal risk to the applicant?

[19] The respondent treats the issue as:

1. Was the officer's decision reasonable?
2. Is the alteration of the modality of removal relevant to the judicial review of the decision?

[20] In my view, the issues arising in this judicial review of the refusal to defer are:

1. Did the officer fetter his discretion in deciding to refuse the applicant's request for deferral?
2. Was the officer's decision reasonable?

Les questions en litige

[18] Le demandeur soulève les questions suivantes :

1. L'agent a-t-il mal interprété ou ignoré les éléments de preuve dont il disposait et a-t-il restreint la portée de son pouvoir discrétionnaire de différer l'exécution d'un renvoi lorsqu'il le juge indiqué dans les circonstances?
2. L'agent a-t-il commis une erreur en refusant de différer l'exécution de la mesure de renvoi prise contre le demandeur alors que ce refus exposait celui-ci à une menace à sa vie ou à des traitements inhumains compte tenu de la situation qui existe en Somalie?
3. Les dispositions en ce qui concerne le voyage et les mesures prises en vue du renvoi du demandeur étaient-elles compatibles avec les principes de justice fondamentale garantis par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

4. Les nouvelles dispositions prises au sujet du voyage confirment-elles que les mesures antérieures prises relativement au renvoi du demandeur à Mogadishu exposaient personnellement celui-ci à un risque?

[19] Pour le défendeur, la question se pose comme suit :

1. La décision de l'agent était-elle raisonnable?
2. La modification apportée à une modalité du renvoi est-elle un élément pertinent dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision?

[20] À mon avis, les questions que soulève le présent contrôle judiciaire du refus de reporter le renvoi sont les suivantes :

1. L'agent a-t-il entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en refusant la demande de report du demandeur?
2. La décision de l'agent était-elle raisonnable?

Standard of Review

[21] The Supreme Court of Canada found in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), that questions of fact and mixed questions of fact and law should be afforded a degree of deference and reviewed on a standard of reasonableness.

[22] The Federal Court of Appeal in *Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FCA 81, [2010] 2 F.C.R. 311, held that the applicable standard of review for cases concerning deferrals of removal is reasonableness.

[23] The Supreme Court developed the notion of reasonableness in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*). Significant deference is owed the Minister's delegate for his findings of fact and weighing of evidence. The Court wrote at paragraph 59:

Reasonableness is a single standard that takes its colour from the context. One of the objectives of *Dunsmuir* was to liberate judicial review courts from what came to be seen as undue complexity and formalism. Where the reasonableness standard applies, it requires deference. Reviewing courts cannot substitute their own appreciation of the appropriate solution, but must rather determine if the outcome falls within "a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, at para. 47). There might be more than one reasonable outcome. However, as long as the process and the outcome fit comfortably with the principles of justification, transparency and intelligibility, it is not open to a reviewing court to substitute its own view of a preferable outcome.

[24] The application of the Charter is a question of law reviewable on the standard of correctness (*Dunsmuir*).

Analysis

Did the officer fetter his discretion in deciding to refuse the applicant's request for deferral?

La norme de contrôle

[21] La Cour suprême du Canada a jugé, dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit commandaient une certaine déférence et qu'elles étaient assujetties à la norme de contrôle de la raisonabilité.

[22] Dans l'arrêt *Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CAF 81, [2010] 2 R.C.F. 311, la Cour d'appel fédérale a jugé que la norme de contrôle applicable dans le cas des affaires portant sur le report d'un renvoi était celle de la raisonabilité.

[23] La Cour suprême a précisé la notion de raisonabilité dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*). Les conclusions de fait et l'appréciation de la preuve du délégué du ministre commandent un degré élevé de déférence. La Cour écrit, au paragraphe 59 :

La raisonabilité constitue une norme unique qui s'adapte au contexte. L'arrêt *Dunsmuir* avait notamment pour objectif de libérer les cours saisies d'une demande de contrôle judiciaire de ce que l'on est venu à considérer comme une complexité et un formalisme excessifs. Lorsque la norme de la raisonabilité s'applique, elle commande la déférence. Les cours de révision ne peuvent substituer la solution qu'elles jugent elles-mêmes appropriée à celle qui a été retenue, mais doivent plutôt déterminer si celle-ci fait partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable.

[24] L'application de la Charte est une question de droit dont le contrôle est assujéti à la norme de la décision correcte (*Dunsmuir*).

L'analyse

L'agent a-t-il entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en refusant la demande de report du demandeur?

[25] The applicant submits the officer fettered his discretion by refusing to reconsider the risk Mr. Abadir Ali might face upon removal to Somalia. Their allegation is based on the following in the officer's reasons:

Mr. Abadir Ali's [sic] was found to be a Danger to the Public by the Minister of Citizenship and Immigration Canada in June 2009. It is important to note that this Danger Opinion supersedes any risk Mr. ABIDER [sic] faces upon his return to Somalia.

[26] I do not agree that the statement confirms the officer was limiting the scope of his discretion in considering the applicant's deferral request. The officer clarifies his understanding when he goes on to state the balancing of the risk of return to Somalia and the danger to the public has already been addressed in the danger opinion.

Was the officer's decision reasonable?

[27] The applicant requested an indefinite deferral in part to have an opportunity to rehabilitate.

[28] The officer's duty arises from section 48 of IRPA. In *Baron*, Justice Marc Nadon found the enforcement of officer's degree of discretion to defer is significantly limited by subsection 48(2) of the Act which requires the execution of removal "as soon as is reasonably practicable."

[29] The language of section 48 does not allow for an indefinite deferral. Given this narrow discretion, the officer is complying with his duty by refusing to consider an indefinite deferral.

[30] The applicant also requested the delay to allow for a reassessment of risk or until conditions in Somalia improve.

[31] The applicant submitted country conditions had worsened in the two months before the deferral request

[25] Le demandeur affirme que l'agent a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en refusant d'examiner le risque auquel il pouvait être exposé en cas de renvoi en Somalie. Cette allégation est fondée sur l'extrait suivant des motifs de l'agent :

[TRADUCTION] M. Abadir Ali a été considéré comme constituant un danger pour le public par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada en juin 2009. Il importe de signaler que cet avis de danger a préséance sur tout risque auquel M. ABADIR pourrait être exposé s'il devait retourner en Somalie.

[26] Je ne suis pas d'accord pour dire que cette affirmation confirme que l'agent a restreint la portée de son pouvoir discrétionnaire lors de son examen de la demande de report du demandeur. L'agent précise sa pensée lorsqu'il explique, un peu plus loin, que l'analyse du risque en cas de retour en Somalie et le danger pour le public étaient des questions qui avaient déjà été traitées dans l'avis de danger.

La décision de l'agent était-elle raisonnable?

[27] Le demandeur a réclamé un report indéfini en partie pour avoir la possibilité de se réinsérer socialement.

[28] L'obligation qui est imposée à l'agent découle de l'article 48 de la LIPR. Dans l'arrêt *Baron*, le juge Marc Nadon conclut que le pouvoir discrétionnaire de l'agent d'exécution en matière de report est grandement limité en raison du paragraphe 48(2) de la Loi, qui exige que la mesure de renvoi soit appliquée « dès que les circonstances le permettent ».

[29] Le libellé de l'article 48 ne permet pas un report à une date indéterminée. Compte tenu du peu de latitude dont il dispose, l'agent remplit son devoir lorsqu'il refuse d'envisager la possibilité de reporter le renvoi à une date indéterminée.

[30] Le demandeur réclamait également ce report pour permettre une nouvelle évaluation du risque ou pour attendre que la situation s'améliore en Somalie.

[31] Le demandeur affirmait que la situation avait empiré en Somalie au cours des deux mois précédant la

and the result was increased risk to the applicant in regards to a return to Somaliland. In support of his submission he provided affidavits, a petition and documentary evidence of risk in Somaliland via Mogadishu. The affidavits address risk to the applicant in Somalia. The documentary evidence identifies Somaliland as more secure than Somalia but facing a rising threat of instability.

[32] Finally, the applicant submits the respondent's last-minute change of travel arrangements in September of 2009 confirms the original travel arrangements posed a risk and the officer's refusal to deny the deferral request was therefore flawed.

[33] The respondent submits the officer's decision was reasonable. He is legally bound to execute removal orders expeditiously. The respondent adds the officer was not obliged to assess risk to the applicant on return. He considered the material before him and came to a reasonable decision.

[34] The question I have to answer is whether the officer should have considered the risk inherent in the travel arrangements made for the applicant. In my view he should have.

[35] The Minister's delegate had considered the risk to the applicant on removal to Somalia and found that, on the evidence before her, the applicant did not face any greater risk than other Somalis. That assessment was made as of June 30, 2009. In coming to her conclusion, the Minister's delegate acknowledged the situation in Somalia was "volatile".

[36] The officer in his decision on September 21, 2009 stated he considered the applicant's evidence and documentation and stated it would not influence the balance of risk conducted by the Minister's delegate. The officer

demande de report, de sorte que les risques auxquels il serait exposé en cas de renvoi au Somaliland s'étaient accrus. À l'appui de son argument, il a produit des affidavits, une pétition et des éléments de preuve documentaires au sujet des risques auxquels il serait exposé au Somaliland en passant par Mogadiscio. Les affidavits portent sur le risque auquel le demandeur serait exposé en Somalie. Suivant les éléments de preuve documentaires, le Somaliland est moins dangereux que la Somalie, mais cette région risque de devenir de plus en plus instable.

[32] Le demandeur affirme enfin que les dispositions en ce qui concerne le voyage que le défendeur a modifiées à la dernière minute en septembre 2009 confirment que les dispositions antérieures l'exposaient à un risque et que le refus de l'agent de faire droit à sa demande de report était par conséquent vicié.

[33] Le défendeur soutient que la décision de l'agent était raisonnable. L'agent est légalement tenu d'exécuter sans tarder les mesures de renvoi. Le défendeur ajoute que l'agent n'était pas obligé d'évaluer les risques auxquels le demandeur serait exposé en cas de retour en Somalie. Il a tenu compte des éléments dont il disposait et a rendu une décision raisonnable.

[34] La question à laquelle il me faut répondre est celle de savoir si l'agent aurait dû tenir compte des risques inhérents aux dispositions prises au sujet du voyage du demandeur. À mon avis, il aurait dû en tenir compte.

[35] La déléguée du ministre avait tenu compte des risques auxquels le demandeur serait exposé en cas de renvoi en Somalie et avait conclu, vu l'ensemble de la preuve dont elle disposait, que le demandeur ne serait pas exposé à un risque plus élevé que les autres Somaliens. Cette conclusion a été tirée le 30 juin 2009. Pour en arriver à sa conclusion, la déléguée du ministre a reconnu que la situation en Somalie était « explosive ».

[36] Dans sa décision du 21 septembre 2009, l'agent a déclaré qu'il avait tenu compte des éléments de preuve et des documents soumis par le demandeur, affirmant qu'ils n'auraient rien changé à l'analyse des risques effectuée

makes no reference to the travel arrangements for the applicant in Somalia.

[37] The issue raised in *Aden* was the risk applicants would face on arrival in Mogadishu and the travel from there to their ultimate destination in Somalia. The documentary evidence adduced, particularly the recent travel advisories, established the possibility of serious risk to that applicant such as to establish the prospect of irreparable harm. *Aden* involved a stay application contemporary with the applicant's deferral request but does not appear to have been brought to the officer's attention.

[38] After this issue was raised in this applicant's stay application, the travel arrangements for the applicant were changed to avoid Mogadishu by routing him to Bosaso in the north of Somalia.

[39] In *Baron*, Justice Nadon referred to two earlier decisions. He reiterated what he stated in *Simoës v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15668, 187 F.T.R. 219 (F.C.T.D.), at paragraph 12 that "a removal officer may consider various factors such as illness, other impediments to travelling, and pending H & C applications that were brought on a timely basis but have yet to be resolved" (emphasis added). Given the very different aspects of "illness" and "pending H & C applications", I take it that "other impediments to travelling" may involve circumstances other than an applicant's personal circumstances.

[40] In addition, Justice Nadon [at paragraph 51] endorsed, without reservation, Justice Pelletier's description of the limits of an enforcement officer's jurisdiction to grant deferrals in *Wang v. Canada (Minister de*

par la déléguée du ministre. L'agent ne mentionne pas les préparatifs de voyage faits au sujet du retour du demandeur en Somalie.

[37] Dans l'affaire *Aden*, le litige concernait les risques auxquels le demandeur serait exposé à son arrivée à Mogadiscio et lors de ses déplacements entre cette ville et sa destination finale en Somalie. La preuve documentaire soumise par le demandeur dans cette affaire, et en particulier les avis aux voyageurs récents, établissaient que le demandeur risquait d'être exposé à un préjudice grave à son retour au point de démontrer qu'il subirait un préjudice irréparable. L'affaire *Aden* portait sur une demande de sursis présentée en même temps que la demande de report du demandeur mais il semble que cette demande n'avait pas été portée à l'attention de l'agent.

[38] Après que la question eut été soulevée dans la demande de sursis du demandeur, les dispositions en ce qui concerne le voyage ont été modifiées de manière à éviter Mogadiscio pour faire passer le demandeur par Bosaso dans le nord de la Somalie.

[39] Dans l'arrêt *Baron*, le juge Nadon a cité deux décisions antérieures. Il a répété ce qu'il avait dit dans l'arrêt *Simoës c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15668 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 12, en l'occurrence que « l'agent chargé du renvoi peut tenir compte de divers facteurs comme la maladie, d'autres raisons à l'encontre du voyage et les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire qui ont été présentées en temps opportun et qui n'ont pas encore été réglées » (non souligné dans l'original). Compte tenu des aspects très différents que comportent « la maladie » et « les demandes fondées sur des raisons d'ordre humanitaire qui n'ont pas encore été réglées », je crois comprendre que l'on peut englober dans les « autres raisons à l'encontre du voyage » des circonstances autres que celles ayant trait à la situation personnelle du demandeur.

[40] Le juge Nadon [au paragraphe 51] a souscrit sans réserve à l'exposé que le juge Pelletier avait fait des limites du pouvoir de l'agent d'exécution en matière de report dans le jugement *Wang c. Canada (Ministre de la*

of *Citizenship and Immigration*), 2001 FCT 148, [2001] 3 F.C. 682, at paragraphs 45 and 48, stating in part:

The Minister is bound by law to execute a valid removal order and, consequently, any deferral policy should reflect this imperative of the Act. . . .

. . . deferral should be reserved for those applications where failure to defer will expose the applicant to the risk of death, extreme sanction or inhumane treatment. [Emphasis in original.]

[41] I take from these findings that an enforcement officer, who regularly deals with and is knowledgeable about travel arrangements made to execute removal orders, may consider risk arising from the modality of those arrangements. Such a deferral is not to repeat the delegate's risk assessment with respect to refoulement, but to decide whether to defer an order to reassess risks as they may emerge in volatile regions and only with respect to travel arrangements.

[42] In his submissions to the officer, the applicant's counsel quoted from the decision of Justice Frederick Gibson in *Saini v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 325 (T.D.), at paragraph 19:

I conclude that the "broad range of circumstances" that Madam Justice Simpson found to be contemplated by section 48 of the *Immigration Act* includes discretion to consider whether it is reasonable to defer the making of removal arrangements pending a risk assessment and determination. Accordingly, it follows that a removal officer may have regard to cogent evidence of risk in removal to a particular destination and as to whether or not an appropriate risk assessment has been conducted and evaluated, solely for the purpose of informing his or her exercise of discretion regarding deferral. [Emphasis added.]

[43] The applicant has put the question of risk arising from travel arrangements before the officer. It was incumbent upon the officer to consider the risk arising

Citoyenneté et de l'Immigration), 2001 CFPI 148, [2001] 3 C.F. 682, aux paragraphes 45 et 48 déclarant notamment ce qui suit :

La loi oblige le ministre à exécuter la mesure de renvoi valide et, par conséquent, toute ligne de conduite en matière de report doit respecter cet impératif de la Loi [. . .]

[. . .] l'exercice du pouvoir discrétionnaire de différer le renvoi devrait être réservé aux affaires où le défaut de le faire exposerait le demandeur à un risque de mort, de sanctions excessives ou de traitement inhumain. [Souligné dans l'original.]

[41] Je crois comprendre, à la lecture de ces conclusions, que l'agent d'exécution qui traite régulièrement des préparatifs de voyage arrêtés en vue d'exécuter des mesures de renvoi et qui s'y connaît bien en matière de préparatifs de voyage, peut tenir compte des risques découlant de ces préparatifs. Ce report n'est pas censé répéter l'évaluation du risque effectué par le délégué en ce qui concerne le refoulement, mais est censé constituer une décision sur l'opportunité de reporter l'exécution d'une mesure pour faire réévaluer les risques qui peuvent exister dans des régions instables et ce, uniquement en ce qui concerne les préparatifs de voyage.

[42] Dans les observations qu'il a soumises à l'agent, l'avocat du demandeur a cité l'extrait suivant de la décision du juge Frederick Gibson dans l'affaire *Saini c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 325 (1^{re} inst.), au paragraphe 19 :

Je conclus que le «large éventail de circonstances» que couvre, de l'avis de M^{me} la juge Simpson, l'article 48 de la *Loi sur l'immigration* englobe le pouvoir discrétionnaire d'évaluer s'il est raisonnable de reporter l'exécution des mesures de renvoi en attendant de connaître la décision consécutive à l'évaluation du risque. Par conséquent, il s'ensuit qu'un agent chargé du renvoi peut tenir compte d'une preuve concluante au sujet du risque que représente le renvoi de la personne visée dans un pays de destination donné et se demander si une évaluation du risque a été effectuée de façon appropriée et une décision prise à cet égard, simplement pour savoir s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire de différer le renvoi. [Non souligné dans l'original.]

[43] Le demandeur a soumis à l'agent la question du risque découlant des dispositions prises au sujet du voyage. Il incombait à l'agent d'examiner le risque

from the travel arrangements for the purpose of informing his discretion regarding deferral.

[44] The officer, in his reasons, makes no reference to any risk arising from the travel arrangements routing the applicant through Mogadishu. In doing so, I find he failed to consider a central and important aspect of the deferral request, *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 27.

[45] I conclude the delegate's decision was unreasonable for his failure to address the risks inherent in the original travel arrangements made for the applicant's removal.

[46] The travel arrangements for the applicant were changed subsequent to the officer's decision not to defer his removal. This would tend to suggest the officer's decision rested on old facts.

[47] In light of the changed travel arrangements, the acknowledged volatility of the situation in Somalia and the passage of time since the June 30, 2009 risk assessment was conducted, it is appropriate new arrangements for Mr. Abadir Ali's repatriation be made.

[48] The application for judicial review succeeds.

[49] The applicant has effectively achieved his objective of obtaining a deferral of his September 22, 2009 removal. Any request for further deferral may include consideration of the risks he faces on his journey to his final destination within Somalia. To be clear, this relates to risk arising from travel and it does not include a new risk assessment concerning refoulement to Somalia.

[50] Neither the applicant nor respondent has proposed a general question of importance for certification.

découlant de ces dispositions pour l'aider à exercer son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le report.

[44] Dans ses motifs, l'agent ne mentionne pas les risques afférents aux dispositions en ce qui concerne le voyage prévoyant que le demandeur devait passer par Mogadiscio. Ce faisant, l'agent a, à mon avis, négligé de tenir compte d'un aspect central et important de la demande de report (*Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 27).

[45] Je conclus que la décision du délégué était déraisonnable en raison de son omission d'aborder la question des risques inhérents aux premiers préparatifs de voyage faits au sujet du renvoi du demandeur.

[46] Les dispositions prises en ce qui concerne le voyage du demandeur ont été modifiées à la suite de la décision de l'agent de refuser de reporter son renvoi, ce qui tendrait à laisser penser que la décision de l'agent reposait sur des faits anciens.

[47] Compte tenu des modifications apportées aux dispositions en ce qui concerne le voyage, de l'instabilité reconnue de la situation en Somalie et de l'écoulement du temps depuis l'évaluation des risques effectuée le 30 juin 2009, il convenait que de nouvelles dispositions soient prises en vue du rapatriement de M. Abadir Ali.

[48] La demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[49] Le demandeur a effectivement atteint son objectif d'obtenir le report de son renvoi prévu pour le 22 septembre 2009. Toute demande de nouveau report peut faire état des risques auxquels il serait exposé lors de son voyage vers sa destination finale en Somalie. Pour plus de certitude, je précise qu'il s'agit des risques découlant du voyage, ce qui exclut toute nouvelle évaluation des risques se rapportant à un refoulement en Somalie.

[50] Ni le demandeur ni le défendeur n'a proposé la certification d'une question grave de portée générale.

Conclusion

[51] The application for judicial review is granted.

[52] I make no order for certification of a general question of importance.

Dispositif

[51] La demande de contrôle judiciaire est accueillie.

[52] Je ne rends aucune ordonnance de certification d'une question grave de portée générale.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review is granted.
2. I make no order for certification of a general question of importance.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. Je ne rends aucune ordonnance de certification d'une question grave de portée générale.