

A-272-13
2014 FCA 113

A-272-13
2014 CAF 113

Jeyakannan Kanthasamy (*Appellant*)

Jeyakannan Kanthasamy (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ : KANTHASAMY c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Sharlow and Stratas JJ.A.—Toronto, November 4, 2013; Ottawa, May 2, 2014.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Blais et juges Sharlow et Stratas, J.C.A.—Toronto, 4 novembre 2013; Ottawa, 2 mai 2014.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of respondent's denial of appellant's application for humanitarian and compassionate relief under Immigration and Refugee Protection Act, s. 25(1) — Appellant, Sri Lankan Tamil, failed refugee claimant whose application under s. 25 also rejected — Officer rendering decision interpreting s. 25 as requiring appellant to show he would personally, directly suffer unusual, undeserved, or disproportionate hardship if returned to Sri Lanka — Federal Court confirming decision, certifying question as to nature of risk, if any, to be assessed with respect to humanitarian, compassionate considerations pursuant to Act, s. 25 — What is proper interpretation of Act, ss. 25, 25(1.3)? — Was outcome reached by officer on record of evidence submitted thereto reasonable? — Act, s. 25(1) requiring proof that applicant will personally suffer unusual, undeserved or disproportionate hardship — S. 25(1.3) warning that humanitarian, compassionate relief process must not duplicate processes under Act, ss. 96, 97 — Officer under s. 25 is to look at facts relating to hardship, not factors relating to risk — Factors under ss. 96, 97 may not be considered under s. 25(1) by virtue of s. 25(1.3) but facts underlying those factors may nevertheless be relevant insofar as relating to whether applicant directly, personally experiencing unusual, undeserved or disproportionate hardship — Officer herein reaching defensible, acceptable decision on facts before her — Officer's decision not irrational, arbitrary — Appeal dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Appel d'une décision de la Cour fédérale de rejeter une demande de contrôle judiciaire visant la décision de l'intimé de rejeter la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée par l'appellant en vertu de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'appellant, un Tamoul du Sri Lanka, est un demandeur d'asile débouté dont la demande présentée au titre de l'art. 25 a également été rejetée — L'agente qui a rendu la décision a interprété l'art. 25 comme obligeant l'appellant à démontrer qu'il serait exposé personnellement et directement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives s'il devait retourner au Sri Lanka — La Cour fédérale a confirmé la décision et a certifié la question de savoir quelle est la nature du risque, s'il en est, qui doit être examiné au titre des considérations d'ordre humanitaire visées à l'art. 25 de la Loi — Il s'agissait de savoir quelle était l'interprétation appropriée des art. 25 et 25(1.3) de la Loi — Il s'agissait également de savoir si la décision prise par l'agente selon le dossier de la preuve qui lui était présenté était raisonnable — L'art. 25(1) exige une preuve que le demandeur sera personnellement exposé à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives — L'art. 25(1.3) précise que le processus d'examen des motifs d'ordre humanitaire ne doit pas reproduire les processus prévus aux art. 96 et 97 de la Loi — Selon l'art. 25, l'agent d'immigration doit examiner les faits en fonction des difficultés et non pas les facteurs se rapportant aux risques — Les facteurs prévus aux art. 96 et 97 pourraient ne pas être pris en compte au titre de l'art. 25(1), aux termes de l'art. 25(1.3), mais les faits sur lesquels ces facteurs sont fondés pourraient néanmoins être pertinents dans la mesure où ils se rapportent à la question de savoir si le demandeur éprouverait directement ou personnellement des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives — En l'espèce, l'agente a pris une décision acceptable et pouvant se justifier

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing an application for judicial review of the respondent's denial of the appellant's application for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

The appellant, a 17-year-old Tamil from the northern region of Sri Lanka, arrived in Canada in 2010 and claimed refugee protection. That claim was denied on the basis that the Sri Lankan authorities had taken measures to improve the situation of Tamils and that the appellant would not be at risk upon his return to Sri Lanka. The appellant's humanitarian and compassionate grounds application under section 25 of the Act was also rejected. The officer rendering that decision interpreted subsection 25(1) as requiring the appellant to show that, if he were required to return to Sri Lanka to apply for permanent residence, he would personally and directly suffer hardship that was unusual and undeserved, or disproportionate. The Federal Court found that decision to be reasonable and interpreted subsection 25(1.3) as requiring that the officer consider all possible hardships that the applicant will personally, directly and negatively encounter, regardless of whether that evidence was previously considered in the refugee determination process. A question was certified as to the nature of risk, if any, to be assessed with respect to humanitarian and compassionate considerations under section 25 of the Act.

At issue was the proper interpretation of section 25 and, in particular, recently-added subsection 25(1.3). This subsection provides that, in considering a subsection 25(1) request, the respondent "may not consider the factors that are taken into account in the determination of whether a person is a Convention refugee under section 96 or a person in need of protection under subsection 97(1) but must consider elements related to the hardships that affect the foreign national." Finally, was the outcome reached by the officer on the record of evidence before her reasonable?

Held, the appeal should be dismissed.

Subsection 25(1) requires proof that the applicant will personally suffer unusual and undeserved, or disproportionate hardship. This standard expresses in a concise way the sort of exceptional considerations that would warrant the granting of such relief within the scheme of the Act and requires that applicants show a link between the evidence of hardship and their individual situations. Subsection 25(1.3) emphasizes that

au regard des faits qui lui ont été présentés — Sa décision n'était pas irrationnelle ni arbitraire — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale de rejeter une demande de contrôle judiciaire visant la décision de l'intimé de rejeter la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée par l'appelant en vertu du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

L'appelant, un Tamoul de 17 ans originaire du Nord du Sri Lanka, est arrivé au Canada en 2010 et a présenté une demande d'asile. Cette demande a été refusée au motif que les autorités sri-lankaises avaient pris des mesures pour améliorer la situation des Tamouls et que l'appelant ne serait pas exposé à un risque à son retour au Sri Lanka. La demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire que l'appelant a présentée en vertu de l'article 25 de la Loi a également été rejetée. L'agente qui a rendu la décision a interprété le paragraphe 25(1) comme obligeant l'appelant à démontrer que le fait de devoir retourner au Sri Lanka pour présenter une demande de résidence permanente l'exposerait personnellement et directement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. La Cour fédérale a jugé que cette décision était raisonnable et a interprété le paragraphe 25(1.3) comme obligeant l'agente à tenir compte de toutes les difficultés possibles auxquelles le demandeur serait personnellement et directement exposé, peu importe si cet élément de preuve a déjà été pris en compte dans le cadre du processus de détermination de la qualité de réfugié. La question de savoir quelle est la nature du risque, s'il en est, qui doit être examiné au titre des considérations d'ordre humanitaire visées à l'article 25 de la Loi a été certifiée.

La question en litige visait l'interprétation appropriée de l'article 25, et plus particulièrement du récent paragraphe 25(1.3). Ce paragraphe prévoit que dans l'étude de la demande faite au titre du paragraphe 25(1), l'intimé « ne tient compte d'aucun des facteurs servant à établir la qualité de réfugié — au sens de la Convention — aux termes de l'article 96 ou de personne à protéger au titre du paragraphe 97(1); il tient compte, toutefois, des difficultés auxquelles l'étranger fait face ». Enfin, il s'agissait également de savoir si la décision prise par l'agente dans le dossier de la preuve qui lui a été présenté était raisonnable.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Le paragraphe 25(1) exige une preuve que le demandeur sera personnellement exposé à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. Cette norme exprime de manière concise le type de considérations exceptionnelles qui justifient la prise de mesures spéciales sous le régime de la Loi et exige que les demandeurs établissent un lien entre la preuve de l'existence de difficultés et leur situation personnelle. Le

the examination under section 25 involves “elements related to the hardships that affect the foreign national.” It is not meant to change the overall standard of subsection 25(1). Rather, on its express words, subsection 25(1.3) warns that the humanitarian and compassionate relief process is not to duplicate the processes under sections 96 and 97 of the Act. But this is not to say that the facts that were adduced in proceedings under sections 96 and 97 of the Act are irrelevant to a humanitarian and compassionate relief application. These facts may form part of a constellation of facts that give rise to humanitarian and compassionate grounds warranting relief under subsection 25(1). The role of the officer under section 25 is to look at facts relating to hardship, not factors relating to risk. Matters such as well-founded fear of persecution, risk to life, and risk of cruel and unusual treatment or punishment—factors under sections 96 and 97—may not be considered under subsection 25(1) by virtue of subsection 25(1.3) but the facts underlying those factors may nevertheless be relevant insofar as they relate to whether the applicant is directly and personally experiencing unusual and undeserved, or disproportionate hardship. Included within the broader exercise in considering such hardship is consideration of “adverse country conditions that have a direct negative impact on the applicant.”

In the present instance, the officer reached a decision that was defensible and acceptable on the facts before her. She charged herself correctly on the law and went on to consider a variety of evidence placed before her. Under reasonableness review, the Court’s quest is limited to finding irrationality or arbitrariness of the sort that implicates its rule of law jurisdiction, such as a complete failure to engage in the fact-finding process, a failure to follow a clear statutory requirement when finding facts, the presence of illogic or irrationality in the fact-finding process, or the making of factual findings without any acceptable basis whatsoever. The officer’s decision did not suffer from any of these flaws. It was reasonable.

paragraphe 25(1.3) souligne que l’étude au titre de l’article 25 tient compte des « éléments liés aux difficultés auxquelles l’étranger fait face ». Elle ne vise pas à modifier la norme générale du paragraphe 25(1). Le paragraphe 25(1.3) précise plutôt expressément que le processus de révision pour des motifs d’ordre humanitaire ne doit pas reproduire les processus exécutés au titre des articles 96 et 97 de la Loi. Cela ne signifie pas que les faits qui ont été présentés dans le cadre des procédures relatives aux articles 96 et 97 de la Loi ne sont pas pertinents dans le cadre d’une demande de mesures spéciales pour des motifs d’ordre humanitaire. Ces faits font partie d’un ensemble de faits qui donne lieu à des motifs d’ordre humanitaire justifiant la prise de mesures spéciales en vertu du paragraphe 25(1). Le rôle de l’agente en vertu de l’article 25 est d’examiner les faits en fonction des difficultés et non pas les facteurs se rapportant aux risques. Des facteurs comme la crainte fondée de persécution, la menace à la vie et le risque de traitement ou de peines cruels et inusités — des facteurs prévus aux articles 96 et 97 — pourraient ne pas être pris en compte au titre du paragraphe 25(1), aux termes du paragraphe 25(1.3), mais les faits sur lesquels ces facteurs sont fondés pourraient néanmoins être pertinents dans la mesure où ils se rapportent à la question de savoir si le demandeur éprouverait directement ou personnellement des difficultés inhabituelles, injustifiées ou excessives. Cet exercice plus général d’examen des difficultés en question comprend la prise en compte « des conditions défavorables dans le pays qui ont une incidence néfaste directe sur le demandeur ».

Dans la présente affaire, l’agente a pris une décision acceptable et pouvant se justifier au regard des faits qui lui ont été présentés. L’agente s’est instruite correctement sur le droit applicable et a tenu compte des divers éléments de preuve qui lui ont été présentés. Dans le cadre de l’examen du caractère raisonnable, le mandat de la Cour se limite à cerner les décisions irrationnelles et arbitraires qui font intervenir sa compétence fondée sur la primauté du droit, comme le défaut de participer à la procédure de recherche des faits, le défaut de respecter une exigence claire de la loi lors de la recherche de faits, la présence d’illogisme et d’irrationalité dans cette procédure ou le fait de tirer des conclusions de fait sans aucun fondement acceptable. La décision de l’agente n’était entachée d’aucun de ces défauts. Elle était donc raisonnable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Balanced Refugee Reform Act*, S.C. 2010, c. 8, s. 4.
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], s. 7.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3, 11(1), 25, 72(1), 74(d), 96, 97.

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. 7.
Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, L.C. 2010, ch. 8, art. 4.
Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3, 11(1), 25, 72(1), 74d), 96, 97.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722, (1990), 34 F.T.R. 26 (T.D.); *Chirwa, Lancelot* (1970), 4 I.A.C. 338 (I.A.B.).

APPLIED:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Lim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 956; *Caliskan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1190, [2014] 2 F.C.R. 111.

CONSIDERED:

Lemus v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FCA 114, 372 D.L.R. (4th) 567; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84; *Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 125, [2002] 4 F.C. 358; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

REFERRED TO:

Kunkel v. Canada (Citizenship and Immigration), 2009 FCA 347, 88 Imm. L.R. (3d) 1; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167; *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706; *Singh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 11, 340 F.T.R. 29; *Rizvi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 463; *Hinzman v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 177, 321 D.L.R. (4th) 111; *Hawthorne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 475, [2003] 2 F.C. 555; *Lalane v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 6, 338 F.T.R. 224; *Eng v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 596; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, (1982), 137 D.L.R. (2d) 558; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710; *Reis v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 179, 405 F.T.R. 104; *Jung v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 678; *Aoanan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 734, 353 F.T.R. 283; *Pannu v. Canada (Minister of Citizenship and*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS NON SUIVIES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722 (1^{re} inst.); *Chirwa, Lancelot* (1970), 4 I.A.C. 338 (C.A.I.).

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; *Lim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CFPI 956; *Caliskan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1190, [2014] 2 R.C.F. 111.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Lemus c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CAF 114; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 125, [2002] 4 C.F. 358; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

DÉCISIONS CITÉES :

Kunkel c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2009 CAF 347; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *Singh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 11; *Rizvi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 463; *Hinzman c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CAF 177; *Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 475, [2003] 2 C.F. 555; *Lalane c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 6; *Eng c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 596; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299; *Reis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 179; *Jung c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 678; *Aoanan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 734; *Pannu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1356; *Abraham c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 266; *Canada (Procureur général) c. Commission canadienne des droits de la*

Immigration), 2006 FC 1356; *Abraham v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 266, 440 N.R. 201; *Canada (Attorney General) v. Canadian Human Rights Commission*, 2013 FCA 75, 277 C.R.R. (2d) 233; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, 455 N.R. 157; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, (1997), 144 D.L.R. (4th) 385; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644, (1990), 88 Nfld. & P.E.I.R. 15.

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Inland Processing Manual (IP)*. Chapter IP 5: Immigrant Applications in Canada made on Humanitarian or Compassionate Grounds.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2013 FC 802, [2014] 3 F.C.R. 438) dismissing an application for judicial review of the respondent's denial of the appellant's application for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Barbara Jackman for applicant.
Alexis Singer and *Aleksandra Lipska* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] STRATAS J.A.: Mr. Kanthasamy appeals from the judgment of the Federal Court (*per* Justice Kane): 2013 FC 802, [2014] 3 F.C.R. 438. The Federal Court dismissed his application for judicial review from the Minister's denial of his application for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) of the

personne, 2013 CAF 75; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., District 15*, [1997] 1 R.C.S. 487; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644.

DOCTRINE CITÉE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Traitement des demandes au Canada (IP)*. Chapitre IP 5 : Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2013 CF 802, [2014] 3 R.C.F. 438) de rejeter une demande de contrôle judiciaire visant la décision de l'intimé de rejeter la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée par l'appelant en vertu du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Barbara Jackman pour l'appelant.
Alexis Singer et *Aleksandra Lipska* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : M. Kanthasamy interjette appel du jugement par lequel la Cour fédérale — 2013 CF 802, [2014] 3 R.C.F. 438, la juge Kane — a rejeté sa demande de contrôle judiciaire visant le rejet par le ministre de sa demande de dispense pour des considérations d'ordre humanitaire présentée au titre

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

[2] This Court heard Mr. Kanthasamy's appeal together with the appeal in *Lemus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 114. Central to both appeals is a common issue, the interpretation of subsection 25(1) of the Act, as amended by the *Balanced Refugee Reform Act*, S.C. 2010, c. 8, section 4. That amendment added new subsection 25(1.3).

[3] These reasons determine the common issue and affect both appeals. Accordingly, I direct that a copy of these reasons be sent to counsel in this case and to counsel in the *Lemus* appeal. These reasons should also be placed in the *Lemus* appeal file.

[4] I would dismiss Mr. Kanthasamy's appeal. In my view, the Federal Court's interpretation of subsection 25(1), as amended, was substantially correct. Further, the Federal Court did not err in its choice or application of the standard of review.

A. The Basic Facts and the Legislative Scheme

[5] Before entering Canada, a person who is a foreign national, i.e., not a Canadian citizen or a permanent resident, must apply to an officer for a visa or any other document required under the regulations: subsection 11(1) of the Act. Under subsection 11(1), the visa or document may be issued if the officer is satisfied that the foreign national is not inadmissible and meets the requirements of the Act.

[6] Some foreign nationals consider themselves unable to apply before entering Canada. Take, for example, those who flee from their countries of origin and arrive in Canada, claiming refugee status.

[7] This was the position in which Mr. Kanthasamy found himself. A 17-year-old Tamil from the northern

du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [la Loi ou la LIPR].

[2] La Cour a instruit l'appel de M. Kanthasamy en même temps que l'appel dans l'affaire *Lemus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 114. Une question commune est au cœur des deux appels, celle de l'interprétation du paragraphe 25(1) de la Loi, modifié par la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, L.C. 2010, ch. 8, article 4. Cette dernière modification a donné lieu à l'ajout du nouveau paragraphe 25(1.3).

[3] Les présents motifs tranchent la question commune et touchent les deux appels. J'ordonne par conséquent que copie des présents motifs soit transmise aux avocats dans la présente affaire et aux avocats dans l'appel *Lemus*. Les présents motifs doivent également être versés au dossier de l'appel *Lemus*.

[4] Je rejeterais l'appel de M. Kanthasamy. J'estime que l'interprétation donnée par la Cour fédérale au paragraphe 25(1), modifié, était pour l'essentiel correcte. En outre, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur dans son choix de la norme de contrôle, ni dans l'application de cette norme.

A. Faits essentiels et régime législatif applicable

[5] Tout étranger — c.-à-d. une personne qui n'est ni citoyen ni résident permanent du Canada — doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à un agent les visa et autres documents requis par règlement (paragraphe 11(1) de la Loi). Aux termes du paragraphe 11(1), l'agent peut délivrer ce visa et ces documents sur preuve que l'étranger n'est pas interdit de territoire et se conforme à la Loi.

[6] Certains étrangers s'estiment incapables de présenter pareille demande préalablement à leur entrée au Canada, par exemple ceux qui fuient leur pays d'origine et qui demandent l'asile une fois arrivés au Canada.

[7] C'est la situation dans laquelle s'est trouvé M. Kanthasamy, Tamoul de 17 ans originaire du Nord

region of Sri Lanka, he arrived in Canada in 2010, claiming refugee protection under sections 96 and 97 of the Act. These sections provide as follows:

Convention
refugee

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

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,

(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.

du Sri Lanka. Il est arrivé au Canada en 2010 et a demandé l'asile sur le fondement des articles 96 et 97 de la Loi, reproduits ci-après :

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

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 :

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) 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.

Définition de
« réfugié »

Personne à
protéger

[8] On February 18, 2011, the Immigration and Refugee Board denied Mr. Kanthasamy's claim for refugee protection, finding that the Sri Lankan authorities had taken measures to improve the situation of Tamils, and that Mr. Kanthasamy would not be at risk upon his return to Sri Lanka. The Federal Court denied his application for leave to judicially review that decision.

[9] The Act recognizes that it will be an intolerable hardship in some cases for denied refugee claimants to return to their countries of origin and apply for a visa.

[10] One of the ways the Act accommodates this situation is subsection 25(1) of the Act. In particular, under subsection 25(1), certain foreign nationals can apply for an exemption from the requirement that they seek a visa from outside of Canada. The Minister may grant this relief if he is of the opinion that the exemption is "justified by humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national, taking into account the best interests of a child directly affected."

[11] Subsection 25(1) of the Act provides as follows:

Humanitarian and compassionate considerations — request of foreign national

25. (1) Subject to subsection (1.2), the Minister must, on request of a foreign national in Canada who applies for permanent resident status and who is inadmissible — other than under section 34, 35 or 37 — or who does not meet the requirements of this Act, and may, on request of a foreign national outside Canada — other than a foreign national who is inadmissible under section 34, 35 or 37 — who applies for a permanent resident visa, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from any applicable criteria or obligations of this Act if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national, taking into account the best interests of a child directly affected.

[12] As described at the outset of these reasons, subsection 25(1.3) has recently been added to section 25. It instructs the Minister that, in considering a subsection

[8] Le 18 février 2011, après avoir conclu que les autorités du Sri Lanka avaient pris diverses mesures pour améliorer la situation des Tamouls et que M. Kanthasamy ne serait pas exposé à un risque advenant son retour dans ce pays, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande d'asile de M. Kanthasamy. La Cour fédérale a ensuite rejeté la demande présentée par M. Kanthasamy pour être autorisé à présenter une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

[9] La Loi reconnaît que retourner dans leur pays d'origine pour y présenter une demande de visa occasionne dans certains cas aux demandeurs d'asile déboutés des difficultés intolérables.

[10] La Loi prend cette situation en compte, notamment le paragraphe 25(1). Plus particulièrement, certains étrangers peuvent demander, sur le fondement de ce paragraphe, qu'on les dispense de l'obligation de présenter hors du Canada leur demande de visa. Le ministre peut accorder cette dispense s'il estime que « des considérations d'ordre humanitaire relatives à l'étranger le justifient, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché ».

[11] Le paragraphe 25(1) de la Loi dispose :

25. (1) Sous réserve du paragraphe (1.2), le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui demande le statut de résident permanent et qui soit est interdit de territoire — sauf si c'est en raison d'un cas visé aux articles 34, 35 ou 37 —, soit ne se conforme pas à la présente loi, et peut, sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada — sauf s'il est interdit de territoire au titre des articles 34, 35 ou 37 — qui demande un visa de résident permanent, étudier le cas de cet étranger; il peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des considérations d'ordre humanitaire relatives à l'étranger le justifient, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché.

Séjour pour motif d'ordre humanitaire à la demande de l'étranger

[12] Tel que je l'ai mentionné au début des présents motifs, le paragraphe 25(1.3) a récemment été ajouté à l'article 25 de la Loi. Il dispose que, dans l'étude d'une

25(1) request, he “may not consider the factors that are taken into account in the determination of whether a person is a Convention refugee under section 96 or a person in need of protection under subsection 97(1) but must consider elements related to the hardships that affect the foreign national.”

[13] Mr. Kanthasamy applied on humanitarian and compassionate grounds under section 25 for permission to apply in Canada for Canadian permanent resident status. As previously mentioned, Mr. Kanthasamy had already unsuccessfully claimed refugee status—the factors under section 96 and subsection 97(1) had already been determined against him. In considering Mr. Kanthasamy’s subsection 25(1) application, the Minister had to have regard to the instructions given by subsection 25(1.3). The meaning of subsection 25(1.3) and how it should be applied was in issue in Mr. Kanthasamy’s case.

[14] An officer acting for the Minister denied Mr. Kanthasamy’s subsection 25(1) application. Later, the Minister agreed to reconsider the matter. Another officer decided the reconsideration.

[15] The officer handled the reconsideration in two parts: a first part on April 25, 2012 and a second part on July 11, 2012. The second part took into account submissions from Mr. Kanthasamy that were not available before the first part. I shall refer to these two parts collectively as the “decision”. Ultimately, the decision fell for review in the Federal Court and, on appeal, is now before us.

[16] In the reconsideration decision, the officer rejected Mr. Kanthasamy’s application for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1). The officer interpreted subsection 25(1) as requiring Mr. Kanthasamy to show that if he were required to return to Sri Lanka to apply for permanent residence, he would personally and directly suffer hardship that was unusual and undeserved, or disproportionate.

demande faite au titre du paragraphe 25(1), le ministre « ne tient compte d’aucun des facteurs servant à établir la qualité de réfugié — au sens de la Convention — aux termes de l’article 96 ou de personne à protéger au titre du paragraphe 97(1); il tient compte, toutefois, des difficultés auxquelles l’étranger fait face ».

[13] Se fondant sur l’article 25, M. Kanthasamy a demandé qu’on l’autorise à présenter au Canada une demande de statut de résident permanent canadien pour des considérations d’ordre humanitaire. Comme je l’ai mentionné précédemment, la demande d’asile de M. Kanthasamy avait déjà été rejetée, et les facteurs pertinents aux fins de l’article 96 et du paragraphe 97(1) avaient déjà été pris en considération d’une manière qui lui était défavorable. Dans l’étude de la demande faite au titre du paragraphe 25(1) de M. Kanthasamy, le ministre devait tenir compte des instructions données au paragraphe 25(1.3). Le sens à donner à ce paragraphe et la façon dont il devait être appliqué étaient en jeu en l’espèce.

[14] L’agent a rejeté au nom du ministre la demande fondée sur le paragraphe 25(1) de M. Kanthasamy. Le ministre a ensuite accepté que l’affaire soit réexaminée. Un autre agent (l’agente) a procédé au réexamen et rendu sa décision.

[15] Le réexamen de l’agente a été effectué en deux temps, soit le 25 avril 2012 et le 11 juillet 2012. Il a été tenu compte, à la deuxième date, d’observations de M. Kanthasamy qui n’étaient pas disponibles avant le premier jour. Je désignerai ces deux examens collectivement sous le nom de « décision ». La décision a finalement fait l’objet d’une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, qui l’a rejetée, et elle est maintenant portée en appel devant nous.

[16] Par la décision rendue par suite du réexamen, l’agente a rejeté la demande de dispense pour considérations d’ordre humanitaire présentée par M. Kanthasamy en vertu du paragraphe 25(1). L’agente a interprété ce paragraphe comme requérant que M. Kanthasamy démontre que, s’il devait retourner au Sri Lanka pour y demander la résidence permanente canadienne, il subirait personnellement et directement des difficultés

[17] Mr. Kanthasamy applied for judicial review of the decision in the Federal Court. Among other things, he submitted that owing to new subsection 25(1.3), the officer improperly excluded from consideration certain matters.

[18] The Federal Court reviewed the officer's decision on the basis of reasonableness. It found the decision to be reasonable. In the course of its reasons, the Federal Court interpreted subsection 25(1.3) as requiring that the officer consider all possible hardships that the applicant will personally, directly and negatively encounter, regardless of whether that evidence was previously considered in the refugee determination process.

[19] The Federal Court considered that subsection 25(1.3) introduced some uncertainty concerning what exactly is to be considered when dealing with applications for humanitarian and compassionate grounds under subsection 25(1) of the Act. Accordingly it certified the following question [at paragraph 74]:

What is the nature of risk, if any, to be assessed with respect to humanitarian and compassionate considerations under section 25 of IRPA, as amended by the *Balanced Refugee Reform Act*?

[20] Mr. Kanthasamy appeals to this Court.

B. Preliminary Issues

(1) The jurisdiction of this Court to entertain this appeal

[21] The Minister submits that the question certified by the Federal Court is not proper because it is not dispositive of the appeal. The question presumes that the officer in this case failed to assess allegations and evidence due to subsection 25(1.3). But that was not the case. In the Minister's view, the officer acknowledged

inhabituelles et injustifiées ou excessives (parfois qualifiées de « démesurées »).

[17] M. Kanthasamy a présenté à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de cette décision. Il a notamment soutenu que, en raison du paragraphe 25(1.3), l'agente avait erronément fait abstraction de certains éléments.

[18] La Cour fédérale a examiné la décision de l'agente selon la norme de la raisonabilité. Elle a conclu que la décision était raisonnable. Dans ses motifs, la Cour fédérale a interprété le paragraphe 25(1.3) comme imposant à l'agente l'obligation de prendre en compte toutes les difficultés éventuelles pouvant être subies personnellement, directement et de manière défavorable par le demandeur, que les éléments de preuve en cause aient ou non déjà été pris en compte lors du processus servant à établir la qualité de réfugié.

[19] La Cour fédérale a dit estimer que le paragraphe 25(1.3) était source d'incertitude quant à savoir exactement ce qu'il fallait prendre en compte dans l'étude d'une demande où sont invoquées, au titre du paragraphe 25(1) de la Loi, des considérations d'ordre humanitaire. Elle a par conséquent certifié la question suivante [au paragraphe 74] :

Quelle est la nature du risque, s'il en est, qui doit être examiné au titre des considérations d'ordre humanitaire visées à l'article 25 de la LIPR, modifié par la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*?

[20] M. Kanthasamy interjette appel devant notre Cour.

B. Questions préliminaires

1) Compétence de notre Cour pour instruire l'appel

[21] Le ministre soutient que la question certifiée par la Cour fédérale n'est pas appropriée parce qu'elle ne permet pas de régler l'appel. La question suppose que l'agente a omis d'évaluer des allégations et éléments de preuve dans la présente affaire en raison du paragraphe 25(1.3). Or, tel n'a pas été le cas. D'après le

all of the matters raised by Mr. Kanthasamy and assessed them through the lens of hardship.

[22] In my view, the certified question is proper.

[23] For the Federal Court to certify a question, there must be a serious question of general importance that transcends the interests of the parties to the litigation. The question must be dispositive of the matter. See, generally *Kunkel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 347, 88 Imm. L.R. (3d) 1, at paragraphs 12–14; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraphs 11–12.

[24] Here, the question certified by the Federal Court raises the issue of the interpretation of subsection 25(1.3) of the Act, a recently-enacted provision that this Court has never interpreted. In the circumstances, this is a serious question of general importance that transcends the interests of the parties to the litigation. While the Federal Court happened to agree with the officer's interpretation and application of the section, the question remains a live matter of public interest for this Court to consider. Depending upon this Court's interpretation of subsection 25(1.3) of the Act, the Federal Court's judgment may or may not be sustained.

[25] The Minister also suggests that the parties did not seriously dispute the interpretation of subsection 25(1.3) of the Act and that Mr. Kanthasamy was really just disputing the application of the subsection to the particular facts of this case, something that cannot be the subject of a certified question.

[26] I do not accept that characterization of Mr. Kanthasamy's submissions. His vigorous contestation of the application of section 25, including subsection 25(1.3) of the Act to the particular facts of his case is tantamount to a submission that the officer and the Federal Court have adopted too strict an interpretation of the factors that can be considered under the subsection.

[27] The Minister, himself, has noted in paragraph 30 of his memorandum that Mr. Kanthasamy argues in this

ministre, l'agente a considéré tous les points soulevés par M. Kanthasamy et elle les a évalués par le prisme des difficultés.

[22] À mon avis, la question certifiée est appropriée.

[23] La Cour fédérale ne peut certifier qu'une question grave de portée générale qui transcende l'intérêt des parties au contentieux. La question doit aussi permettre de régler l'affaire. Voir, de manière générale, *Kunkel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CAF 347, aux paragraphes 12 à 14, et *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89, aux paragraphes 11 et 12.

[24] En l'espèce, la question certifiée par la Cour fédérale soulève la question de l'interprétation du paragraphe 25(1.3) de la Loi, une disposition récemment adoptée et que la Cour n'a jamais interprétée. Ainsi, il s'agit d'une question grave de portée générale qui transcende l'intérêt des parties au contentieux. Il est vrai que la Cour fédérale a souscrit à l'interprétation et à l'application du paragraphe par l'agente, mais la question déferée à la Cour est toujours controversée et d'intérêt public. Le jugement de la Cour fédérale pourra ou non être confirmé en fonction de l'interprétation donnée par la Cour au paragraphe 25(1.3) de la Loi.

[25] Le ministre soutient aussi que les parties n'ont pas sérieusement attaqué l'interprétation du paragraphe 25(1.3) de la Loi et que M. Kanthasamy attaque en fait uniquement l'application du paragraphe aux faits de la présente affaire, ce qui ne peut faire l'objet d'une question certifiée.

[26] Je ne puis retenir une telle qualification des arguments de M. Kanthasamy. En attaquant énergiquement l'application de l'article 25 de la Loi, y compris le paragraphe 25(1.3), aux faits de la présente affaire, en substance, il soutient que l'agente et la Cour fédérale ont interprété trop strictement les facteurs à prendre en compte aux fins de ce paragraphe.

[27] Le ministre a lui-même souligné, au paragraphe 30 de son mémoire, que M. Kanthasamy soutenait

Court that officers “should apply a broader test” under section 25 (including subsection 25(1.3)) than the “unusual and undeserved or disproportionate hardship” test. If Mr. Kanthasamy’s view of these provisions is correct, the outcome of this appeal could be affected.

[28] In my view, then, the certified question is proper.

(2) The proper approach in an appeal from judicial review

[29] In an appeal from a judgment of the Federal Court dismissing an application for judicial review, this Court must consider two questions. Did the Federal Court choose the appropriate standard of review? If so, did it apply it properly? See *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45–47.

(3) What is the appropriate standard of review?

[30] In the past year, the Supreme Court in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, considered the standard of review of a visa officer’s decision under the Act. This is analogous to the case at bar: there is no ground to distinguish what the Supreme Court said in *Agraira*. However, *Agraira* appears to depart inexplicably from earlier Supreme Court of Canada jurisprudence in one respect.

[31] A decision made under the Act is subject to judicial review only if leave is granted by the Federal Court (subsection 72(1) of the Act). The Federal Court’s decision on the judicial review cannot be appealed unless the Federal Court certifies a serious question of general importance (paragraph 74(d) of the Act). This case, like *Agraira* has proceeded to this Court on the basis of a certified question from the Federal Court. In this case, as in *Agraira*, the certified question asks a question that requires an interpretation of a provision of the Act.

devant la Cour que les agents [TRADUCTION] « devraient recourir à un critère plus large » aux fins de l’article 25 (y compris le paragraphe 25(1.3)) que celui des « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ». Si M. Kanthasamy interprète correctement ces dispositions, l’issue du présent appel pourrait être touchée.

[28] À mon avis, la question certifiée est donc appropriée.

2) Approche à adopter lors de l’appel d’un contrôle judiciaire

[29] En matière d’appel d’un jugement de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire, notre Cour doit examiner deux questions. La Cour fédérale a-t-elle choisi la bonne norme de contrôle? Dans l’affirmative, l’a-t-elle appliquée correctement? (Voir *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47).

3) Quelle est la bonne norme de contrôle?

[30] L’année dernière, à l’occasion de l’affaire *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, la Cour suprême s’est penchée sur la norme de contrôle applicable à la décision prise par un agent des visas sous le régime de la Loi. L’affaire était analogue à la nôtre, de sorte que rien ne permet que l’on s’écarte de la doctrine de la Cour suprême. La jurisprudence *Agraira* semble toutefois revenir inexplicablement sur un point à la jurisprudence antérieure de la Cour suprême.

[31] Une décision prise sous le régime de la Loi ne peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire que sur autorisation de la Cour fédérale (paragraphe 72(1) de la Loi). La décision de la Cour fédérale consécutive au contrôle judiciaire n’est susceptible d’appel que si la Cour fédérale certifie une question grave de portée générale (alinéa 74d) de la Loi). La présente affaire, comme l’affaire *Agraira*, a été portée en appel devant notre Cour par suite d’une question certifiée par la Cour fédérale, la question certifiée dans l’un et l’autre cas mettant en cause l’interprétation d’une disposition de la Loi.

[32] This Court has consistently taken the view that where a certified question asks a question of statutory interpretation, this Court must provide the definitive interpretation without deferring to the administrative decision maker. Then, this Court must assess whether there are grounds to set aside the outcome reached by the administrative decision maker on the facts and the law. In a subsection 25(1) matter, that part of the decision—one involving fact-finding and factually-based exercises of discretion—is reviewed on the deferential standard of reasonableness.

[33] Until *Agraira*, the Supreme Court approached immigration matters in the same way. The Supreme Court assessed whether this Court correctly answered the stated question on statutory interpretation. See e.g., *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706. Then it proceeded to assess, on the basis of the deferential reasonableness standard, whether there were grounds to set aside the outcome reached. On that part of the review, the Supreme Court has emphasized the need for “considerable deference [to] be accorded to immigration officers exercising the powers conferred by the legislation, given the fact-specific nature of the inquiry, [subsection 25(1)’s] role within the statutory scheme as an exception, the fact that the decision-maker is the Minister, and the considerable discretion evidenced by the statutory language”: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 62.

[34] In *Agraira*, the Supreme Court conducted reasonableness review on the administrative decision maker’s decision on the statutory interpretation issue, ignoring the fact that the case proceeded in this Court in response to a certified question from the Federal Court. It did not vet this Court’s answer to the stated question.

[35] There is nothing in the Supreme Court’s reasons in *Agraira* to explain this apparent change in approach. For that reason, until some clarification from the Supreme Court is received, it is my view that this Court

[32] La Cour a toujours considéré que lorsqu’une question certifiée soulève un point d’interprétation des lois, il lui faut donner l’interprétation définitive, sans faire preuve de retenue à l’égard du décideur administratif. La Cour doit ensuite rechercher s’il existe des motifs, de fait ou de droit, d’annuler la solution du décideur administratif. Dans une affaire fondée sur le paragraphe 25(1), cette partie de la décision — qui met en cause l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire de recherche des faits, fondé sur les faits — appelle l’application de la norme de contrôle déferente de la raisonabilité.

[33] Jusqu’à ce qu’elle rende l’arrêt *Agraira*, la Cour suprême abordait de la même manière les questions d’immigration — elle recherchait si notre Cour avait répondu correctement à la question d’interprétation des lois énoncée (voir, par exemple, *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706). La Cour suprême recherchait ensuite, selon la norme déferente de la raisonabilité, s’il existait des motifs d’annuler la solution retenue. Quant à cette composante de l’examen, la Cour suprême a souligné qu’on devait « faire preuve d’une retenue considérable envers les décisions d’agents d’immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l’analyse, de son rôle [paragraphe 25(1)] d’exception au sein du régime législatif, du fait que le décideur est le ministre, et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi » (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 62).

[34] À l’occasion de l’affaire *Agraira*, la Cour suprême a examiné, selon la norme de la raisonabilité, la décision du décideur administratif sur la question d’interprétation des lois, en faisant abstraction du fait que l’affaire avait été portée devant notre Cour par suite de la certification d’une question par la Cour fédérale. Elle n’a pas examiné la réponse donnée par notre Cour à la question énoncée.

[35] La Cour suprême n’a nullement expliqué dans ses motifs pourquoi elle avait apparemment changé ainsi son approche. Je suis d’avis pour cette raison que, jusqu’à ce que la Cour suprême fournisse des précisions

should continue to follow its practice of providing the definitive answer to a certified question on a point of statutory interpretation. In reaching that conclusion, I note that the Supreme Court in *Agraira* did not say or suggest that this Court's practice was wrong.

[36] In this Court, providing the definitive answer to a certified question on a point of statutory interpretation is the functional equivalent of engaging in correctness review. But this is merely an artefact of having a certified question put to us. It is not a comment on the standard of review of ministers' interpretations of statutory provisions generally.

[37] As for issues other than statutory interpretation, the Federal Court adopted reasonableness review on the outcome reached by the officer on the record of evidence before her. In light of the comments made in *Agraira* on the standard of review for that sort of matter, I conclude that the Federal Court properly selected the standard of review.

(4) The main issues for this Court to analyse

[38] In light of the foregoing discussion, the issues to be analysed are as follows:

(1) *The statutory interpretation issue.* What is the proper interpretation of section 25 and, in particular, recently-added subsection 25(1.3)? In particular, what is the nature of the risk, if any, to be assessed with respect to humanitarian and compassionate considerations under section 25 of IRPA, as amended by the *Balanced Refugee Reform Act*?

(2) *Reasonableness review.* Was the outcome reached by the officer on the record of evidence before her reasonable?

à ce sujet, notre Cour doit toujours avoir pour pratique de donner une réponse définitive à une question certifiée portant sur un point d'interprétation des lois. Ce faisant, je fais remarquer que, à l'occasion de l'affaire *Agraira*, la Cour suprême n'a pas dit ou laissé entendre que cette pratique de notre Cour était erronée.

[36] Lorsque notre Cour répond de manière définitive à une question certifiée sur un point d'interprétation des lois, en substance, il y a eu de sa part examen selon la norme de la décision correcte. Cela traduit toutefois simplement le fait qu'une question certifiée nous a été déferée, et ne se veut pas une observation d'ordre général sur la norme de contrôle applicable aux interprétations de dispositions législatives faites par les ministres.

[37] Quant aux questions autres celles qui relèvent de l'interprétation des lois, la Cour fédérale a examiné, selon la norme de la raisonabilité, la décision de l'agente au vu des éléments de preuve dont elle disposait. Compte tenu des observations formulées à l'occasion de l'affaire *Agraira* sur la norme de contrôle applicable dans ce type de cas, je conclus que la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle correcte.

4) Principales questions à analyser par la Cour

[38] À la lumière de ce qui précède, les questions à analyser sont les suivantes :

1) *Point d'interprétation des lois.* Comment convient-il d'interpréter l'article 25 et, tout particulièrement, le paragraphe 25(1.3) récemment ajouté? En particulier, quelle est la nature du risque, s'il en est, qui doit être examiné au titre des considérations d'ordre humanitaire visées à l'article 25 de la LIPR, modifié par la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*?

2) *Contrôle de la raisonabilité.* Le résultat atteint par l'agente était-il raisonnable au vu de la preuve dont elle disposait?

C. Analysis

(1) The statutory interpretation issue

[39] The main issue raised in the certified question is the interpretation of subsection 25(1.3). However, falling as it does within the humanitarian and compassionate relief section—subsection 25(1)—the meaning of subsection 25(1.3) cannot be considered without examining the meaning of section 25 more generally. And subsection 25(1), of course, must be seen in light of other related sections in the Act.

[40] Seen in the wider context of the Act, subsection 25(1) is an exceptional provision. In the words of the Supreme Court, “an application to the Minister under s. 114(2) [now subsection 25(1)] is essentially a plea to the executive branch for special consideration which is not even explicitly envisioned by the Act”: *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 64. Subsection 25(1) is not intended to be an alternative immigration stream or an appeal mechanism for failed asylum claimants.

[41] The Federal Court has repeatedly interpreted subsection 25(1) as requiring proof that the applicant will personally suffer unusual and undeserved, or disproportionate hardship arising from the application of what I have called the normal rule: see, e.g., *Singh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 11, 340 F.T.R. 29. The hardship must be something more than the usual consequences of leaving Canada and applying to immigrate through normal channels: *Rizvi v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 463.

[42] As a general matter, the consequences are unusual and undeserved, or disproportionate hardship associated with leaving Canada, associated with arriving and staying in the foreign country, or both. Thus, the Federal Court has upheld officers who have taken into account factors such as establishment in Canada, ties to Canada, the best interests of any affected children, medical

C. Analyse

1) Point d'interprétation des lois

[39] L'interprétation du paragraphe 25(1.3) est le principal point soulevé dans la question certifiée. Toutefois, comme le paragraphe 25(1.3) tombe sous le coup des dispositions sur les considérations d'ordre humanitaire — le paragraphe 25(1) — le sens à lui donner ne peut être examiné sans qu'on n'analyse celui de l'article 25 de manière plus générale. Quant au paragraphe 25(1), bien sûr, on doit l'interpréter à la lumière des autres dispositions connexes de la Loi.

[40] Considéré au regard du contexte global de la Loi, le paragraphe 25(1) est une disposition d'exception. Pour reprendre les termes de la Cour suprême, « la demande faite au ministre en vertu du par. 114(2) [maintenant le paragraphe 25(1)] est essentiellement un plaidoyer auprès de l'exécutif en vue d'obtenir un traitement spécial qui n'est même pas explicitement envisagé par la Loi » (*Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 64). Le paragraphe 25(1) ne vise pas à créer une filière d'immigration de remplacement, ni à offrir un mécanisme d'appel aux demandeurs d'asile déboutés.

[41] La Cour fédérale a à maintes reprises interprété le paragraphe 25(1) comme obligeant le demandeur à prouver que l'application de ce que j'appellerais la règle normale lui ferait subir personnellement des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives (voir p. ex., *Singh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 11). Les difficultés subies doivent être plus lourdes que les conséquences inhérentes au fait de quitter le Canada et de présenter sa demande d'immigration par les voies normales (*Rizvi c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 463).

[42] Il doit s'agir habituellement de conséquences inhabituelles et injustifiées ou excessives associées au fait de quitter le Canada, au fait d'arriver et de demeurer dans le pays étranger, ou encore à ces deux faits à la fois. La Cour fédérale a ainsi confirmé les décisions d'agents ayant pris en compte des facteurs tels que l'établissement au Canada, les liens avec le Canada, l'intérêt

inadequacies in the foreign country, discrimination in the foreign country that does not amount to persecution, and other serious hazards in the foreign country. As I shall explain, this is not a closed list of factors that officers may have to consider in particular cases.

[43] In adopting “unusual and undeserved, or disproportionate hardship” as the standard under subsection 25(1), on judicial review the Federal Court has generally adopted the interpretation the Minister has set out in his processing manual: *Citizenship and Immigration Canada, Inland Processing Manual (IP)*, Chapter IP 5: Immigrant Applications in Canada made on Humanitarian or Compassionate Grounds.

[44] Relevant portions of the Minister’s processing manual are as follows:

5.10. The assessment of hardship

The assessment of hardship in an H&C application is a means by which CIC decision-makers determine whether there are sufficient H&C grounds to justify granting the requested exemption(s).

The criterion of “unusual, undeserved or disproportionate hardship” has been adopted by the Federal Court in its decisions on Subsection 25(1), which means that these terms are more than mere guidelines.

...

In many cases the hardship test will revolve around the requirement in A11 to apply for a permanent residence visa before entering Canada. In other words, would it be a hardship for the applicant to leave Canada in order to apply abroad.

Applicants may, however, request exemptions from other requirements of the *Act* and *Regulations*. In such cases, the test is whether it would be a hardship for the applicant if the requested exemption is not granted.

Individual H&C factors put forward by the applicant should not be considered in isolation in a determination of the hardship that an applicant would face; rather, hardship is determined as a result of a global assessment of H&C considerations put forth by the applicant. In other words, hardship is

supérieur de tout enfant touché, l’incapacité d’obtenir des soins médicaux dans le pays étranger, la discrimination n’équivalant pas à persécution dans le pays étranger et d’autres risques graves courus dans le pays étranger. Il ne s’agit pas là, comme je l’expliquerai, d’une liste exhaustive de facteurs que les agents pourraient avoir à examiner dans divers cas particuliers.

[43] En recourant, pour procéder au contrôle judiciaire des affaires visées au paragraphe 25(1), au critère des « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives », la Cour fédérale a généralement retenu l’interprétation du ministre dans le guide opérationnel de Citoyenneté et Immigration Canada, *Traitement des demandes au Canada (IP)*, chapitre IP 5 : Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d’ordre humanitaire.

[44] Les parties pertinentes du guide opérationnel du ministre sont les suivantes :

5.10. Évaluation des difficultés

L’évaluation des difficultés dans le cadre d’une demande CH permet au décideur de CIC de déterminer si des considérations d’ordre humanitaire justifient l’octroi de la dispense demandée.

Le critère des « difficultés inhabituelles et injustifiées ou démesurées » [a] été adopté par la Cour fédérale dans ses décisions fondées sur le paragraphe 25(1) de la LIPR, ce qui signifie que ces termes sont plus que de simples lignes directrices.

[...]

Dans nombre de cas, le critère des difficultés sera lié à l’obligation d’obtenir un visa de résident permanent avant de venir au Canada (L11). Autrement dit, le demandeur ferait-il face à des difficultés s’il devait quitter le Canada pour faire sa demande à l’étranger.

L’étranger peut toutefois demander une dispense d’autres exigences de la *Loi* et du *Règlement*. Dans ce cas, le critère consiste à déterminer si le refus de la dispense risque d’entraîner des difficultés pour le demandeur.

Lorsqu’on détermine les difficultés auxquelles un demandeur fait face, il faut examiner les considérations d’ordre humanitaire globalement plutôt que séparément. En d’autres mots, les difficultés sont évaluées en soupesant l’ensemble des considérations d’ordre humanitaire invoquées par le demandeur. Les

assessed by weighing together all of the H&C considerations submitted by the applicant. Hardship must be unusual and undeserved or disproportionate as described below:

difficultés doivent être inhabituelles et injustifiées ou démesurées, tel qu’il est décrit ci-dessous :

Hardship

| | |
|---|---|
| <p><i>Unusual and undeserved hardship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • The hardship faced by the applicant (if they were not granted the requested exemption) must be, in most cases, unusual. In other words, a hardship not anticipated or addressed by the <i>Act or Regulations</i>; and • The hardship faced by the applicant (if they were not granted the requested exemption) must be undeserved so in most cases, the result of circumstances beyond the person’s control. | <p><i>Disproportionate hardship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sufficient humanitarian and compassionate grounds may also exist in cases that do not meet the “unusual and undeserved” criteria but where the hardship of not being granted the requested exemption(s) would have an unreasonable impact on the applicant due to their personal circumstances. |
|---|---|

| | |
|--|---|
| <p><i>Difficultés inhabituelles et injustifiées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les difficultés auxquelles le demandeur fait face (s’il n’obtient pas la dispense demandée) doivent être inhabituelles dans la plupart des cas. Autrement dit, il s’agit de difficultés non envisagées dans la <i>Loi</i> ou le <i>Règlement</i>; et • les difficultés auxquelles le demandeur fait face (s’il n’obtient pas la dispense demandée) doivent être injustifiées dans la plupart des cas, le résultat de circonstances indépendantes de sa volonté. | <p><i>Difficultés démesurées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il peut aussi exister des considérations d’ordre humanitaire suffisantes dans des cas où les difficultés occasionnées par le refus de la dispense ne seraient pas considérées comme « inhabituelles et injustifiées », mais auraient un impact déraisonnable sur le demandeur en raison de sa situation personnelle. |
|--|---|

5.11. Factors to consider in assessment of hardship

5.11. Facteurs à prendre en considération dans l’évaluation des difficultés

Subsection A25(1) provides the flexibility to grant exemptions to overcome the requirement of obtaining a permanent residence visa from abroad, to overcome class eligibility requirements and/or inadmissibilities, on humanitarian and compassionate grounds.

Le L25(1) prévoit la possibilité de soustraire le demandeur à l’obligation d’obtenir un visa de résident permanent à l’étranger, à l’obligation d’appartenir à une catégorie et/ou à une interdiction de territoire s’il est justifié de le faire pour des considérations d’ordre humanitaire.

Officers must assess the hardship that would befall the applicant should the requested exemption not be granted.

L’agent doit évaluer les difficultés auxquelles le demandeur ferait face s’il n’obtenait pas la dispense demandée.

Applicants may base their requests for H&C consideration on any number of factors including, but not limited to:

Le demandeur peut fonder sa demande CH sur plusieurs facteurs, notamment

- establishment in Canada;
- ties to Canada;
- the best interests of any children affected by their application;
- factors in their country of origin (this includes but is not limited to: Medical inadequacies, discrimination that does not amount to persecution, harassment or other hardships that are not described in A96 and A97);

- son établissement au Canada;
- ses liens avec le Canada;
- l’intérêt supérieur de tout enfant touché par sa demande;
- des facteurs dans son pays d’origine (entre autres, incapacité d’obtenir des soins médicaux, discrimination n’équivalant pas à de la persécution, harcèlement ou autres difficultés non visées aux L96 et L97);

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • health considerations; • family violence considerations; • consequences of the separation of relatives; • inability to leave Canada has led to establishment; and/or • any other relevant factor they wish to have considered not related to A96 and A97. | <ul style="list-style-type: none"> • des facteurs relatifs à la santé; • des facteurs relatifs à la violence familiale; • les conséquences de la séparation des membres de la famille; • l'incapacité à quitter le Canada ayant conduit à l'établissement; et/ou • tout autre facteur pertinent invoqué par le demandeur n'étant pas visé aux L96 et L97. |
|---|--|

[45] I note that this Court and the Supreme Court have never confirmed the “unusual and undeserved, or disproportionate hardship” test adopted by the Federal Court under subsection 25(1), nor has it commented on the above-mentioned passages from the Minister’s processing manual.

[45] Je fais observer que ni notre Cour ni la Cour suprême n’ont jamais avalisé le critère des « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives » adopté par la Cour fédérale pour l’interprétation du paragraphe 25(1), ni jamais formulé de commentaires à l’égard des passages du guide opérationnel du ministre reproduits ci-dessus.

[46] This Court and the Supreme Court have set out the unusual and undeserved, or disproportionate hardship test, but only in the context of cases where the parties agreed on the test or the test was not seriously contested: see, e.g., *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 17; *Legault v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 125, [2002] 4 F.C. 358, at paragraph 23; *Hinzman v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 177, 321 D.L.R. (4th) 111, at paragraph 28; *Hawthorne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCA 475, [2003] 2 F.C. 555, at paragraphs 9 and 30.

[46] Notre Cour et la Cour suprême ont bien exposé le critère des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives, mais seulement à l’occasion d’affaires où les parties s’entendaient sur le critère ou ne le contestaient pas sérieusement (voir, p. ex., l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, précité, au paragraphe 17; *Legault c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CAF 125, [2002] 4 C.F. 358, au paragraphe 23; *Hinzman c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CAF 177, au paragraphe 28; *Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CAF 475, [2003] 2 C.F. 555, aux paragraphes 9 et 30).

[47] While in *Baker* the Supreme Court did not definitively rule on the meaning of subsection 25(1) in the case before it, it is fair to say that its reasoning in the case proceeded on the assumption that unusual and undeserved, or disproportionate hardship was the appropriate standard to be applied under subsection 25(1). Absent any further consideration by the Supreme Court, I find that that this is the appropriate standard to be applied under subsection 25(1). It expresses in a concise way the sort of exceptional considerations that would warrant the granting of such relief within the scheme of the Act.

[47] Si, à l’occasion de l’affaire *Baker*, la Cour suprême ne s’est pas prononcée de manière définitive sur le sens du paragraphe 25(1) pour trancher l’affaire dont elle était saisie, on peut considérer que le raisonnement suivi par elle partait du principe qu’il convenait de recourir, pour l’interprétation du paragraphe 25(1), au critère des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. En l’absence d’un nouvel examen de la question par la Cour suprême, je conclus qu’il s’agit là du bon critère à appliquer aux fins du paragraphe 25(1). Ce critère exprime en termes concis le type de facteurs exceptionnels qui appellent une dispense sous le régime de la Loi.

[48] The Federal Court’s cases underscore that unusual and undeserved, or disproportionate hardship must affect the applicant personally and directly. Applicants under subsection 25(1) must show a link between the evidence of hardship and their individual situations. It is not enough just to point to hardship without establishing that link: see, e.g., *Lalane v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 6, 338 F.T.R. 224, at paragraph 1.

[49] This must be so. Subsection 25(1) requires that one “examine the circumstances concerning the foreign national” and the foreign national may get relief if “it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to the foreign national”. Subsection 25(1.3) emphasizes that the examination under section 25 involves “elements related to the hardships that affect the foreign national.”

[50] Before leaving the interpretation of subsection 25(1) of the Act, it is necessary to say a few words about the meaning of “unusual and undeserved, or disproportionate hardship”. In my view, the decided cases show that the factors set out in section 5.11 of the processing manual, above, are a reasonable enumeration of the types of matters that an officer must consider when assessing an application for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) of the Act. They encompass the sorts of consequences that, depending on the particular facts of particular cases, might meet the high standard of hardship associated with leaving Canada, associated with arriving and staying in the foreign country, or both.

[51] That being said, I wish to caution against officers applying the processing manual and, in particular, the factors listed in section 5.11 of the processing manual as if they describe a closed list of circumstances.

[52] The processing manual is an administrative guideline, nothing more. Administrative guidelines are desirable when dealing with a provision such as this, as they promote consistency in decision making: *Hawthorne*, above; *Eng v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 596. This manual goes some

[48] La jurisprudence de la Cour fédérale relève que le demandeur doit faire face personnellement et directement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives. Les demandeurs qui invoquent le paragraphe 25(1) doivent établir un lien entre la preuve des difficultés qu’ils font valoir et leur situation particulière. Il ne suffit pas de faire état de difficultés sans établir un tel lien (voir, p. ex., *Lalane c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 6, au paragraphe 1).

[49] Il doit en être ainsi. Le paragraphe 25(1) prévoit en effet qu’il faut « étudier le cas de [l’]étranger » et qu’il peut obtenir dispense si l’on « estime que des considérations d’ordre humanitaire relatives à l’étranger le justifient ». On souligne par ailleurs au paragraphe 25(1.3) que, dans l’étude d’une demande faite au titre de l’article 25, il faut tenir compte des « difficultés auxquelles l’étranger fait face ».

[50] Avant de laisser la question de l’interprétation du paragraphe 25(1) de la Loi, il convient de dire quelques mots au sujet du sens de l’expression « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ». À mon avis, il ressort de la jurisprudence que les facteurs mentionnés à la section 5.11 du guide opérationnel, reproduite ci-dessus, constituent une énumération raisonnable du type d’éléments dont doit tenir compte l’agent lorsqu’il examine une demande de dispense pour considérations d’ordre humanitaire fondée sur le paragraphe 25(1) de la Loi. Ces facteurs englobent le type de conséquences qui, en fonction des faits particuliers de chaque cas, peuvent satisfaire au critère rigoureux des difficultés découlant du fait de quitter le Canada, au fait d’arriver et de demeurer dans le pays étranger, ou encore à ces deux faits à la fois.

[51] Cela dit, je souhaite mettre en garde les agents de ne pas appliquer le guide opérationnel, en particulier les facteurs énumérés à sa section 5.11, comme si on y énonçait une liste exhaustive d’éléments pertinents.

[52] Le guide opérationnel constitue un ensemble de lignes directrices administratives, sans plus. De telles lignes directrices sont souhaitables lorsqu’on a affaire à une disposition comme celle qui est en cause, puisqu’elles favorisent la cohérence du processus décisionnel (*Hawthorne*, précité; *Eng c. Canada (Citoyenneté et*

way toward shedding light on the meaning of “unusual and undeserved, or disproportionate hardship”. Indeed, the Federal Court regularly upholds officers’ determinations that are based on a sensitive consideration of these factors that are live on the facts before them.

[53] However, the processing manual is not law: administrative policy statements are only a source of guidance and in no way amend the provisions of the Act or the Regulations (see *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2). It would be reviewable error for an officer to see the processing manual as presenting a closed list of factors to consider and, in that way, to regard the processing manual, and not subsection 25(1), as the law. That would constitute an impermissible fettering of discretion: see, e.g., *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299 341 D.L.R. (4th) 710. Such an approach might leave presently unforeseeable but deserving situations out in the cold.

[54] I adopt the following caution sounded in this very context by my colleague, Dawson J. (as she then was) in *Lim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 FCT 956, at paragraph 4:

It is well settled law that policy guidelines are appropriate so long as they do not fetter the discretion of an individual officer. This is because the exercise of discretion implies the absence of a rule dictating the result in each case. Each case must be looked at individually, on its own merits. Guidelines are not to be regarded as being exhaustive or definitive. Guidelines are to be no more than a statement of general policy or a rough rule of thumb. [Citation omitted.]

[55] Officers must always scrutinize the particular facts before them and consider whether the applicant is personally and directly suffering unusual and undeserved, or disproportionate hardship, regardless of whether the type of hardship is specifically mentioned in the processing manual.

Immigration), 2011 CF 596). Le guide aide à faire la lumière sur le sens de l’expression « difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ». La Cour fédérale confirme d’ailleurs régulièrement les décisions d’agents fondées sur l’examen attentif des facteurs mis en jeu par les faits portés à leur attention.

[53] Le guide opérationnel n’a toutefois pas force de loi : les énoncés administratifs de politiques sont uniquement un outil d’orientation et ils ne modifient en rien les dispositions de la Loi ou du Règlement (voir *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2). L’agent commettrait une erreur susceptible de contrôle s’il estimait que le guide opérationnel contient la liste exhaustive de facteurs à prendre en compte et, de cette manière, considérerait que ce guide, plutôt que le paragraphe 25(1), constituait le droit applicable. Il s’agirait alors d’une entrave inadmissible à l’exercice du pouvoir discrétionnaire (voir, p. ex., *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299). Avec une telle approche, des situations actuellement imprévisibles, méritant néanmoins d’être prises en compte, pourraient être laissées de côté.

[54] Je fais mien l’appel suivant à la prudence lancé dans ce contexte même par ma collègue la juge Dawson (qui siégeait alors à la Cour fédérale) dans la décision *Lim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CFPI 956, au paragraphe 4 :

Il est bien établi en droit que les lignes directrices sont appropriées dans la mesure où elles n’entravent pas l’exercice du pouvoir discrétionnaire de l’agent. Il en est ainsi car l’exercice du pouvoir discrétionnaire sous-entend qu’aucune règle ne doit dicter le résultat dans chaque cas. Chaque cas doit être examiné comme un cas d’espèce quant à son bien-fondé. Les lignes directrices ne doivent pas être considérées comme exhaustives ou définitives. Elles constituent tout au plus un énoncé de politique générale ou une règle empirique grossière. [Renvoi omis.]

[55] Les agents doivent toujours analyser les faits particuliers portés à leur attention et rechercher si le demandeur subit ou non, personnellement et directement, des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives, peu important si le type de difficultés en cause est mentionné expressément dans le guide opérationnel.

[56] Mr. Kanthasamy submitted that the test under subsection 25(1) is broader than that set out above. He submitted that this Court should follow two authorities that adopted such an approach: *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722 (T.D.); and *Chirwa, Lancelot* (1970), 4 I.A.C. 338 (I.A.B.).

[57] I do not agree that the Federal Court [then the Federal Court Trial Division] in *Yhap*, read in whole, adopted a test different from that applied by the Federal Court in other cases. In *Yhap*, the Court held the scope of discretion was “wide”, which undoubtedly it is (at page 739). It considered the processing manual to provide useful assistance to officers in the exercise of their discretion. It warned that the officers must not take the text of the processing manual and “consider it a limitation on the category of humanitarian and compassionate factors” (at page 741). It warned that the officers must direct their minds to the “humanitarian and compassionate circumstances” and “not to a set of criteria which constitute inflexible limitations on the discretion conferred by the Act.” In the end, it applied the unusual and undeserved, or disproportionate hardship test.

[58] I do acknowledge that in *Yhap*, in isolated words not subsequently adopted, the Federal Court suggested that broader reasons of public policy might come to bear. And in *Chirwa*, the Board suggested that compassionate considerations are “those facts, established by the evidence, which would excite in a reasonable man in a civilized community a desire to relieve the misfortunes of another—so long as these misfortunes ‘warrant the granting of special relief’ from the effect of the provisions of the *Immigration Act*.” In my view, however, these isolated words do not correctly express the test under subsection 25(1) of the Act.

[59] The Federal Court has repeatedly rejected such a broad interpretation of subsection 25(1): *Reis v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 179, 405 F.T.R.

[56] M. Kanthasamy a soutenu que le critère mentionné au paragraphe 25(1) était plus large que celui exposé précédemment. Selon lui, la Cour doit suivre l’enseignement de deux décisions où l’on a adopté une telle approche, soit *Yhap c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722 (1^{re} inst.), et *Chirwa, Lancelot* (1970), 4 I.A.C. 338 (C.A.I.).

[57] Je ne saurais dire, après examen global de la décision *Yhap*, que la Cour fédérale [auparavant la Section de première instance de la Cour fédérale] a alors retenu un critère différent de celui auquel elle a recouru dans d’autres affaires. La Cour fédérale a jugé à l’occasion de l’affaire *Yhap* que le pouvoir discrétionnaire accordé était « d’une grande portée », et cela ne fait nul doute (à la page 739). Elle a dit estimer que le guide opérationnel apportait une aide utile aux agents dans l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Elle a mis en garde les agents de ne pas considérer le texte du guide opérationnel « comme une restriction à imposer à la catégorie des facteurs d’ordre humanitaire » (à la page 741), et a déclaré qu’ils devaient concentrer leur attention sur ce qui « constitue des circonstances d’ordre humanitaire » et « non sur un ensemble de critères qui constituent des restrictions inflexibles imposées au pouvoir discrétionnaire prévu par la Loi ». En dernière analyse, la Cour fédérale a appliqué le critère des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[58] Je reconnais que dans la décision *Yhap*, par des expressions isolées et non-reprises par la suite, la Cour fédérale a laissé entendre que des motifs plus généraux d’intérêt public pouvaient entrer en ligne de compte. En outre, la Commission a déclaré à l’occasion de l’affaire *Chirwa* que les considérations d’ordre humanitaire étaient « des faits établis par la preuve, de nature à inciter tout homme raisonnable d’une société civilisée à soulager les malheurs d’une autre personne — dans la mesure où ses malheurs “justifient l’octroi d’un redressement spécial” aux fins des dispositions de la *Loi sur l’immigration* ». J’estime toutefois qu’on n’exprime pas correctement par ces expressions isolées le critère énoncé au paragraphe 25(1) de la Loi.

[59] La Cour fédérale a rejeté à maintes reprises une interprétation aussi large du paragraphe 25(1) (*Reis c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 179;

104; *Jung v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 678; and *Aoanan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 734, 353 F.T.R. 283.

[60] I agree with these more recent decisions of the Federal Court. The isolated words in *Yhap* and *Chirwa* take subsection 25(1) beyond permitting relief in situations of very significant hardship (as described above) to situations where one’s subjective view of the equities is aroused. That goes beyond the role of subsection 25(1) within the scheme of the Act. It would take even broader words, such as “equitable and just”, to import such an expansive standard into subsection 25(1) of the Act.

[61] For completeness, I would add that a finding that an applicant has established humanitarian and compassionate grounds under subsection 25(1) of the Act does not automatically mean that the applicant is entitled to relief. The Minister can refuse to allow the exception when he is of the view that public interest reasons shaped by “the general context of Canadian laws and policies on immigration”, especially those set out in the section 3 of the Act, supersede humanitarian and compassionate reasons. See *Legault*, above, at paragraphs 17–18; *Pannu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1356, at paragraph 29.

[62] Now I turn to subsection 25(1.3) of the Act.

[63] The *Balanced Refugee Reform Act*, above, added subsection 25(1.3) to the Act. This new subsection provides that an officer may not consider the factors that are taken into consideration under sections 96 and 97 of the Act, but must consider elements related to hardships:

25....

Non-application of certain factors

(1.3) In examining the request of a foreign national in Canada, the Minister may not consider the factors that are taken into account in the determination of whether a person is a Convention

Jung c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2009 CF 678; *Aoanan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 734).

[60] A mon sens, cette jurisprudence plus récente de la Cour fédérale est saine. Vu les expressions isolées utilisées à l’occasion des affaires *Yhap* et *Chirwa*, le paragraphe 25(1), plutôt que de simplement permettre une dispense lorsqu’on fait face à de très graves difficultés (comme on l’a décrit précédemment), autorise cette dispense lorsque sont soulevées des considérations subjectives touchant l’équité, ce qui va au-delà de l’objet du paragraphe 25(1) dans le cadre du régime de la Loi. Il faudrait des mots de plus large portée encore, comme « équitable et juste », pour qu’on puisse dégager du paragraphe 25(1) de la Loi un critère aussi large.

[61] Par souci d’exhaustivité, j’ajoute que le demandeur n’as pas automatiquement droit à la dispense du simple fait qu’on a conclu qu’il avait établi l’existence de considérations d’ordre humanitaire aux fins du paragraphe 25(1) de la Loi. Le ministre peut ne pas accorder la dispense s’il est d’avis que des considérations d’intérêt public s’inscrivant « dans le contexte général des lois et politiques canadiennes d’immigration », particulièrement celles énoncées à l’article 3 de la Loi, l’emportent sur les raisons d’ordre humanitaire (voir *Legault*, précité, aux paragraphes 17 et 18; *Pannu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1356, au paragraphe 29).

[62] Examinons maintenant le paragraphe 25(1.3) de la Loi.

[63] On a prévu dans la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, précitée, l’ajout du paragraphe 25(1.3) à la Loi. Selon ce nouveau paragraphe, l’agent ne doit tenir compte d’aucun des facteurs pris en considération aux fins des articles 96 et 97 de la Loi, mais doit toutefois tenir compte des difficultés auxquelles l’étranger fait face :

25. [...]

(1.3) Le ministre, dans l’étude de la demande faite au titre du paragraphe (1) d’un étranger se trouvant au Canada, ne tient compte d’aucun des facteurs servant à établir la qualité de réfugié

Non-application de certains facteurs

refugee under section 96 or a person in need of protection under subsection 97(1) but must consider elements related to the hardships that affect the foreign national.

[64] Counsel submits that subsection 25(1.3) has no application to subsection 25(1) applications because the opening words of subsection 25(1) say “Subject to subsection (1.2)”, not “Subject to subsections (1.2) and (1.3)”.

[65] This submission has no merit. Subsection (1) requires the Minister to consider requests when made. Subsection (1.2) acts as an exception to this, preventing the Minister from considering subsection 25(1) applications right at the outset in certain situations, for example where another subsection 25(1) application is pending. Subsection (1.3) supplements subsection 25(1) by guiding the officer on how an application should be assessed once the officer is considering the application.

[66] What then is the role of subsection 25(1.3)? In my view, it is not meant to change the overall standard of subsection 25(1) which, as we have seen, is to redress situations where the applicant will personally and directly suffer unusual and undeserved, or disproportionate hardship.

[67] Rather, on its express words, subsection 25(1.3) warns that the humanitarian and compassionate relief process is not to duplicate the processes under sections 96 and 97 of the Act. Subsection 25(1.3) goes no further than that.

[68] Applicants for humanitarian and compassionate relief under subsection 25(1) have not met the thresholds for relief under sections 96 and 97 of the Act. They have not met the risk factors under those sections, namely the risk of persecution, torture, or cruel and unusual treatment or punishment upon removal in accordance with international conventions.

[69] Subsection 25(1.3) provides, in effect, that a humanitarian and compassionate relief application must

— au sens de la Convention — aux termes de l’article 96 ou de personne à protéger au titre du paragraphe 97(1); il tient compte, toutefois, des difficultés auxquelles l’étranger fait face.

[64] On a fait valoir que le paragraphe 25(1.3) ne vise pas les demandes présentées en vertu du paragraphe 25(1) puisque cette disposition débute par les mots « Sous réserve du paragraphe (1.2) » et non « Sous réserve des paragraphes (1.2) et (1.3) ».

[65] Cette thèse est sans fondement. Le paragraphe (1) dispose que le ministre doit étudier les demandes qui lui sont faites. Le paragraphe (1.2) établit une exception, en interdisant au ministre d’étudier la demande faite au titre du paragraphe 25(1) dans certains cas, par exemple lorsqu’une telle demande a déjà été présentée et est toujours pendante. Le paragraphe (1.3) apporte des précisions au paragraphe 25(1) en indiquant à l’agent comment évaluer une demande lorsqu’il procède à son étude.

[66] Quel est alors l’objet du paragraphe 25(1.3)? Cet objet n’est pas selon moi de modifier le critère général consacré par le paragraphe 25(1) qui, comme on l’a vu, vise à remédier aux situations où le demandeur subirait, personnellement et directement, des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[67] Au contraire, le paragraphe 25(1.3) dispose expressément que le processus de dispense pour considérations d’ordre humanitaire ne doit pas faire double emploi avec les processus d’application des articles 96 et 97 de la Loi. Le paragraphe 25(1.3) ne va plus loin que cela.

[68] Les personnes qui présentent une demande de dispense pour considérations d’ordre humanitaire au titre du paragraphe 25(1) ne répondent pas aux exigences minimales permettant de se prévaloir des dispositions des articles 96 et 97 de la Loi. Ils n’ont pas satisfait aux facteurs de risque faisant jouer ces articles, plus précisément le risque de persécution, de torture ou de traitements ou peines cruels et inusités, en conformité avec les conventions internationales.

[69] Le paragraphe 25(1.3) prévoit en fait que le processus de demande de dispense pour considérations

not duplicate the processes under sections 96 and 97 of the Act, i.e., assess the risk factors for the purposes of sections 96 and 97 of the Act.

[70] But this is not to say that the facts that were adduced in proceedings under sections 96 and 97 of the Act are irrelevant to a humanitarian and compassionate relief application. Far from it.

[71] While the facts may not have given the applicant relief under sections 96 or 97, they may nevertheless form part of a constellation of facts that give rise to humanitarian and compassionate grounds warranting relief under subsection 25(1).

[72] In submissions, the Minister accepted that this was so. She suggested that the same facts marshalled in support of relief sought under sections 96 and 97 are relevant to section 25 but they have to be seen in light of or, in her words, “through the lens” of the section 25 test, which is one of hardship.

[73] In my view, that is a useful way of describing what must happen under section 25 now that subsection 25(1.3) has been enacted—the evidence adduced in previous proceedings under sections 96 and 97 along with whatever other evidence that applicant might wish to adduce is admissible in subsection 25(1) proceedings. Officers, however, must assess that evidence through the lens of the subsection 25(1) test—is the applicant personally and directly suffering unusual and undeserved, or disproportionate hardship?

[74] The role of the officer, then, is to consider the facts presented through a lens of hardship, not to undertake another section 96 or 97 risk assessment or substitute his decision for the Refugee Protection Division’s findings under sections 96 and 97. His task is not to perform the same assessment of risk as is conducted under sections 96 and 97. The officer is to look at facts relating to hardship, not factors relating to risk.

humanitaires ne doit pas faire double emploi avec les processus fondés sur les articles 96 et 97 de la Loi, qui concernent l’évaluation des facteurs de risque aux fins de ces articles.

[70] Il ne s’ensuit toutefois pas que les faits exposés dans une procédure relevant des articles 96 et 97 de la Loi sont sans intérêt dans le cadre d’une demande de dispense pour considérations d’ordre humanitaire. Loin de là d’ailleurs.

[71] Quoique les faits aient pu ne pas donner ouverture, pour le demandeur, à la protection offerte par les articles 96 et 97, ils peuvent néanmoins faire partie d’un éventail de faits équivalant à des considérations d’ordre humanitaire qui justifient la dispense aux termes du paragraphe 25(1).

[72] Le ministre l’a reconnu dans ses observations, soutenant que les éléments réunis à l’appui de la demande au titre des articles 96 et 97 sont également pertinents lorsqu’est invoqué l’article 25, mais qu’il faut les voir à la lumière, ou [TRADUCTION] « à travers le prisme », selon ses termes, du critère de l’article 25, soit celui des difficultés.

[73] C’est là à mon avis un exposé utile de ce que commande l’article 25 depuis qu’a été adopté le paragraphe 25(1.3) : les éléments de preuve produits dans le cadre d’une procédure antérieure fondée sur les articles 96 et 97, ainsi que toute autre élément que le demandeur pourra vouloir présenter, est admissible dans une procédure au titre du paragraphe 25(1). Les agents doivent toutefois apprécier ces éléments à travers le prisme du critère du paragraphe 25(1) et ainsi rechercher si le demandeur fait face personnellement et directement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[74] Le rôle de l’agent consiste donc à examiner les faits présentés sous le prisme des difficultés en cause, et non de procéder à une nouvelle appréciation du risque aux fins des articles 96 et 97 ou de substituer sa décision aux conclusions tirées, lors de l’appréciation de ce risque, par la Section de la protection des réfugiés. L’agent n’a pas pour mission d’effectuer la même appréciation du risque que celle menée au titre des articles 96

[75] Matters such as well-founded fear of persecution, risk to life, and risk of cruel and unusual treatment or punishment—factors under sections 96 and 97—may not be considered under subsection 25(1) by virtue of subsection 25(1.3) but the facts underlying those factors may nevertheless be relevant insofar as they relate to whether the applicant is directly and personally experiencing unusual and undeserved, or disproportionate hardship.

[76] It follows that I agree with Justice Hughes' comments in *Caliskan v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1190, [2014] 2 F.C.R. 111, at paragraph 22:

I conclude that the guidelines got it right in construing how the amended provisions of section 25 of IRPA are to be interpreted. We are to abandon the old lingo and jurisprudence respecting personalized and generalized risk and focus upon the hardship to the individual. Included within the broader exercise in considering such hardship is consideration of “adverse country conditions that have a direct negative impact on the applicant.”

[77] Before leaving this section of my reasons, I wish to address Mr. Kanthasamy's submission that subsection 25(1.3) must be interpreted in accordance with the values expressed in section 7 of the Charter [*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]]. In my view, the above interpretation—which permits a consideration of the evidence through the lens of hardship—is consistent with Charter values. Those who suffer disproportionate hardship in their particular circumstances will be entitled to humanitarian and compassionate relief under section 25 of the Act.

et 97. L'agent doit se pencher sur les faits qui se rapportent aux difficultés, pas sur les facteurs qui se rapportent au risque.

[75] Si des éléments comme la crainte fondée de persécution, la menace à la vie et le risque de traitements ou peines cruels et inusités — des facteurs liés aux articles 96 et 97 — ne peuvent être pris en compte dans l'étude de la demande faite au titre du paragraphe 25(1) en vertu du paragraphe 25(1.3), les faits qui sous-tendent ces facteurs peuvent néanmoins s'avérer pertinents, dans la mesure où ils ont trait à la question de savoir si le demandeur fait face directement et personnellement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[76] Je souscris par conséquent aux observations suivantes formulées par le juge Hughes à l'occasion de l'affaire *Caliskan c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 1190, [2014] 2 R.C.F. 111, au paragraphe 22 :

Je conclus que les auteurs des lignes directrices ont vu juste quant à l'interprétation qu'il convient de faire des dispositions modifiées de l'article 25 de la LIPR. Nous devons abandonner le vieux jargon et l'ancienne jurisprudence relatifs aux risques personnalisés et généralisés et nous concentrer sur les difficultés qu'éprouverait l'intéressé. Cet exercice plus général d'examen des difficultés en question comprend la prise en compte « des conditions défavorables dans le pays qui ont une incidence néfaste directe sur le demandeur ».

[77] Avant d'en finir avec cette partie des motifs, je désire aborder la thèse de M. Kanthasamy selon laquelle il faut interpréter le paragraphe 25(1.3) conformément aux valeurs exprimées à l'article 7 de la Charte [*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]]. À mon avis, l'interprétation présentée plus haut — qui permet la prise en compte des éléments de preuve à travers le prisme des difficultés en cause — est cohérente avec les valeurs de la Charte. Les personnes qui sont, en raison de leur situation particulière, exposées à des difficultés excessives ont droit à la dispense pour considérations d'ordre humanitaire prévue à l'article 25 de la Loi.

[78] I would add that a refusal under section 25 to exempt applicants from the requirements of the Act does not take away rights. It does not refuse permanent residence to applicants. Rather, it means they will have to comply with the usual requirements of the Act and regulations, requirements that are constitutionally compliant.

(2) Reasonableness review

[79] Are there any grounds to set aside the officer's decision in this case? As mentioned above, the Federal Court properly found that the officer's decision is subject to reasonableness review.

[80] After conducting reasonableness review, the Federal Court found that the officer's decision passed muster. Our task is to assess whether that conclusion is correct.

[81] What does reasonableness mean? *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 describes it as a range of outcomes that is acceptable and defensible on the facts and the law.

[82] In later jurisprudence, the Supreme Court said in *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraphs 17–19 and 23, the range of acceptable and defensible outcomes is “flexible”, depends on “all relevant factors” and “varies with ... the nature of the impugned administrative act” and “the particular type of decision making involved”. In *Catalyst*, the range was rather broad, as the decision maker had a “broad discretion” involving “an array of social, economic, political and other non-legal considerations.”

[83] The idea of ranges of acceptable and defensible outcomes or margins of appreciation that broaden or narrow depending on the circumstances was recently reaffirmed in *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraphs 37–41. See also cases in this Court such as

[78] J'ajouterais que le refus de dispenser les demandeurs, sur le fondement de l'article 25, des exigences de la Loi ne leur enlève aucun droit, ni ne les empêche d'obtenir la résidence permanente. Un tel refus signifie plutôt que les demandeurs doivent respecter les exigences habituelles de la Loi et des règlements, exigences qui sont conformes à la Constitution.

2) Examen de la raisonabilité

[79] Y a-t-il des raisons d'annuler la décision de l'agente dans la présente affaire? Comme on l'a vu, la Cour fédérale a conclu à juste titre que la décision de l'agente était susceptible d'examen selon la norme de la raisonabilité.

[80] Après avoir procédé à l'examen en fonction de cette norme, la Cour fédérale a conclu que la décision de l'agente était acceptable. La mission qui nous incombe est d'apprécier cette conclusion.

[81] Qu'entend-on par raisonabilité? Cette norme est définie par la jurisprudence *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 comme l'appartenance à un éventail d'issues acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[82] La Cour suprême a déclaré par l'arrêt postérieur *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, aux paragraphes 17 à 19 et 23, que l'éventail des issues acceptables pouvant se justifier était une norme « souple », variant en fonction de « l'ensemble des facteurs pertinents » et de « la nature de la mesure administrative contestée » ainsi que du « type particulier de processus décisionnel en cause ». L'éventail en cause était plutôt large dans l'affaire *Catalyst*, le décideur disposant d'un « large pouvoir discrétionnaire » qui faisait intervenir « toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique ».

[83] On a réaffirmé la notion d'éventail d'issues acceptables pouvant se justifier ou de marge d'appréciation s'élargissant ou se resserrant selon les circonstances par le récent arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, aux paragraphes 37 à 41 (se reporter également à

Abraham v. Canada (Attorney General), 2012 FCA 266, 440 N.R. 201, at paragraphs 37–50; *Canada (Attorney General) v. Canadian Human Rights Commission*, 2013 FCA 75, 277 C.R.R. (2d) 233, at paragraphs 13–14.

[84] Putting the words of *Baker* (“considerable deference”) into the language of post-*Dunsmuir* standard of review jurisprudence, in many cases under subsection 25(1) officers will have a broad range of acceptable and defensible outcomes available to them. This being said, owing to the importance of the matter to applicants under subsection 25(1), the Court must be vigilant in ensuring that the outcome the officer reaches is truly within that range: *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*¹, 2014 FCA 56, 455 N.R. 157.

[85] In my view, the officer reached a decision that was defensible and acceptable on the facts before her. Several reasons support this conclusion.

[86] The officer charged herself correctly on the law. In her first set of reasons, the officer stated that in order to establish humanitarian and compassionate grounds Mr. Kanthasamy would have to show that his personal circumstances are such that the hardship of having to obtain a permanent visa from outside Canada in the normal manner would be unusual and undeserved, or disproportionate. The officer noted the need to consider Mr. Kanthasamy’s personalized risk, establishment in Canada and the best interest of the child.

[87] Mr. Kanthasamy identified a fear of returning to Sri Lanka because he is a young Tamil male from the northern region of the country.

[88] The officer noted the presence of subsection 25(1.3). In her view, the fear identified by Mr. Kanthasamy pertained to fear of persecution, torture, risk to life or

la jurisprudence de notre Cour, notamment à *Abraham c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 266, aux paragraphes 37 à 50, ainsi qu’à *Canada (Procureur général) c. Commission canadienne des droits de la personne*, 2013 CAF 75, aux paragraphes 13 et 14).

[84] Pour recourir au vocabulaire utilisé dans la jurisprudence sur la norme de contrôle postérieure à la jurisprudence *Dunsmuir* afin d’exprimer ce qui est dit dans l’arrêt *Baker* (la nécessité d’une « grande retenue »), les agents disposent dans bien des cas, face à une demande fondée sur le paragraphe 25(1), d’un vaste éventail d’issues. La demande relevant du paragraphe 25(1), le juge doit s’assurer avec vigilance de l’appartenance véritable à un tel éventail de l’issue à laquelle l’agent est arrivé (*Canada (Transport, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*¹, 2014 CAF 56).

[85] J’estime qu’en l’espèce l’agente a pris une décision acceptable qui se justifie au regard des faits dont elle disposait. Plusieurs motifs militent en faveur de cette conclusion.

[86] L’agente a correctement exposé les règles de droit applicables. Elle a déclaré dans ses premiers motifs que, pour faire valoir avec succès les considérations d’ordre humanitaire, M. Kanthasamy devait démontrer que sa situation personnelle était telle que les difficultés occasionnées par l’obtention hors du Canada d’un visa de résident permanent de la manière normale seraient inhabituelles et injustifiées ou excessives. L’agente a aussi signalé la nécessité de prendre en compte le risque personnalisé couru par M. Kanthasamy, l’établissement de ce dernier au Canada et l’intérêt supérieur de l’enfant.

[87] M. Kanthasamy a fait part de sa crainte de retourner au Sri Lanka parce qu’il était un jeune Tamoul du Nord de ce pays.

[88] L’agente a relevé l’existence du paragraphe 25(1.3). Elle a estimé que la crainte invoquée par M. Kanthasamy était une crainte de persécution, de

¹ Editor’s Note: This decision will be reported in the *Federal Courts Reports*.

¹ Note de l’arrêstiste: Cette décision sera publiée dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

cruel and unusual treatment or punishment on the basis of his race or nationality. In light of subsection 25(1.3), the officer stated in her first set of reasons that she did not consider “the applicant’s risk in this context”, meaning in the context of whether he is a Convention refugee under section 96 or a person in need of protection under subsection 97(1). She repeated this in her second set of reasons. Given the interpretation of subsection 25(1.3) I have reached, above, this was an acceptable approach.

[89] However—again, consistently with the approach I have described above—the officer did consider Mr. Kanthasamy’s fear based on being a young Tamil male from the northern region of the country in the specific context of the subsection 25(1) application, viewing it through the lens of hardship.

[90] Taking both sets of reasons together, the officer considered a wide variety of evidence placed before her. The officer considered Mr. Kanthasamy’s letter of submissions, affidavit, a USDOS [United States Department of State] report regarding the treatment of Tamils in Sri Lanka, various letters, photographs, country documentation and a psychological assessment. Weighing all of this evidence, the officer decided against granting Mr. Kanthasamy’s section 25 application for several reasons.

[91] First, the officer found that “insufficient evidence was presented to satisfy [her] that the applicant will be targeted by the security forces”. The officer identified areas where the evidence was lacking.

[92] Second, the officer found in her first set of reasons that the targeting of young Tamil males was done for security reasons “on suspicion that those targeted are LTTE supporters or sympathizers” and that “measures [were] taken by the government to improve the security forces with respect to treatment of Tamils”. In her

torture, de menace pour la vie ou de risque de traitements ou peines cruels et inusités en raison de sa race ou de sa nationalité. Au regard du paragraphe 25(1.3), l’agente a déclaré dans ses premiers motifs qu’elle n’avait pas considéré [TRADUCTION] « le risque couru par le demandeur dans ce contexte », en entendant par ce contexte la question de savoir si ce dernier était un réfugié au sens de la Convention aux fins de l’article 96, ou une personne à protéger aux fins du paragraphe 97(1). Elle a déclaré la même chose dans ses seconds motifs. Étant donné mon interprétation du paragraphe 25(1.3) exposée précédemment, il s’agissait là d’une approche acceptable.

[89] Cependant — encore une fois conformément à l’approche que j’ai décrite —, l’agente a bien tenu compte de la crainte de M. Kanthasamy fondée sur le fait qu’il était un jeune Tamoul du Nord du Sri Lanka, dans le contexte particulier de l’étude de sa demande au titre du paragraphe 25(1) à travers le prisme des difficultés du demandeur.

[90] Après examen de concert des premiers et des seconds motifs, j’estime que l’agente a pris en compte une grande diversité d’éléments de preuve qu’on lui avait présentés : la lettre d’observations et l’affidavit de M. Kanthasamy, un rapport du Département d’État des États-Unis sur le traitement réservé aux Tamouls au Sri Lanka, diverses lettres, des photographies, des documents sur la situation dans le pays et un rapport d’évaluation psychologique. Après avoir apprécié tous ces éléments de preuve, l’agente a rejeté la demande de M. Kanthasamy fondée sur l’article 25, et ce, par plusieurs motifs.

[91] Premièrement, l’agente a conclu que [TRADUCTION] « la preuve qui [lui avait] été présentée était insuffisante pour [la] convaincre que le demandeur serait ciblé par les forces de sécurité ». Elle a précisé les points à l’égard desquels elle estimait que la preuve était lacunaire.

[92] Deuxièmement, l’agente a conclu dans ses premiers motifs que le ciblage des jeunes Tamouls s’expliquait par des motifs de sécurité, [TRADUCTION] « car on les soupçon[n]ait être des partisans ou des sympathisants des TLET », et que « le gouvernement a[vait] pris des mesures pour que les forces de sécurité

second set of reasons, the officer found that the security measures were taken “to preserve the best interests and security of the Sri Lankan nation as a whole” and “attempts have been made by the government to improve the situation regarding Tamils”. In short, in her view, conditions in Sri Lanka for Tamils were improving.

[93] Third, Mr. Kanthasamy failed to “provide detailed information or evidence of discrimination he suffered while in Sri Lanka”.

[94] Fourth, while Mr. Kanthasamy had established himself to some extent in Canada, he did not establish himself “to such a degree that return to Sri Lanka would amount to unusual and undeserved or disproportionate hardship”. In saying this, the officer took into account that Mr. Kanthasamy had been in Canada for some time and so some degree of establishment would be expected.

[95] Fifth, in considering Mr. Kanthasamy’s best interests as a child at the time of the application, the officer found that it would be in “his best interest to return to Sri Lanka” where “he would ... have the care and support of his immediate family members” and “no evidence has been provided to satisfy [her] that they will be unable or unwilling to assist or support him with re-integration into Sri Lankan society”. He had spent the majority of his life in Sri Lanka and he had attended school there. The officer noted that Mr. Kanthasamy had failed to satisfy her that “he would be unable to attend school or that he would be unable to obtain employment ... upon his return to Sri Lanka”.

[96] Sixth, in the second set of reasons the officer examined the psychologist’s report offered in support of Mr. Kanthasamy’s application and acknowledged the medical expertise of the psychologist. However, the officer assigned it little weight, noting that the details of past experiences of Mr. Kanthasamy in the

traitent mieux les Tamouls ». L’agente a également conclu dans ses seconds motifs que les mesures de sécurité prises visaient à [TRADUCTION] « protéger les intérêts supérieurs et à assurer la sécurité de la nation sri-lankaise tout entière » et que « le gouvernement [tentait] de diverses manières d’améliorer la situation des Tamouls ». Bref, selon l’agente, la situation des Tamouls s’améliorait au Sri Lanka.

[93] Troisièmement, M. Kanthasamy n’avait pas [TRADUCTION] « présenté des renseignements ou des éléments de preuve circonstanciés quant à la discrimination subie par lui au Sri Lanka ».

[94] Quatrièmement, s’il est vrai que M. Kanthasamy s’était établi dans une certaine mesure au Canada, ce degré d’établissement n’était pas [TRADUCTION] « tel que son retour au Sri Lanka lui occasionnerait des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives ». L’agente a dit cela en tenant compte du fait que M. Kanthasamy était au Canada depuis un certain temps déjà et qu’on pouvait ainsi s’attendre à un certain degré d’établissement de sa part.

[95] Cinquièmement, l’agente a conclu, lorsqu’elle s’est penchée sur l’intérêt supérieur de M. Kanthasamy en tant qu’enfant au moment de la demande, qu’il serait [TRADUCTION] « dans son intérêt supérieur de retourner au Sri Lanka », où « il [...] disposerait des soins et du soutien des membres de sa famille immédiate »; l’agente a aussi conclu que [TRADUCTION] « la preuve produite ne [la] convainquait pas que [les membres de la famille] ne pourraient ou ne voudraient pas lui fournir aide et soutien en vue de sa réinsertion dans la société sri-lankaise ». M. Kanthasamy avait passé la plus grande part de sa vie au Sri Lanka et il y avait fait ses études. L’agente a souligné que M. Kanthasamy ne l’avait pas convaincue qu’il [TRADUCTION] « ne pourrait fréquenter l’école ou obtenir un emploi [...] advenant son retour au Sri Lanka ».

[96] Sixièmement, l’agente a examiné dans ses seconds motifs le rapport de psychologue produit à l’appui de la demande de M. Kanthasamy, et elle a reconnu les compétences médicales du psychologue. L’agente a toutefois accordé peu de poids à ce rapport, en faisant remarquer que les détails sur les événements

psychologist's report were hearsay, were based on one interview, and did not appear in any of the other materials submitted. Overall, the officer considered that "insufficient evidence was presented to satisfy [her] that the applicant will be targeted by the security forces". In a fairly detailed passage, the officer concluded the following:

Although [the psychologist's] diagnosis is or may be sound because in some parts it flows from the health professional's observations, the roots of the problem remain for the applicant to establish. The applicant may suffer from anxiety and distress for a number of reasons, and the [psychologist] is not in a position to say more than his conditions are consistent with their allegations. I accept the diagnosis however, the applicant has provided insufficient evidence that he has been or is currently in treatment regarding the aforementioned issues or that he could not obtain treatment if required in his native Sri Lanka or that in doing so it would amount to hardship that is unusual and undeserved or disproportionate.

[97] Mr. Kanthasamy took particular issue with the officer's findings concerning the psychologist's report. No doubt, that report contained statements to which weight could have been given leading to a decision in Mr. Kanthasamy's favour. But that is not the test under reasonableness review. Under reasonableness review, the officer is allowed to make acceptable and defensible assessments as to the significance and weight of the evidence.

[98] Here, the officer found the evidence to be deserving of little weight. There is nothing in the record that would undercut the acceptability and defensibility of that conclusion.

[99] In conducting reasonableness review of factual findings such as these, it is not for this Court to reweigh the evidence. Rather, under reasonableness review, our quest is limited to finding irrationality or arbitrariness of the sort that implicates our rule of law jurisdiction, such as a complete failure to engage in the fact-finding process, a failure to follow a clear statutory requirement

vécus par M. Kanthasamy dans le passé y constituaient du oui-dire, qu'ils s'appuyaient sur une seule entrevue et qu'on n'en faisait état dans aucun autre document produit. L'agente a estimé de manière générale que [TRADUCTION] « la preuve qui [lui avait] été présentée était insuffisante pour [la] convaincre que le demandeur serait ciblé par les forces de sécurité ». L'agente a exprimé de manière assez circonstanciée sa conclusion comme suit :

[TRADUCTION] Quoique le diagnostic [du psychologue] soit ou puisse être fiable puisqu'il découle en partie des observations mêmes du professionnel de la santé, le demandeur doit établir les racines du problème. Le demandeur peut souffrir d'angoisse et de détresse psychologique pour plusieurs raisons, et le [psychologue] n'est pas en mesure de faire plus que de dire que ses troubles concordent avec les allégations formulées. J'admets toutefois le diagnostic, mais le demandeur n'a quand même pas fourni une preuve suffisante pour démontrer qu'il subit ou qu'il a subi des traitements pour les problèmes susmentionnés, ou qu'il ne pourrait obtenir les traitements éventuellement nécessaires dans son pays d'origine, le Sri Lanka, ou encore que cela lui occasionnerait des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[97] M. Kanthasamy a particulièrement remis en question les conclusions de l'agente au sujet du rapport du psychologue. Il ne fait aucun doute que le rapport contenait des déclarations auxquelles ont aurait pu accorder du poids, et qu'il aurait pu justifier une décision favorable à M. Kanthasamy. Ce n'est toutefois pas là le critère applicable lors d'un contrôle selon la norme de la raisonabilité. En fonction de cette norme, il est loisible à l'agent d'apprécier l'importance et le poids à accorder aux éléments de preuve, dans la mesure où cette évaluation est acceptable et peut se justifier.

[98] En l'espèce, l'agente a conclu qu'il fallait accorder peu de poids aux éléments de preuve. Rien au dossier ne permet à la Cour d'estimer que cette conclusion est non acceptable ou non justifiable.

[99] Lorsqu'elle effectue un examen selon la norme de la raisonabilité de conclusions de fait telles que celles-ci, la Cour n'a pas pour mission d'apprécier de nouveau les éléments de preuve versés aux débats. Elle doit alors plutôt se limiter à rechercher si une conclusion a un caractère irrationnel ou arbitraire tel que sa compétence, reposant sur la primauté du droit, est

when finding facts, the presence of illogic or irrationality in the fact-finding process, or the making of factual findings without any acceptable basis whatsoever: *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at paragraphs 44–45; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644, at page 669.

[100] The officer’s decision does not suffer from any of these flaws. It is reasonable.

D. Disposition

[101] Therefore, I would answer the certified question as follows:

What is the nature of the risk, if any, to be assessed with respect to humanitarian and compassionate considerations under section 25 of IRPA, as amended by the *Balanced Refugee Reform Act*?

Answer: Matters such as well-founded fear of persecution, risk to life, and risk of cruel and unusual treatment or punishment—factors under sections 96 and 97—may not be considered under subsection 25(1) by virtue of subsection 25(1.3). However, the facts underlying those factors may nevertheless be relevant insofar as they relate to whether the applicant is directly and personally experiencing unusual and undeserved, or disproportionate hardship.

[102] Since the officer’s decision is reasonable, I would dismiss the appeal.

BLAIS C.J.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

engagée, comme l’absence totale de recherche des faits, le défaut, lors d’une telle recherche, de respecter une exigence expresse de la loi, le caractère illogique ou irrationnel du processus de recherche des faits ou l’absence de tout fondement acceptable à la conclusion de fait tirée (*Conseil de l’éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., District 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, aux paragraphes 44 et 45; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644, à la page 669).

[100] La décision de l’agente n’est entachée d’aucune de ces lacunes. Elle est raisonnable.

D. Dispositif

[101] Je répondrais par conséquent à la question certifiée comme suit :

Quelle est la nature du risque, s’il en est, qui doit être examiné au titre des considérations d’ordre humanitaire visées à l’article 25 de la LIPR, modifié par la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*?

Réponse : Il ne faut pas tenir compte, aux fins du paragraphe 25(1.3), de questions telles que la crainte fondée d’être persécuté, la menace à la vie et le risque de traitements ou peines cruels et inusités — facteurs visés aux articles 96 et 97 — dans l’étude d’une demande faite au titre du paragraphe 25(1). Les faits sous-tendant ces facteurs peuvent néanmoins s’avérer pertinents s’ils ont un lien avec la question de savoir si le demandeur fait face directement et personnellement à des difficultés inhabituelles et injustifiées ou excessives.

[102] Comme la décision de l’agente est raisonnable, je rejetterais l’appel.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d’accord.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d’accord.