

IMM-4055-06  
2007 FC 240

IMM-4055-06  
2007 CF 240

**Rodon Elezi** (*Applicant*)

**Rodon Elezi** (*demandeur*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court, de Montigny J.—Montréal, February 15; Ottawa, March 1, 2007.

Cour fédérale, juge de Montigny—Montréal, 15 février; Ottawa, 1<sup>er</sup> mars 2007.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Pre-removal risk assessment (PRRA) — Judicial review of decision rejecting pre-removal risk assessment application — PRRA officer refusing to consider 20 of 30 documents submitted in support of application on basis not “new evidence” under Immigration and Refugee Protection Act, s. 113(a) — PRRA officer’s application of s. 113(a) unreasonable — Evidence submitted extremely probative — Officer should have considered at least some of evidence as it went beyond mere repetition of what was before Immigration and Refugee Board — Application allowed.*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Évaluation des risques avant renvoi (ERAR) — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle la demande d’évaluation des risques avant renvoi a été rejetée — L’agent d’ERAR a refusé de tenir compte de 20 des 30 documents produits au soutien de la demande parce qu’il ne s’agissait pas d’éléments de preuve nouveaux au sens de l’art. 113a) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés — L’agent d’ERAR a appliqué l’art. 113a) d’une manière déraisonnable — Les éléments de preuve produits étaient très probants — L’agent aurait dû prendre en compte au moins certains éléments de preuve parce qu’ils contenaient des renseignements qui allaient au-delà d’une simple répétition de ce que la Commission de l’immigration et du statut de réfugié avait déjà devant elle — Demande accueillie.*

*Construction of Statutes — Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 113(a) providing which information may be submitted in pre-removal risk assessment (PRRA) application — S. 113(a) consisting of three parts to be read disjunctively, providing separate alternatives — Fact document created after Immigration and Refugee Board decision not sufficient to characterize it as “new” — Nature, significance, credibility of information can be considered in determining whether “new evidence” — Narrow interpretation of s. 113(a) allowing PRRA officer to exclude evidence on basis of technical inadmissibility incompatible with Parliament’s objectives re: construction, application of IRPA.*

*Interprétation des lois — L’art. 113a) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) précise quels renseignements peuvent être produits dans le cadre d’une demande d’évaluation des risques avant renvoi (ERAR) — L’art. 113a) comporte trois volets qui doivent être lus en tant que propositions disjonctives et être considérés comme trois éventualités distinctes — Le fait qu’un document soit apparu après la décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié ne suffira pas à en faire un élément de preuve nouveau au sens de l’art. 113a) — La nature, l’utilité et la crédibilité des renseignements peuvent être prises en compte pour déterminer s’ils peuvent être considérés comme de nouveaux éléments de preuve — Une interprétation étroite de l’art. 113a) de façon à permettre à l’agent d’ERAR d’exclure des éléments de preuve au motif qu’ils sont techniquement irrecevables serait incompatible avec les objectifs du législateur quant à la façon dont la LIPR doit être interprétée et mise en œuvre.*

This was an application for judicial review of the decision rejecting the applicant’s pre-removal risk assessment (PRRA)

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la demande d’examen des risques avant

application. The PRRA officer refused to consider 20 of the 30 documents submitted by the applicant in support of his application because they were not “new evidence” under paragraph 113(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). Of the 20 documents, six were undated letters and 14 predated the Board’s decision.

*Held*, the application should be allowed.

Paragraph 113(a), which states what evidence may be presented in an application for protection, consists of three parts that must be read disjunctively and seen as separate alternatives. The first part refers to evidence that postdates the Immigration and Refugee Board’s decision (dismissing the claimant’s refugee application), the second and third parts relate to evidence that predates its decision. Evidence that existed before the Board’s negative decision requires an explanation before it can be admitted. Evidence postdating the Board’s decision must refer to new developments, either in country conditions or in the applicant’s personal situation to be admissible. The mere fact that a piece of evidence was created after the Board’s rejection of a refugee claim will not, in and of itself, suffice to characterize that evidence as “new” for the purposes of paragraph 113(a). The nature of the information submitted, its significance for the case, and the credibility of its source, are all factors that can and should be taken into consideration in determining whether it can be considered “new evidence” when it appears to have been created after the Board’s decision.

The PRRA officer applied paragraph 113(a) in an unreasonable way. The evidence submitted by the applicant was extremely probative, and to a large extent, refuted all of the Board’s conclusions against him. Although the documents did not raise “new” risks *per se*, the PRRA officer should have considered at least some of these documents. The undated letters contained information which went beyond a mere repetition of what was already in front of the Board, and did qualify as “new evidence.” The PRRA officer also erred in excluding the evidence predating the Board’s decision. These documents were extremely helpful in assessing the applicant’s claim, and he could not reasonably have been expected in the circumstances to have presented them to the Board only three months after his arrival in Canada.

renvoi (ERAR) du demandeur a été rejetée. L’agent d’ERAR a refusé de tenir compte de 20 des 30 documents que le demandeur a produits au soutien de sa demande parce qu’il ne s’agissait pas d’éléments de preuve nouveaux au sens de l’alinéa 113a) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (la LIPR). Six de ces 20 documents étaient des lettres non datées et les 14 autres documents étaient antérieurs à la décision de la Commission.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

L’alinéa 113a), qui précise quels éléments de preuve peuvent être produits dans le cadre d’une demande, comporte trois volets qui doivent être lus en tant que propositions disjonctives et être considérés comme trois éventualités distinctes. Le premier volet vise les éléments de preuve qui sont postérieurs à la décision de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (rejetant la demande d’asile du demandeur) et les deuxième et troisième volets s’appliquent aux éléments de preuve qui sont antérieurs à cette décision. Les éléments de preuve qui existaient avant la décision défavorable de la Commission requièrent une explication avant de pouvoir être admis. Les éléments de preuve qui sont postérieurs à la décision de la Commission doivent se rapporter à des faits nouveaux concernant soit la situation ayant cours dans le pays, soit la situation personnelle du demandeur pour être admissibles. Le simple fait qu’un élément de preuve soit apparu après le rejet par la Commission d’une demande d’asile ne suffira pas en tant que tel à faire de cet élément un élément de preuve nouveau au sens de l’alinéa 113a). La nature des renseignements produits, leur utilité pour le dossier et la crédibilité de leur source sont tous des facteurs qui peuvent et devraient être pris en compte afin de déterminer s’ils peuvent être considérés comme de nouveaux éléments de preuve lorsqu’ils semblent avoir été créés après la décision de la Commission.

L’agent d’ERAR a appliqué l’alinéa 113a) d’une manière déraisonnable. Les éléments de preuve que le demandeur a produits étaient très probants et, dans une large mesure, ils réfutaient toutes les conclusions tirées par la Commission contre lui. Même si ces documents ne faisaient pas état de nouveaux risques en tant que tels, l’agent d’ERAR aurait dû néanmoins en prendre certains en considération. Les lettres non datées contenaient des renseignements qui allaient au-delà d’une simple répétition de ce que la Commission avait déjà devant elle, et elles étaient des éléments de preuve nouveaux au sens de l’alinéa 113a). De plus, l’agent d’ERAR a commis une erreur lorsqu’il a exclu les éléments de preuve qui était antérieurs à la décision de la Commission. Ces documents étaient extrêmement utiles pour l’évaluation de la demande d’asile du demandeur, mais il aurait été difficile, dans les circonstances, de croire que celui-ci aurait pu raisonnablement les présenter à la Commission seulement trois mois après son arrivée au Canada.

Finally, even though the applicant might have been at fault for not providing some of the excluded evidence earlier, this should not excuse a PRRA officer from using his discretion to consider such critical, direct evidence on the sole basis that this evidence is technically inadmissible. Such a narrow interpretation of subsection 113(a) would be incompatible with Parliament's objectives about how the IRPA is meant to be construed and applied.

Four questions as to the proper interpretation of paragraph 113(a) were certified.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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].  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(3)(d),(f), 96, 97, 113(a).  
*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 30 Admin. L.R. (4th) 131; 272 F.T.R. 62; 44 Imm. L.R. (3d) 201; 2005 FC 437; *Raza v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1385.

##### CONSIDERED:

*Mendez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 42 Imm. L.R. (3d) 130; 2005 FC 111.

##### REFERRED TO:

*Pandher v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 80; *Zolotareva v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 241 F.T.R. 289; 2003 FC 1274; *Figurado v. Canada (Solicitor General)*, [2005] 4 F.C.R. 387; (2005), 28 Admin. L.R. (4th) 82; 262 F.T.R. 219; 46 Imm. L.R. (3d) 56; 2005 FC 347; *Perez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 59 Imm. L.R. (3d) 156; 2006 FC 1379; *Yousef v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 864; *Aivani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1231.

Enfin, même si le demandeur aurait dû produire certains des éléments de preuve qui ont été exclus plus tôt, cela ne devrait pas dispenser l'agent d'ERAR de faire preuve de discernement en tenant compte d'éléments de preuve aussi critiques et directs en affirmant simplement que cette preuve est techniquement irrecevable. Une interprétation aussi étroite de l'alinéa 113a) serait incompatible avec les objectifs qu'avait à l'esprit le législateur quant à la façon dont la LIPR doit être interprétée et mise en œuvre.

Quatre questions relatives à la bonne interprétation de l'alinéa 113a) ont été certifiées.

#### 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].  
*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(3)d),f), 96, 97, 113a).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 437; *Raza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1385.

##### DÉCISION EXAMINÉE :

*Mendez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 111.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Pandher c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 80; *Zolotareva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1274; *Figurado c. Canada (Solliciteur général)*, [2005] 4 R.C.F. 387; 2005 CF 347; *Perez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1379; *Yousef c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 864; *Aivani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1231.

## AUTHORS CITED

Waldman, Lorne. *Immigration Law and Practice*, 2nd ed., loose-leaf. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2005.

APPLICATION for judicial review of the decision of a pre-removal risk assessment officer rejecting the applicant's application, and refusing to consider 20 of the 30 documents submitted by the applicant because they were not "new evidence" under paragraph 113(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Peter Shams* for applicant.  
*Lynne Lazaroff* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Saint-Pierre, Grenier, S.E.N.C.*, Montréal, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] DEMONTIGNY J.: Rodon Elezi applied for refugee status after escaping his native country, Albania. After the Refugee Protection Division [RPD] of the Immigration and Refugee Board (the Board) dismissed his claim, Mr. Elezi applied for a pre-removal risk assessment (PRRA). On June 20, 2006, a PRRA officer rejected his application. This is a judicial review of the officer's decision.

[2] For a number of reasons to be outlined below, I have decided to grant Mr. Elezi's application, quash the officer's decision and remit the matter back to a different officer.

## FACTS

[3] Mr. Elezi, an Albanian citizen, was born in 1975 in Lushnje, Albania. He arrived in Canada on June 21,

## DOCTRINE CITÉE

Waldman, Lorne. *Immigration Law and Practice*, 2<sup>e</sup> éd., feuilles mobiles. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2005.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'agent d'évaluation des risques avant renvoi a rejeté la demande du demandeur et dans laquelle il a refusé de tenir compte de 20 des 30 documents que le demandeur a produits parce qu'il ne s'agissait pas d'éléments de preuve nouveaux au sens de l'alinéa 113a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Peter Shams* pour le demandeur.  
*Lynne Lazaroff* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Saint-Pierre, Grenier, S.E.N.C.*, Montréal, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et de l'ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE DE MONTIGNY : Rodon Elezi a demandé l'asile après avoir fui son pays d'origine, l'Albanie. Après que la Section de la protection des réfugiés [SPR] de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) eut rejeté sa demande d'asile, M. Elezi a sollicité un examen des risques avant renvoi (ERAR). Le 20 juin 2006, un agent d'ERAR a rejeté sa requête. Il s'agit ici du contrôle judiciaire de la décision de l'agent.

[2] Pour plusieurs raisons qui seront exposées ci-après, j'ai décidé de faire droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Elezi, d'annuler la décision de l'agent et de renvoyer l'affaire à un autre agent.

## LES FAITS

[3] M. Elezi, un ressortissant albanais, est né en 1975 à Lushnje, en Albanie. Il est arrivé au Canada le 21 juin

2004, and claimed refugee status at the border. He submits that if returned, he will be murdered by extremists as retribution for supporting his town's Democratic Party.

[4] Mr. Elezi's Personal Information Form narrative goes back to his grandfather's 1948 execution by communists for his "anticommunist intellectual ideas." During the Communist Party's reign in power, all of his family's property was confiscated and they were sent to a labour camp in Lushnje. Mr. Elezi and his sister suffered from discrimination during childhood because of their family's political history.

[5] In the early 1990s, Albania's democratic movement gained strength. Mr. Elezi's father and uncle founded the Lushnje Democratic Party branch, and Mr. Elezi became politically involved himself, joining the Youth Democratic Forum in September 1993. At the end of 1996, he also started working as a judicial advisor for the District Council of Lushnje in the Commission for the Return and Compensation of Property of Ex-owners (the Commission). The Commission helped people whose property had been seized by the Communists while they were in power.

[6] In March 1997, Mr. Elezi says extremists burned down his office at the Commission, along with hundreds of files inside containing property documents dating back to 1945. After the fire, Mr. Elezi tried to reconstruct the files so people who had their property stolen could be compensated. But in December 1997, men came to his office and threatened to kill him. After receiving further threats by phone, he decided to go to Greece in January 1998—but had to go back to Albania after a few weeks because he only had a visa for one month.

[7] In October 2000, Mr. Elezi says the Socialist Party fraudulently won local elections. He says criminal groups helped the party, including one led by a man

2004 et a demandé l'asile à la frontière. Il dit que, s'il est renvoyé en Albanie, il sera assassiné par des extrémistes qui voudront le punir parce qu'il a appuyé le Parti démocratique de sa localité.

[4] L'exposé circonstancié accompagnant le Formulaire de renseignements personnels de M. Elezi fait remonter les événements à l'exécution de son grand-père, en 1948, par les communistes, qui l'accusaient de propager des « idées intellectuelles anticommunistes ». Durant le règne du Parti communiste, tous les biens ont été confisqués et la famille a été envoyée dans un camp de travail, à Lushnje. M. Elezi et sa sœur ont souffert de discrimination durant leur enfance en raison du passé politique de leur famille.

[5] Au début des années 90, le mouvement démocratique gagna du terrain en Albanie. Le père et l'oncle de M. Elezi ont fondé la section du Parti démocratique de Lushnje, et M. Elezi s'est lui-même investi politiquement en joignant, en septembre 1993, le Forum démocratique de la jeunesse. À la fin de 1996, il a également commencé à travailler comme conseiller juridique pour le Conseil de district de Lushnje, au sein de la Commission pour la restitution des biens et pour l'indemnisation des ex-proprétaires (la Commission pour la restitution). La Commission pour la restitution venait en aide aux gens dont les biens avaient été saisis par les Communistes lorsqu'ils étaient au pouvoir.

[6] M. Elezi dit que, en mars 1997, des extrémistes ont incendié son bureau à la Commission pour la restitution, ainsi que des centaines de dossiers qui s'y trouvaient, et qui contenaient des documents fonciers remontant à 1945. Après l'incendie, M. Elezi a tenté de reconstituer les dossiers pour que les gens dont les biens avaient été volés puissent être indemnisés. Mais, en décembre 1997, des hommes se sont présentés à son bureau et l'ont menacé de mort. Après avoir reçu d'autres menaces par téléphone, il a décidé de partir pour la Grèce en janvier 1998, mais il dut revenir en Albanie quelques semaines plus tard parce que la durée de validité de son visa n'était que d'un mois.

[7] M. Elezi dit que, en octobre 2000, le Parti socialiste a remporté par fraude les élections locales. Il dit que des groupes criminels ont aidé ce parti,

named Aldo Bare. Several months later, Mr. Elezi was fired from his job and replaced by a member of the Socialist Party. However, he continued to receive threats from people who blamed him for losing property that they had seized illegally in the first place during the communist regime.

[8] In November 2001, Mr. Elezi fled to Italy, but Italian authorities sent him back to Albania two days later. He made continued efforts to leave, and in December 2002, contacted someone to traffic him to Canada. In January 2003, he flew to Ecuador en route to Canada. However, after five months, the trafficker told Mr. Elezi security was too tight to continue on to Canada. Again, he returned to Albania.

[9] The main facts supporting Mr. Elezi's claim relate to the Lushnje election held in October 2003. In preparing for the election, the Democratic Party appointed Mr. Elezi's father Chairman of the local Electoral Commission. This led to more threats against the family. Those threats were focused on Mr. Elezi, as his sister had emigrated to the U.S. by that time. Socialist Party supporters continually pressured Mr. Elezi's father to help them "win" the election. When he refused to manipulate the election results, they told him they had sources in Albania's Information Agency and police department, and that they would kill his son.

[10] On September 10, 2003, Mr. Elezi was beaten by three men on his way to a Democratic Party demonstration. Before leaving, the men allegedly said: "Say 'hi' to your father by the group, and don't forget that we remember all the bad things you have done to us. This is only the beginning. Next time we will be using these"—and showed Mr. Elezi their guns. Mr. Elezi says two police officers witnessed the assault and did nothing to help him.

notamment un groupe dirigé par un homme du nom de Aldo Bare. Plusieurs mois plus tard, M. Elezi fut démis de ses fonctions et a été remplacé par un membre du Parti socialiste. Cependant, il a continué de recevoir des menaces de la part de gens qui lui imputaient la perte des biens qu'ils avaient saisis illégalement à l'origine durant la période du régime communiste.

[8] En novembre 2001, M. Elezi a fui en Italie, mais les autorités italiennes l'ont renvoyé en Albanie deux jours plus tard. Il cherchait constamment à partir puis, en décembre 2002, il a communiqué avec une personne pour qu'elle le fasse passer au Canada. En janvier 2003, il s'est envolé pour l'Équateur, en route pour le Canada. Cependant, au bout de cinq mois, le passeur lui a dit que les mesures de sécurité étaient trop serrées pour qu'il puisse le conduire au Canada. Encore une fois, il est revenu en Albanie.

[9] Les principaux événements au soutien de la demande d'asile de M. Elezi concernent les élections tenues à Lushnje en octobre 2003. En vue des élections, le Parti démocratique nomma le père de M. Elezi président de la commission électorale locale. D'autres menaces furent alors proférées contre la famille. Ces menaces s'adressaient à M. Elezi, étant donné que sa sœur avait alors émigré aux États-Unis. Les militants du Parti socialiste ont constamment exercé des pressions sur le père de M. Elezi pour qu'il les aide à « remporter » les élections. Quand le père refusa de falsifier les résultats électoraux, ils lui ont dit qu'ils avaient des contacts au Service du renseignement et au service de police de l'Albanie et qu'ils élimineraient son fils.

[10] Le 10 septembre 2003, M. Elezi fut battu par trois hommes alors qu'il se rendait à une manifestation du Parti démocratique. Avant de partir, les hommes lui auraient dit : [TRADUCTION] « Transmets nos salutations à ton père de la part du groupe, et n'oublie pas que nous nous souviendrons de tous les mauvais coups que vous nous avez faits. Ce n'est que le début. La prochaine fois, c'est de cela que nous nous servirons »—et ils auraient montré leurs fusils à M. Elezi. M. Elezi dit que deux policiers ont été témoins de l'agression et n'ont rien fait pour l'aider.

[11] In October 2003, the Democratic candidate, Mr. Kadri Gega, won the election and became mayor of Lushnje. From then on, Mr. Elezi hid in his family's home, and had his family spread rumours that he had already fled the country. He did not actually leave until February 2004, to stay with a friend in Italy for two months. That friend loaned him money and got him a fake Italian passport, which Mr. Elezi used to travel to Canada. On June 19, 2004, Mr. Elezi took a train from Torino to Paris. The next day, he flew to Montréal.

[12] Mr. Elezi says his family still receives threats from criminals, claiming they will murder Mr. Elezi as retribution for his father's failure to help the Socialist Party win the 2003 elections. He says his family believes the threats because the same people tried to murder Mr. Elezi's uncle, Kamber Elezi, in October 1998. His uncle fled to Canada and successfully claimed refugee status here.

[13] The Board rejected Mr. Elezi's refugee claim on October 28, 2004. It made negative findings about his credibility, based on his testimony about his work with the Commission in Albania. It concluded he did not actually work for the Commission, because he could not tell the Board when it had been created, and by which political party. The Board also found he was not a Convention refugee [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] because he lacked subjective fear: he had waited six months to leave after having been attacked, he had transited through several countries where he could have claimed refugee status before arriving in Canada, and he had returned to the same city each time he came back to Albania after trying to flee. Finally, the Board concluded that vengeance is not a ground covered by the Convention, and that the Albanian government was able to protect Mr. Elezi from any threats.

[14] On March 3, 2005, this Court dismissed Mr. Elezi's application for leave to seek judicial review of the Board's decision. He applied for a PRRA, which

[11] En octobre 2003, le candidat du Parti démocratique, M. Kadri Gega, remportait les élections et devenait maire de Lushnje. M. Elezi s'est alors caché au domicile de sa famille et a demandé à celle-ci de propager la rumeur selon laquelle il avait déjà quitté le pays. Il n'a en réalité quitté le pays qu'en février 2004, pour demeurer chez un ami en Italie durant deux mois. Cet ami lui a prêté de l'argent et lui a obtenu un faux passeport italien, dont M. Elezi s'est servi pour se rendre au Canada. Le 19 juin 2004, M. Elezi prenait le train à Turin pour Paris. Le lendemain, il s'envolait pour Montréal.

[12] M. Elezi dit que sa famille reçoit encore des menaces de criminels, qui affirment qu'ils assassineront M. Elezi pour se venger de son père qui n'a pas voulu aider le Parti socialiste à remporter les élections de 2003. Il dit que sa famille croit ces menaces parce que les mêmes personnes ont tenté d'assassiner l'oncle de M. Elezi, Kamber Elezi, en octobre 1998. Son oncle a fui au Canada et a réussi à obtenir l'asile ici.

[13] La Commission a rejeté la demande d'asile de M. Elezi le 28 octobre 2004. Elle ne l'a pas jugé crédible, en regard de son témoignage portant sur les fonctions qu'il exerçait au sein de la Commission pour la restitution en Albanie. Selon elle, il ne travaillait pas vraiment pour la Commission pour la restitution, parce qu'il n'avait pas pu mentionner à la Commission la date à laquelle elle avait été constituée, ni par quel parti politique. La Commission a aussi jugé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] parce qu'il n'avait aucune crainte subjective : il avait attendu six mois pour partir après avoir été agressé, il était passé par plusieurs pays où il aurait pu solliciter l'asile avant d'arriver au Canada, et il était retourné dans la même ville toutes les fois qu'il était revenu en Albanie après avoir tenté de fuir. Finalement, la Commission a conclu que la vengeance n'est pas un motif couvert par la Convention, et que le gouvernement albanais était en mesure de protéger M. Elezi contre les menaces qu'il recevait.

[14] Le 3 mars 2005, la Cour a rejeté la demande d'autorisation de contrôle judiciaire présentée par M. Elezi à l'encontre de la décision de la Commission. Il a

was denied June 20, 2006. On August 7, 2006, this Court granted a stay of Mr. Elezi's removal order until it decided this application for judicial review.

#### IMPUGNED DECISION

[15] The PRRA officer concluded that out of 30 documents Mr. Elezi submitted to support his application, he would not consider the first 20 because they were not "new evidence" under paragraph 113(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the IRPA). The first six documents Mr. Elezi provided were undated, and thus it was impossible to know whether or not they predated the Board's decision. In any event, the officer noted, the facts recounted in these documents were all known to their authors and to Mr. Elezi when he filed his refugee status claim with the Board. Therefore, it was reasonable to expect that Mr. Elezi could have presented them to the Board. As for the other 14 documents, they all predated the Board's decision, so Mr. Elezi should have submitted them earlier.

[16] After excluding all of the above evidence, the officer concluded that organized crime poses a general threat to all Albanians, and so Mr. Elezi's risk was not personalized. Moreover, while documentary evidence shows that Albania's police, judiciary and administrative services suffer from corruption and inefficiency, the country's authorities fight criminality and corruption as best they can. Therefore, Mr. Elezi had not established the absence of state protection.

#### ISSUES

[17] The applicant has raised a number of issues with respect to the Board's decision. These issues can be reduced to the following four questions:

(a) What is the appropriate standard of review?

sollicité un ERAR, qui a été refusé le 20 juin 2006. Le 7 août 2006, la Cour a accordé à M. Elezi un sursis d'exécution de la mesure de renvoi prononcée contre lui, et cela, jusqu'à ce qu'elle statue sur sa demande de contrôle judiciaire.

#### LA DÉCISION CONTESTÉE

[15] L'agent d'ERAR est arrivé à la conclusion que, sur les 30 documents produits par M. Elezi au soutien de sa demande d'ERAR, il ne tiendrait pas compte des 20 premiers parce qu'il ne s'agissait pas de faits nouveaux aux fins de l'alinéa 113a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). Les six premiers documents produits par M. Elezi n'étaient pas datés, et il était donc impossible de savoir s'ils étaient ou non antérieurs à la décision de la Commission. En tout état de cause, selon l'agent, les faits relatés dans ces documents étaient tous connus de leurs auteurs et de M. Elezi lorsque celui-ci avait déposé sa demande d'asile auprès de la Commission. Par conséquent, il était raisonnable de penser que M. Elezi aurait pu les présenter à la Commission. Quant aux 14 autres documents, ils étaient tous antérieurs à la décision de la Commission, de telle sorte que M. Elezi aurait dû les produire plus tôt.

[16] Après avoir exclu l'ensemble de la preuve susmentionnée, l'agent a conclu que le crime organisé constitue une menace générale pour tous les Albanais et que le risque couru par M. Elezi n'était pas un risque personnalisé. Par ailleurs, même si, d'après la preuve documentaire, les services policiers, judiciaires et administratifs de l'Albanie sont minés par la corruption et l'inefficacité, les autorités du pays luttent contre la criminalité et la corruption du mieux qu'elles le peuvent. Par conséquent, M. Elezi n'a pas établi l'absence de protection étatique.

#### LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] Le demandeur a soulevé plusieurs questions se rapportant à la décision de la Commission. On peut ramener les questions en litige aux quatre suivantes :

a) Quelle est la norme de contrôle applicable?



(b) Did the officer err by refusing to accept the 20 documents as “new evidence” under paragraph 113(a) of the IRPA?

(c) Did the officer err in his analysis of personalized risk?

(d) Did the officer err in his analysis of state protection?

[18] Since I have come to the conclusion that the Board made an error in applying paragraph 113(a), and because that issue is determinative of the application, it will not be necessary to deal with the third and fourth questions.

#### ANALYSIS

[19] Before turning to the issues identified in the preceding paragraph, I must say a word about a letter Mr. Elezi submitted in his application for this judicial review. It is written by Mr. Ilir Bano, Deputy of the Albanian Parliament, explaining that many letters in Mr. Elezi’s application record are not dated because their authors were simply following Albanian custom. Mr. Elezi says he included Mr. Bano’s letter to respond to the PRRA officer’s scepticism about the undated letters.

[20] This Court has recognized on numerous occasions that the judicial review of a decision must be based only on the evidence that was before the decision maker: see, for example, *Pandher v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 80; *Zolotareva v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 241 F.T.R. 289 (F.C.). I must therefore disregard this document, as it was not part of the record when the PRRA officer made his determination.

#### (a) Standard of review

[21] It is by now well established that the proper standard of review for a PRRA decision, when considered globally and as a whole, is reasonableness: *Figurado v. Canada (Solicitor General)*, [2005] 4

b) L’agent a-t-il commis une erreur en refusant d’accepter les 20 documents en tant que faits nouveaux aux fins de l’alinéa 113a) de la LIPR?

c) L’agent a-t-il commis une erreur dans son analyse du risque personnalisé?

d) L’agent a-t-il commis une erreur dans son analyse de la protection étatique?

[18] Comme je suis arrivé à la conclusion que la Commission a commis une erreur dans l’application de l’alinéa 113a), et parce que cet aspect est déterminant pour la demande, il ne sera pas nécessaire d’examiner les troisième et quatrième questions.

#### L’ANALYSE

[19] Avant d’examiner les questions énoncées au paragraphe précédent, je dois dire quelques mots à propos d’une lettre que M. Elezi a jointe à sa demande de contrôle judiciaire. Elle est rédigée par M. Ilir Bano, un député du Parlement albanais, qui explique que, si maintes lettres du dossier de demande de M. Elezi ne sont pas datées, c’est parce que leurs auteurs suivaient simplement la coutume albanaise. M. Elezi dit que, s’il a inclus la lettre de M. Bano dans son dossier de demande, c’était pour réagir au scepticisme de l’agent d’ERAR concernant les lettres non datées.

[20] La Cour a reconnu à maintes reprises que le contrôle judiciaire d’une décision doit être fondé uniquement sur la preuve qui était devant le décideur : voir par exemple les jugements suivants : *Pandher c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 80; *Zolotareva c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CF 1274. Je dois donc écarter ce document, car il ne faisait pas partie du dossier quand l’agent d’ERAR a rendu sa décision.

#### a) La norme de contrôle

[21] Il est maintenant bien établi que la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer à une décision d’ERAR, quand cette décision est examinée dans son ensemble, comme un tout, est la norme de la décision

F.C.R. 387 (F.C.). While agreeing with this standard, Justice Richard Mosley refined it somewhat in *Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 30 Admin L.R. (4th) 131 (F.C.). After conducting a pragmatic and functional analysis of the relevant legislative provisions, he concluded, at paragraph 19, that “the appropriate standard of review for questions of fact should generally be patent unreasonableness, for questions of mixed law and fact, reasonableness *simpliciter*, and for questions of law, correctness.”

[22] When assessing the issue of new evidence under paragraph 113(a), two separate questions must be addressed. The first one is whether the officer erred in interpreting the section itself. This is a question of law, which must be reviewed against a standard of correctness. If he made no mistake interpreting the provision, the Court must still determine whether he erred in his application of the section to the particular facts of this case. This is a question of mixed fact and law, to be reviewed on a standard of reasonableness.

(b) Paragraph 113(a)

[23] Paragraph 113(a) of the IRPA states as follows:

**113.** Consideration of an application for protection shall be as follows:

(a) an applicant whose claim to refugee protection has been rejected may present only new evidence that arose after the rejection or was not reasonably available, or that the applicant could not reasonably have been expected in the circumstances to have presented, at the time of the rejection;

[24] Mr. Elezi submits that because the three parts of paragraph 113(a) are separated by the word “or,” they should be considered three distinct situations in which an applicant can be considered to present “new” evidence. In other words, he argues the test under paragraph 113(a) is disjunctive. Applying that notion to

raisonnable : *Figurado c. Canada (Solliciteur général)*, [2005] 4 R.C.F. 387 (C.F.). Tout en souscrivant à cette norme, le juge Richard Mosley en a précisé les contours dans le jugement *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 437. Après avoir fait une analyse pragmatique et fonctionnelle des dispositions législatives applicables, il est arrivé à la conclusion, au paragraphe 19 de ce jugement, que « la norme de contrôle applicable aux questions de fait devrait être, de manière générale, celle de la décision manifestement déraisonnable; la norme applicable aux questions mixtes de droit et de fait, celle de la décision raisonnable *simpliciter*; et la norme applicable aux questions de droit, celle de la décision correcte ».

[22] Dans l’appréciation des faits nouveaux dont il est question à l’alinéa 113(a), il faut considérer deux questions distinctes. La première est celle de savoir si l’agent a commis une erreur lorsqu’il a interprété la disposition elle-même. C’est là une question de droit, à laquelle s’applique la norme de la décision correcte. Si l’agent n’a commis aucune erreur dans l’interprétation de la disposition, alors la Cour doit encore se demander s’il a commis une erreur dans sa manière d’appliquer la disposition aux circonstances particulières de l’espèce. C’est là une question mixte de droit et de fait, à laquelle s’applique la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

b) L’alinéa 113(a)

[23] L’alinéa 113(a) de la LIPR prévoit ce qui suit :

**113.** Il est disposé de la demande comme il suit :

a) le demandeur d’asile débouté ne peut présenter que des éléments de preuve survenus depuis le rejet ou qui n’étaient alors pas normalement accessibles ou, s’ils l’étaient, qu’il n’était pas raisonnable, dans les circonstances, de s’attendre à ce qu’il les ait présentés au moment du rejet;

[24] Selon M. Elezi, étant donné que les trois volets de l’alinéa 113(a) sont séparés par la conjonction « ou », ils devraient être considérés comme trois cas distincts où le demandeur peut présenter des éléments de preuve nouveaux. Autrement dit, il affirme que les propositions énoncées dans l’alinéa 113(a) sont des propositions

this case, he submits the 20 new documents fit within the first branch of paragraph 113(a)—“new evidence that arose after the rejection.” Thus, according to Mr. Elezi’s submissions, it does not matter whether the evidence was reasonably available at his hearing, or whether he could have presented it earlier.

[25] To support this proposition, Mr. Elezi relies on the case of *Mendez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2005), 42 Imm. L.R. (3d) 130 (F.C.), in which Justice Douglas Campbell allowed a Mexican claimant’s application for judicial review. The new evidence in *Mendez* was documentation from a similarly situated applicant, whose refugee claim had succeeded (the Flores evidence). Mr. Mendez tried to submit the Flores evidence in his PRRA application to prove that, contrary to the Board’s conclusion, health care professionals in Mexico discriminated against homosexual men with HIV/AIDS. Justice Campbell found that one letter within the package of evidence was dated after the Board’s decision in Mr. Mendez’s case. As such, it was an error to treat that letter the same way as the rest of the Flores evidence. He wrote, at paragraphs 17-18:

As I expressed during the hearing of the present application, in my opinion, the PRRA Officer made an error in the application of s. 113(a) with regard to the letter signed by Mr. Flores. Section 113(a) requires a careful determination on the admissibility of evidence on three available grounds. In my opinion, precision is required in making a finding under this provision since important ramifications follow on the determination of the risk to be experienced by an individual applicant. In my opinion, the PRRA Officer failed to meet this expectation.

Mr. Flores’ letter of March 17, 2004 clearly post-dates the Refugee Board’s decision in the present case. It appears that the PRRA Officer failed to understand this fact by lumping it in with the tendered evidence which pre-dates the Refugee Board’s decision. I find that, as a result of this mistake, the PRRA Officer failed to understand, and consequently reach a clear decision on the Applicant’s

disjonctives. Appliquant cette notion à la présente espèce, il dit que les 20 nouveaux documents s’accordent avec le premier volet de l’alinéa 113(a)—« des éléments de preuve survenus depuis le rejet ». Ainsi, selon l’argument de M. Elezi, il importe peu de savoir si les éléments de preuve étaient raisonnablement accessibles lors de l’audience le concernant, ou s’il aurait pu les produire plus tôt.

[25] Au soutien de son argument, M. Elezi invoque le jugement *Mendez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CF 111, dans lequel le juge Douglas Campbell a fait droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par un demandeur d’asile mexicain. Dans cette affaire, les faits nouveaux ou preuves nouvelles consistaient en des documents provenant d’un demandeur qui s’était trouvé dans la même situation et dont la demande d’asile avait été accordée (la preuve Flores). M. Mendez avait tenté de joindre la preuve Flores à sa demande d’ERAR pour prouver que, contrairement à la conclusion de la Commission, les professionnels de la santé au Mexique exerçaient une discrimination contre les hommes homosexuels atteints du VIH/SIDA. Selon le juge Campbell, l’une des lettres comprises dans l’assortiment de preuves portait une date postérieure à la décision de la Commission concernant le cas de M. Mendez. Il était donc erroné de traiter cette lettre de la même façon que le reste de la preuve Flores. Le juge Campbell s’est exprimé ainsi, aux paragraphes 17 et 18 :

Comme je l’ai mentionné au cours de l’audition de la présente demande, à mon avis, l’agent d’ERAR a commis une erreur dans l’application de l’alinéa 113(a) à l’égard de la lettre signée par M. Flores. L’alinéa 113(a) exige qu’une décision soigneuse soit rendue à l’égard de l’admissibilité de la preuve quant aux trois motifs prévus. À mon avis, il est nécessaire d’être précis lorsque l’on tire une conclusion suivant cette disposition, étant donné qu’il y a d’importantes ramifications à la décision rendue à l’égard des risques auxquels un demandeur en particulier sera exposé. À mon avis, l’agent d’ERAR n’a pas répondu à l’attente à cet égard.

La lettre de M. Flores datée du 17 mars 2004 est clairement postérieure à la décision rendue par la Commission dans la présente affaire. Il semble que l’agent d’ERAR n’a pas compris ce fait puisqu’il a mis cette lettre dans la même catégorie que les éléments de preuve présentés qui étaient antérieurs à la décision de la Commission. J’estime que, en raison de cette erreur, l’agent d’ERAR n’a pas compris

rectification argument of risk.

[26] I am prepared to accept that paragraph 113(a) refers to three distinct possibilities and that its three parts must be read disjunctively. If the use of the word “or” is to be given meaning, the three parts of paragraph 113(a) must clearly be seen as three separate alternatives. While the first part refers to evidence that postdates the Board’s decision, the second and third parts obviously relate to evidence that predates its decision. Only evidence that existed before the Board’s negative decision requires an explanation before it can be admitted with a PRRA application. As for evidence that arises after the Board’s decision, there is no need for an explanation. The mere fact that it did not exist at the time the decision was reached is sufficient to establish that it could not have been presented earlier to the Board.

[27] That being said, a piece of evidence will not fall within the first category and be characterized as “new” just because it is dated after the Board’s decision. If that were the case, a PRRA application could easily be turned into an appeal of the Board’s decision. A failed refugee applicant could easily muster “new” affidavits and documentary evidence to counter the Board’s findings and bolster his story. This is precisely why the case law has insisted that new evidence relate to new developments, either in country conditions or in the applicant’s personal situation, instead of focusing on the date the evidence was produced: see, for example, *Perez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2006), 59 Imm. L.R. (3d) 156 (F.C.); *Yousef v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 864; *Aivani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1231.

l’argument de rectification présenté par le demandeur à l’égard des risques, et qu’il n’a par conséquent pas tiré une conclusion claire à cet égard.

[26] Je suis disposé à admettre que l’alinéa 113a) mentionne trois possibilités distinctes et que ces trois volets doivent être lus en tant que propositions disjonctives. Si l’emploi de la conjonction « ou » doit avoir un sens, alors les trois volets de l’alinéa 113a) doivent manifestement être considérés comme trois éventualités distinctes. Le premier volet concerne les éléments de preuve qui sont postérieures à la décision de la Commission, mais les deuxième et troisième volets concernent de toute évidence les éléments de preuve qui sont antérieures à sa décision. Seules les éléments de preuve qui existaient avant la décision défavorable de la Commission requièrent une explication avant de pouvoir être admises dans une demande d’ERAR. Quant aux éléments de preuve dont l’existence est postérieure à la décision de la Commission, elles ne requièrent aucune explication. Le simple fait qu’elles n’existaient pas à l’époque où la décision a été rendue suffit à établir qu’elles n’auraient pas pu être présentées plus tôt à la Commission.

[27] Cela dit, un élément de preuve n’entrera pas dans la première catégorie, ni ne sera qualifiée de nouveau du seul fait qu’elle porte une date postérieure à la décision de la Commission. Si tel était le cas, une demande d’ERAR pourrait facilement être transformée en un appel à l’encontre de la décision de la Commission. Un demandeur d’asile débouté pourrait aisément réunir des preuves documentaires et des affidavits nouveaux de nature à réfuter les conclusions de la Commission et à faire prévaloir son récit. C’est précisément la raison pour laquelle la jurisprudence insiste pour que les nouveaux éléments de preuve se rapportent à des faits nouveaux, concernant soit la situation ayant cours dans le pays, soit la situation personnelle du demandeur, au lieu de mettre l’accent sur la date à laquelle les éléments de preuve sont apparus. Voir par exemple les jugements suivants : *Perez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1379; *Yousef c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 864; *Aivani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1231.

[28] Justice Mosley heard the exact same argument that Mr. Elezi's counsel makes now in the case *Raza v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1385. Relying on *Mendez*, above, the applicant in *Raza* had submitted that paragraph 113(a) provided for the admissibility of three distinct types of new evidence, and that only the second and third types of new evidence called for an explanation why they were not presented to the Board. As for the first type, evidence that arose after the Board's rejection, the applicant argued the only requirement was that it be created after the date of the Board's decision.

[29] Justice Mosley gave short shrift to that argument. He wrote, at paragraphs 22-23:

It must be recalled that the role of the PRRA officer is not to revisit the Board's factual and credibility conclusions but to consider the present situation. In assessing "new information" it is not just the date of the document that is important, but whether the information is significant or significantly different than the information previously provided: *Selliah*, above at para. 38. Where "recent" information (i.e. information that post-dates the original decision) merely echoes information previously submitted, it is unlikely to result in a finding that country conditions have changed. The question is whether there is anything of "substance" that is new: *Yousef*, above at para. 27.

In the present case, though the evidence of the applicant post-dates the refugee determination in time with respect to the date it was written, nothing in the letter, affidavits or articles is substantially different than the information that was before the Board. As noted by the Officer with respect to the letter and affidavits: they "refer only to the applicants' circumstances which were considered by the Board", "no new risk developments are contained", and they contain "essentially a repetition of the same information". In those circumstances, it was not patently unreasonable of the officer to question why they had not been present before. With respect to the articles in particular, the Officer noted that they were "generalized" and did not "address

[28] Le juge Mosley a entendu un argument parfaitement identique, celui que l'avocat de M. Elezi avance aujourd'hui, dans le jugement *Raza c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1385. Invoquant le jugement *Mendez*, précité, la partie demanderesse dans *Raza* avait fait valoir que l'alinéa 113a) prévoyait la recevabilité de trois types d'éléments de preuve distincts et nouveaux et que seuls les deuxième et troisième types nécessitaient une explication des raisons pour lesquelles les éléments de preuve en question n'avaient pas été présentés à la Commission. S'agissant des nouveaux éléments de preuve du premier type, celles qui se manifestaient après la décision défavorable de la Commission, les demandeurs *Raza* faisaient valoir que l'unique condition était qu'elles devaient avoir été créées après la date de la décision de la Commission.

[29] Le juge Mosley a rejeté séance tenante cet argument. Il s'est exprimé ainsi, aux paragraphes 22 et 23 :

Il faut se rappeler que le rôle de l'agent d'ERAR n'est pas de revoir les conclusions de fait et les conclusions relatives à la crédibilité qui ont été tirées par la Commission, mais bien d'examiner la situation actuelle. Lorsqu'il évalue les « nouvelles informations », ce n'est pas seulement la date du document qui est importante, mais également la question de savoir si l'information est importante ou sensiblement différente de celle produite précédemment : *Selliah*, précitée, au paragraphe 38. Lorsque des renseignements [TRADUCTION] « récents » (c.-à-d. des renseignements postérieurs à la décision initiale) font simplement écho à des renseignements produits antérieurement, il est peu probable que l'on conclut que la situation dans le pays a changé. La question est de savoir s'il y a de nouveaux renseignements « essentiels » : *Yousef*, précitée, au paragraphe 27.

En l'espèce, même si la preuve des demandeurs a été créée après la décision relative à la demande d'asile, il n'y a rien dans la lettre, dans les affidavits ou dans les articles qui est sensiblement différent de l'information qui avait été présentée à la Commission. Comme l'agent l'a affirmé, la lettre et les affidavits [TRADUCTION] « parlent seulement des aspects de la situation des demandeurs que la Commission a pris en considération », [TRADUCTION] « ne font état d'aucun nouveau risque » et constituent [TRADUCTION] « essentiellement une répétition des renseignements présentés à la Commission ». Dans ces circonstances, il n'était pas manifestement déraisonnable que l'agent se demande pourquoi ces éléments de preuve n'avaient pas été présentés précédemment. En ce

the material elements of the present application”.

[30] I fully agree with Mr. Justice Mosley’s conclusions and I adopt them. The mere fact that a piece of evidence was created after the Board’s rejection of a refugee claim will not, in and of itself, suffice to characterize that evidence as “new” for the purposes of paragraph 113(a). There are other factors to take into consideration when assessing whether the evidence sought to be introduced arose after the Board’s decision. One should not forget that this provision, like the rest of the IRPA, must be construed and applied in a manner that “ensures that decisions taken under this Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,” and that “complies with international human rights instruments to which Canada is signatory” (paragraphs 3(3)(d) and (f) of the IRPA).

[31] This brings me to the PRRA officer’s application of paragraph 113(a) to the facts of this case. It is not obvious from a plain reading of the officer’s decision that he interpreted paragraph 113(a) incorrectly, as his reasons are not very detailed. However, I do believe he applied that section in an unreasonable way, considering the circumstances of this case and the nature of the evidence submitted.

[32] It is relevant, at this stage, to canvass the nature of the evidence that the PRRA officer excluded. Only then will it be possible to fully appreciate the reasonableness of his decision. The undated documents are all letters, accompanied by photocopies of their respective authors’ passports.

[33] The first letter is from Mr. Rifat Demiri, a lawyer in Albania and a friend of Mr. Elezi’s father. He confirmed that, contrary to the Board’s findings, Mr. Elezi did work for the Commission, and that he was beaten and threatened by the “Lushnja Gang.” The second and the third letters are from Nikan Gjerci and

qui concerne les articles en particulier, l’agent a souligné qu’ils sont [TRADUCTION] « de nature générale » et qu’ils ne [TRADUCTION] « parlent pas des aspects importants de la demande ».

[30] Je souscris pleinement aux conclusions du juge Mosley et je les fais miennes ici. Le simple fait qu’un élément de preuve soit apparu après le rejet par la Commission d’une demande d’asile ne suffira pas en tant que tel à faire de cette preuve un élément de preuve nouveau aux fins de l’alinéa 113(a). D’autres facteurs doivent être pris en compte lorsqu’on se demande si la preuve que l’on entend produire est apparue après la décision de la Commission. Il ne faut pas oublier que l’interprétation et la mise en œuvre de cette disposition, comme des autres dispositions de la LIPR, doivent avoir pour effet « d’assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés* », et « de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de la personne dont le Canada est signataire » (alinéas 3(3)(d) et f) de la LIPR).

[31] J’en arrive à la manière dont l’agent d’ERAR a appliqué l’alinéa 113(a) aux circonstances de la présente affaire. Après une simple lecture de la décision de l’agent, il n’est pas évident que celui-ci a interprété erronément l’alinéa 113(a), car les motifs qu’il a exposés ne sont pas très détaillés. Cependant, je suis d’avis qu’il a appliqué cette disposition d’une manière déraisonnable, eu égard aux circonstances de la présente affaire et à la nature des preuves produites.

[32] Il est utile, à ce stade, d’examiner en détail la nature des preuves que l’agent d’ERAR a exclues. Ce n’est qu’après cela qu’il sera possible de savoir véritablement si sa décision est ou non raisonnable. Les documents non datés sont tous des lettres, accompagnées de photocopies des passeports de leurs auteurs respectifs.

[33] La première lettre provient de M. Rifat Demiri, un avocat albanais, ami du père de M. Elezi. Il a confirmé que, contrairement aux conclusions de la Commission, M. Elezi travaillait bel et bien pour la Commission pour la restitution, et qu’il avait été battu et menacé par le « gang de Lushnja ». Les deuxième et

Altin Kreci, both of whom are Mr. Elezi's friends. They witnessed the beating in September 2003.

[34] The fourth letter is from Mr. Kadri Gega, the Mayor of Lushnje, who won the local Lushnje elections in October, 2003. He knows Mr. Elezi personally, because they worked together in the Regional Council Executive Staff from 1997 to 2000. He believes Mr. Elezi is not safe anywhere in Albania, and that police cannot protect him.

[35] The fifth letter is from Mr. Ilir Bano, a deputy in the Parliament of Albania. He personally knows Mr. Elezi because his father was chairman of Mr. Bano's electoral staff. He also writes that Mr. Elezi was attacked on September 10, 2003, and believes police are not able to protect citizens from mafia groups.

[36] The sixth letter is from Mr. Elezi's parents, and it corroborates all the main details of their son's story.

[37] Mr. Elezi also submitted various documents that predated the Board's decision. These include a dentist's note, confirming he had treated Mr. Elezi at home the night of September 2003, and documents from Mr. Elezi's work with the Commission to prove that he had indeed worked there. The PRRA officer similarly disregarded an article about Emir Dobjani, the Albanian Ombudsman. Mr. Elezi provided this document because the Board wrote that he should have contacted an ombudsman before fleeing Albania. The article quoted Mr. Dobjani advocating that certain groups—including people whose lives are threatened because of vengeance—should be able to claim asylum outside of Albania.

[38] All of this evidence is obviously extremely probative, and to a large extent, refutes all of the Board's conclusions against Mr. Elezi. Had he submitted this evidence at his Board hearing, the Board may well have written a very different decision. Yet,

troisième lettres proviennent de Nikan Gjeci et Altin Kreci, qui sont tous deux des amis de M. Elezi. Ils ont été témoins de la correction administrée au demandeur en septembre 2003.

[34] La quatrième lettre vient de M. Kadri Gega, le maire de Lushnje, qui a remporté les élections locales de Lushnje en octobre 2003. Il connaît personnellement M. Elezi, puisqu'ils ont travaillé ensemble au sein du personnel du conseil exécutif régional de 1997 à 2000. Il croit que M. Elezi n'est en sûreté nulle part en Albanie et que la police ne peut pas le protéger.

[35] La cinquième lettre vient de M. Ilir Bano, un député du Parlement albanais. Il connaît personnellement M. Elezi parce que son père était président du personnel électoral de M. Bano. Il écrit lui aussi que M. Elezi a été agressé le 10 septembre 2003 et qu'il croit que la police n'est pas en mesure de protéger les citoyens contre les groupes mafieux.

[36] La sixième lettre provient des parents de M. Elezi et confirme tous les détails principaux du récit de leur fils.

[37] M. Elezi a aussi produit divers documents dont la date précède celle de la décision de la Commission. Il s'agit de la note d'un dentiste, qui confirme qu'il a soigné M. Elezi chez lui le soir du 10 septembre 2003, ainsi que de documents se rapportant au travail de M. Elezi auprès de la Commission pour la restitution et prouvant qu'il avait effectivement travaillé à cet endroit. L'agent d'ERAR a également laissé de côté un article concernant Emir Dobjani, le médiateur albanais. M. Elezi a produit ce document parce que la Commission écrivait qu'il aurait dû communiquer avec un médiateur avant de fuir l'Albanie. L'article citait M. Dobjani, qui préconisait que certains groupes—notamment les gens dont les vies sont menacées pour cause de vengeance—devraient pouvoir demander l'asile en dehors de l'Albanie.

[38] Toutes ces preuves sont évidemment très probantes et, dans une large mesure, elles réfutent toutes les conclusions tirées par la Commission contre M. Elezi. Si M. Elezi avait communiqué ces preuves à la Commission durant l'audience le concernant, la

these documents do not raise any “new” risks, *per se*. The risks outlined were the same as those Mr. Elezi claimed during his hearing before the Board. Was it then reasonable for the PRRA officer to exclude all these documents on that basis? In my opinion, no.

[39] I believe the PRRA officer should have considered at least some of these documents pursuant to the first branch of paragraph 113(a) of the IRPA. First, the letters appear to have been written after the Board’s decision. They were notarized after the Board’s decision, and the date on the envelopes in which they were sent also postdates the Board’s decision. More importantly, however, I think the officer should have admitted the undated letters because they contain information that goes beyond a mere repetition of what was already in front of the Board. Unlike country condition reports and other documentary evidence of a general nature, the six letters that were excluded all directly relate to Mr. Elezi. The letters from his friends are first-hand witness accounts that corroborate his story. Of even more significance are the letters from state officials of the highest rank, which lend credit to Mr. Elezi’s fear of reprisals and to his claim that Albania cannot protect him.

[40] This approach, I hasten to say, appears to be consistent with this Court’s findings in both *Mendez* and *Raza*, above. In the latter decision, Justice Mosley went out of his way to distinguish the case before him from *Mendez*, opining that the new evidence in *Mendez* was “central to the applicant’s claim as it went to the very heart of the Board’s conclusion that he would not be at risk as a HIV-positive gay man in Mexico” (*Raza*, above, at paragraph 18). He added, at paragraph 22, that when assessing “new information,” “it is not just the date of the document that is important, but whether the information is significant or significantly different than the information previously provided.”

Commission aurait très probablement rédigé une décision très différente. Or, ces documents ne font pas état de risques nouveaux en tant que tels. Les risques évoqués étaient les mêmes que ceux que M. Elezi avait allégué au cours de l’audience tenue devant la Commission. Était-il alors raisonnable pour l’agent d’ERAR d’exclure tous ces documents pour ce motif? Selon moi, non.

[39] Je crois que l’agent d’ERAR aurait dû considérer au moins quelques-uns de ces documents, en application du premier volet de l’alinéa 113a) de la LIPR. D’abord, les lettres semblent avoir été rédigées après la décision de la Commission. Elles ont été notariées après la décision de la Commission, et la date apparaissant sur les enveloppes dans lesquelles elles ont été envoyées est, elle aussi, postérieure à la date de la décision de la Commission. Plus important encore, cependant, je crois que l’agent aurait dû déclarer recevables les lettres non datées, parce qu’elles renferment des renseignements qui vont au-delà d’une simple répétition de ce que la Commission avait déjà devant elle. Contrairement aux rapports sur la situation ayant cours dans le pays et aux autres preuves documentaires de caractère général, les six lettres qui ont été exclues ont toutes trait directement à M. Elezi. Les lettres de ses amis sont des témoignages de première main qui confirment son récit. Encore plus révélatrices sont les lettres d’agents de l’État de très haut rang, qui accréditent la crainte de représailles éprouvée par M. Elezi et son affirmation selon laquelle l’Albanie ne peut pas le protéger.

[40] Cette approche, je m’empresse de le dire, semble conforme aux conclusions tirées par la Cour dans les jugements *Mendez* et *Raza*, précités. Dans le jugement *Raza*, le juge Mosley s’est donné du mal pour différencier l’affaire dont il était saisi de l’affaire *Mendez*, exprimant l’avis que dans l’affaire *Mendez* les éléments de preuve nouveaux étaient « essentiels à la demande du demandeur car ils concernaient directement la conclusion de la Commission selon laquelle ce dernier ne serait pas en danger en tant qu’homosexuel porteur du VIH au Mexique » (jugement *Raza*, précité, au paragraphe 18). Il ajoutait, au paragraphe 22, que, dans l’évaluation des « nouvelles informations », « ce n’est pas seulement la date du document qui est importante, mais également la question de savoir si l’information est



[41] In other words, the nature of the information, its significance for the case, and the credibility of its source, are all factors that can and should be taken into consideration in determining whether it can be considered “new evidence,” when it appears to have been created after the Board’s decision. In the context of the present case, I believe the information contained in the letters from the Mayor and from the Deputy, at the very least, qualify as “new evidence.”

[42] As for the evidence that predated the Board’s decision, I am also of the view that the PRRA officer erred in excluding it. However, here I believe the error relates to the second and third branches of paragraph 113(a). The dentist’s letter, confirming having treated Mr. Elezi’s injuries on September 10, 2003, was extremely relevant, because that is the day he claims he was attacked. The dentist’s letter even notes that Mr. Elezi insisted on being treated at his home—which supports his submissions about subjective fear. As for the documents emanating from the Commission, they all bear his name and confirm that he did work for the Commission. Finally, the article reporting on the Ombudsman’s declaration was also extremely probative because it directly confirms Mr. Elezi’s fears and his claim that he could not be protected in Albania.

[43] Not only were all these documents extremely helpful in assessing Mr. Elezi’s claim, but he could not reasonably have been expected in the circumstances to have presented them to the Board. After all, the Board’s hearing took place only three months after he arrived in Canada, and it does not require a stretch of the imagination to consider that this is not much time to gather that kind of evidence. The same applies, obviously, to the letters coming from the Mayor and the Deputy, if they were to be considered as evidence that arose before the Board’s decision. Thus, even though I find that these two letters arose after the Board’s rejection, in the alternative I believe they should have

importante ou sensiblement différente de celle produite précédemment ».

[41] Autrement dit, la nature des renseignements, leur utilité pour le dossier et enfin la crédibilité de leur source, sont tous des facteurs qui peuvent et doivent être pris en compte afin de déterminer s’ils peuvent être considérés comme des nouveaux éléments de preuve, lorsqu’ils semblent avoir été créés après la décision de la Commission. Dans le contexte de la présente affaire, je crois que les renseignements figurant dans les lettres du maire et du député constituant, à tout le moins, des nouveaux éléments de preuve.

[42] S’agissant des éléments de preuve qui étaient antérieurs à la décision de la Commission, je suis également d’avis que l’agent d’ERAR a eu tort de les exclure. Cependant, ici, je crois que l’erreur concerne les deuxième et troisième volets de l’alinéa 113a). La lettre du dentiste, dans laquelle il confirme avoir soigné les blessures de M. Elezi le 10 septembre 2003, était extrêmement pertinente, parce qu’il s’agit du jour où M. Elezi dit avoir été agressé. La lettre du dentiste mentionne même que M. Elezi avait insisté pour se faire soigner chez lui—ce qui confirme ses dires à propos de sa crainte subjective. Quant aux documents émanant de la Commission pour la restitution, ils portent tous son nom et confirment qu’il travaillait bel et bien pour la Commission pour la restitution. Finalement, l’article faisant état de la déclaration du médiateur était lui aussi extrêmement probant parce qu’il confirme directement les craintes de M. Elezi et son affirmation selon laquelle il ne pouvait pas être protégé en Albanie.

[43] Non seulement tous ces documents étaient-ils extrêmement utiles pour l’évaluation de la demande d’asile de M. Elezi, mais il eût été difficile, dans ces circonstances, de croire que M. Elezi aurait pu raisonnablement les présenter à la Commission. Après tout, l’audience de la Commission n’a eu lieu que trois mois après son arrivée au Canada, et il ne faut pas faire un gros effort d’imagination pour considérer que ce n’est pas là disposer de beaucoup de temps pour recueillir ce genre de preuves. On peut dire la même chose évidemment des lettres du maire et du député, si elles devaient être considérées comme des preuves qui existaient avant la décision de la Commission. Ainsi,

qualified as new evidence under the other branches of paragraph 113(a).

[44] At the end of the day, I am of the view that it would be unconscionable for this Court not to grant Mr. Elezi a new hearing. Even though he might be at fault for not providing some of the excluded evidence earlier, this should not excuse a PRRA officer from using his discretion to consider such critical, direct evidence. That evidence goes to the very heart of the Board's conclusion, and certainly tends to confirm not only Mr. Elezi's story but also the risk he would be facing were he to be returned to Albania.

[45] If Canada is to respect its international obligations and abide by its *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]], it cannot disregard credible evidence that a person would be at risk if sent back to his or her country of origin on the sole basis that this evidence is technically inadmissible. Such a narrow interpretation of paragraph 113(a) would make a mockery of our most fundamental commitments. It would also be incompatible with Parliament's objectives about how the IRPA is meant to be construed and applied. I am therefore in full agreement with Lorne Waldman when he writes, in his book *Immigration Law and Practice* (2nd ed., loose-leaf), at § 9.499:

Finally, I would argue that the nature of the evidence itself should also be considered. If the evidence is highly probative of the case and is credible evidence, then the officer should generally exercise his or her discretion in favour of receiving the evidence because of the importance of the issues at stake. In the final analysis, if there is credible evidence that a person is at risk of torture, then any attempt to remove the person to that country would be a violation of s. 7. I doubt that any court would countenance removal in those circumstances, even if

même si je suis d'avis que ces deux lettres sont postérieures à la décision défavorable de la Commission, je crois subsidiairement qu'elles auraient dû être considérées comme de nouveaux éléments de preuve au titre des autres volets de l'alinéa 113a).

[44] En définitive, je suis d'avis qu'il serait déraisonnable pour la Cour de ne pas accorder à M. Elezi une nouvelle audience. Même si on pourrait le blâmer de ne pas avoir produit plus tôt certaines des éléments de preuve exclus, cela ne devrait pas dispenser un agent d'ERAR de montrer un esprit de discernement en tenant compte de preuves aussi critiques et aussi directes. Ces preuves sont au cœur même de la conclusion de la Commission et, à l'évidence, elles tendent à confirmer non seulement le récit de M. Elezi, mais également le risque auquel il serait exposé s'il devait être renvoyé en Albanie.

[45] Si le Canada veut respecter ses obligations internationales et se conformer à sa *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*, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], il ne saurait faire abstraction d'un élément de preuve crédible attestant qu'une personne serait exposée à un risque en cas de renvoi dans son pays d'origine, en affirmant simplement que cette preuve est techniquement irrecevable. Une interprétation aussi étroite de l'alinéa 113a) reviendrait à bafouer nos engagements les plus fondamentaux. Cela serait incompatible également avec les objectifs qu'avait à l'esprit le législateur quant à la manière selon laquelle la LIPR doit être interprétée et mise en œuvre. Je suis donc tout à fait en accord avec Lorne Waldman lorsqu'il tient les propos suivants, dans son ouvrage *Immigration Law and Practice* (2<sup>e</sup> édition, feuilles mobiles), dans § 9.499 :

[TRADUCTION]

Finalement, j'affirmerais que la nature de la preuve elle-même devrait elle aussi être prise en compte. Si la preuve produite est une pièce très probante et qu'elle est crédible, alors l'agent devrait en général exercer son pouvoir discrétionnaire en déclarant cette preuve recevable, et cela à cause de l'importance des questions en jeu. En dernière analyse, s'il existe un élément de preuve tangible qu'une personne court le risque d'être torturée, alors toute tentative de renvoyer cette personne vers ce pays constituerait une violation de l'article

there were some failure on the part of the applicant to obtain the information at an earlier stage in the process.

[46] This finding, in and of itself, is sufficient to warrant sending the matter back to a different PRRA officer. Considering the potential impact and material significance of the evidence excluded from the officer's risk assessment, Mr. Elezi deserves the opportunity to have all of the evidence carefully reviewed. There is therefore no useful purpose served in addressing his other arguments, as they are closely intertwined with the facts as they were found.

[47] The applicant urged me to certify a number of questions, some having to do with the interpretation of paragraph 113(a), and others related to the interplay between the Board's decision and the PRRA and to the issue of vengeance as a ground for granting refugee status under both sections 96 and 97.

[48] The last two sets of issues clearly do not raise any issue for certification, if only because I have not addressed them in these reasons. As for the questions related to the proper interpretation of paragraph 113(a), I note that my colleague Justice Mosley has already certified two questions in *Raza*, above. I would therefore certify the same two questions (No. 1 and No. 2) and add two more of my own (No. 3 and No. 4):

1. Is "new evidence" for the purposes of paragraph 113(a) of the IRPA limited to evidence that postdates and is "substantially different" from the evidence that was before the RPD?

2. Does the standard for the reception of "new evidence" under paragraph 113(a) of the IRPA require the PRRA officer to accept any evidence created after the RPD determination, even where that evidence was reasonably available to the applicant or he/she could reasonably have been expected to present it at the refugee hearing?

7. Je doute qu'une cour de justice approuverait un renvoi dans ces conditions, quand bien même le demandeur aurait-il négligé d'obtenir l'information à un stade antérieur de la procédure.

[46] Cette conclusion suffit comme telle à justifier le renvoi de l'affaire à un autre agent d'ERAR. Compte tenu de l'incidence possible et de la grande importance de la preuve exclue par l'agent dans l'évaluation du risque, M. Elezi mérite qu'on lui donne l'occasion de faire réexaminer attentivement l'ensemble de la preuve. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner ses autres arguments, car ils sont étroitement rattachés aux faits sur lesquels je me suis prononcé.

[47] Le demandeur m'a invité à certifier un certain nombre de questions, dont certaines concernent l'interprétation de l'alinéa 113a), et d'autres concernent l'interaction entre la décision de la Commission et la décision de l'agent d'ERAR, ainsi que la notion de vengeance en tant que motif de l'octroi du statut de réfugié au titre des articles 96 et 97.

[48] Les deux derniers ensembles de questions ne méritent manifestement pas d'être certifiés, ne serait-ce que parce que je ne les ai pas examinés dans les présents motifs. Quant aux questions liées à la bonne interprétation de l'alinéa 113a), je relève que mon collègue le juge Mosley a déjà certifié deux questions dans le jugement *Raza*, précité. Je certifierais donc les mêmes deux questions (n° 1 et n° 2) et j'en ajouterais deux de mon cru (n° 3 et n° 4) :

1. Les preuves nouvelles, aux fins de l'alinéa 113a) de la LIPR, se limitent-elles aux éléments de preuve qui sont postérieurs à la décision de la SPR et qui sont « sensiblement différents » des preuves que la SPR avait devant elle?

2. La norme de l'admissibilité de preuves nouvelles, en application de l'alinéa 113a) de la LIPR, oblige-t-elle l'agent d'ERAR à admettre toute preuve établie après la décision de la SPR, alors même que ces preuves étaient raisonnablement accessibles au demandeur ou que l'on aurait pu s'attendre raisonnablement à ce que le demandeur les produise lors de l'audience le concernant?

3. In determining whether evidence has arisen after the Board rejects a refugee claim and is therefore “new,” must the PRRA officer look only for new facts or new risks, or can he or she also take into consideration other factors like the nature of the information, its significance for the case, and the credibility of its source?

4. In light of paragraphs 3(3)(*d*) and (*f*) of the IRPA, is the PRRA officer precluded from considering personalized evidence that goes to the heart of an applicant’s claim and establishes that he would be at risk if returned, when that evidence could conceivably have been presented to the Board?

#### ORDER

THIS COURT ORDERS that the application for judicial review is granted.

3. Pour savoir si des preuves sont apparues après le rejet par la Commission d’une demande d’asile et sont, par conséquent, nouvelles, l’agent d’ERAR doit-il considérer uniquement les faits nouveaux ou les risques nouveaux, ou peut-il aussi prendre en compte d’autres facteurs, tels que la nature des renseignements, leur utilité pour l’affaire considérée, ainsi que la crédibilité de leur source?

4. Eu égard aux alinéas 3(3)*d*) et *f*) de la LIPR, l’agent d’ERAR est-il privé de la possibilité de prendre en compte la preuve personnalisée qui intéressent le fond de la demande d’asile et qui établissent qu’il serait exposé à un risque en cas de renvoi dans son pays, alors que tels éléments de preuve auraient pu en réalité être présentés devant la Commission?

#### ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE : la demande de contrôle judiciaire est accueillie.