

IMM-1335-02
2003 FCT 246

IMM-1335-02
2003 CFPI 246

Olena Nikolayeva (*Applicant*)

Olena Nikolayeva (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: NIKOLAYEVA v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: NIKOLAYEVA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Gibson J.—Calgary, February 13; Ottawa, February 26, 2003.

Section de première instance, juge Gibson—Calgary, 13 février; Ottawa, 26 février 2003.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Judicial review of post-claim determination officer (PCDO) decision applicant not post-determination refugee claimant in Canada class (PDRCC) class member — Ukraine native suffered extortion, rape, other hardships when attempted to get out of business relationship involving sale of smuggled clothing — Police said unable to locate suspects as not Odessa region residents — Applicant secured temporary status in Latvia — Even there, enquiries made as to her whereabouts — Fled to Canada — Even when here, bad things happened to relatives, ex-husband in old country — CRDD found her generally credible, having post-traumatic stress disorder — No nexus between persecution, grounds enumerated in Convention refugee definition — Documented violence against women in Ukraine insufficiently compelling for finding risk to applicant — Police corruption acknowledged but applicant failing to link police corruption, organized crime — Impugned decision moot, PDRCC class having been eliminated by legislation but Court hearing application as justified by circumstances — Decision very damaging to applicant, included in her immigration file — CRDD had advantage of oral evidence, which PCDO lacked — Latter minimized evidence, including that on country conditions, favouring applicant — Strangely concluded acceptable police not pursue investigation as rapist living out of town — Placed impossible burden on applicant — PCDO forgetting PDRCC process "safety net" where fear, based on persecution, outside scope of Convention protection — Application allowed, not referred back as PDRCC class abolished — Obiter comments regarding pre-removal risk assessment, interpretation of Immigration and Refugee Protection Act, s. 113, consequences if strictly applied herein.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire de la décision de l'agent de révision des revendications refusées (ARRR) selon laquelle la demanderesse ne tombe pas dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) — Native d'Ukraine, la demanderesse a fait l'objet de mesures d'extorsion, a été violée et a connu d'autres difficultés lorsqu'elle a tenté de mettre fin à son implication dans la contrebande de vêtements — La police a déclaré être incapable de retracer les suspects parce qu'ils n'avaient pas d'adresse dans la région d'Odessa — La demanderesse a obtenu un permis de résidence temporaire en Lettonie — Même pendant qu'elle était là-bas, on la recherchait — Elle s'est enfuie au Canada — Une fois ici, des incidents malheureux ont néanmoins continué de frapper des membres de sa famille et son ex-mari dans son ancien pays — La SSR a conclu que la demanderesse était généralement crédible et souffrait du syndrome de stress post-traumatique — Les actes de persécution ne cadraient pas avec les motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention — Les documents traitant de la violence faite aux femmes en Ukraine ne pouvaient pas à eux seuls prouver l'existence d'un risque pour la demanderesse — La corruption qui sévit au sein de la police a été admise, mais la demanderesse n'a pas établi de lien entre cette corruption et le crime organisé — La décision contestée ne revêtait qu'un caractère théorique parce que la catégorie DNRSRC avait été supprimée dans la loi, mais la Cour a entendu la demande parce que c'était justifié par les circonstances — La décision porte grandement préjudice à la demanderesse car elle est inscrite à son dossier d'immigration — La SSR a eu l'avantage d'entendre les témoignages, avantage dont n'a pas bénéficié l'ARRR — Ce dernier a minimisé la portée des éléments de preuve, dont ceux portant sur la situation dans le pays, qui jouaient en faveur de la demanderesse — Il a étrangement conclu que la décision de la police de ne pas poursuivre l'enquête parce que le violeur ne résidait pas dans la ville était une réaction acceptable — Il a imposé un fardeau impossible à la demanderesse — L'ARRR a oublié que le processus DNRSRC est un «filet de sécurité»

lorsque la peur, engendrée par la persécution, n'est pas un motif pour se mettre sous la protection de la Convention — La demande a été accueillie mais n'a pas été soumise à un autre examen parce que la catégorie DNRSRC a été abolie — Commentaires incidents sur l'évaluation du risque avant le renvoi, l'interprétation de l'art. 113 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, les conséquences de son application à la lettre.

Practice — Mootness — Application for judicial review of post-claim determination officer's decision applicant not post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class member — PDRCC class eliminated when Immigration and Refugee Protection Act came into force — Whether impugned decision therefore moot — Two-step analysis of Sopinka J. in Borowski v. Canada (Attorney General) followed — No live controversy as whether applicant was class member no longer relevant — But, at second step of analysis, circumstances warranting consideration of application although moot — Impugned decision very damaging to applicant, part of her immigration record.

This was an application for the judicial review of a decision by a post-claim determination officer (PCDO) that applicant is not a member of the post-determination refugee claimants in Canada class (PDRCC) as defined by *Immigration Regulations, 1978*, subsection 2(1).

An Odessa, Ukraine native, applicant began working for Aeroflot in 1974 but in 1990 also started a small business involving the purchase of clothing in Romania, Poland and Turkey for resale at a market in Odessa. In 1995, a local retailer offered her financial assistance in consideration for her agreeing to sell goods supplied by him. She would receive these goods in Turkey. After a time, it occurred to applicant that she was involved in smuggling and sought to sever the business relationship but was subjected to extortion. After she threatened to report the matter to police, men who were employees of her collaborator came to her house and assaulted her brother and sexually assaulted her. While she did report the assault to police, she omitted mention of the smuggling. Police advised of their inability to locate the suspects. Her market kiosk was burned down. Applicant sold her house, married and moved to another city. Her husband, prior to leaving Odessa, was threatened by persons seeking to discover applicant's whereabouts. On one visit, they beat him and demanded money in repayment of loans said to have been made to applicant. She decided to leave Ukraine but her husband declined to go so they divorced. Applicant secured temporary status in Latvia

Pratique — Caractère théorique — Demande de contrôle judiciaire de la décision d'un agent de révision des revendications refusées selon laquelle la demanderesse ne tombe pas dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) — La catégorie DNRSRC a été éliminée lorsque la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés est entrée en vigueur — Il s'agit de déterminer si la décision contestée a un caractère théorique — Application de l'analyse en deux temps du juge Sopinka dans l'arrêt Borowski c. Canada (Procureur général) — Aucun litige actuel du fait que qu'il n'est plus pertinent d'établir si la demanderesse entre ou non dans la catégorie DNRSRC — Toutefois, selon le deuxième élément de l'analyse, les circonstances justifient l'examen de la demande nonobstant le caractère théorique — La décision contestée porte gravement préjudice à la demanderesse parce qu'elle figure maintenant dans son dossier d'immigration.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par un agent de révision des revendications refusées (ARRR) selon laquelle la demanderesse ne tombe pas dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC), conformément à la définition contenue au paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*.

Née à Odessa, en Ukraine, la demanderesse a commencé à travailler pour Aeroflot en 1974; toutefois, en 1990, elle a fondé une petite entreprise qui achetait en Roumanie, en Pologne et en Turquie des vêtements qu'elle mettait en vente sur le marché d'Odessa. En 1995, un marchand au détail lui a offert de contribuer financièrement à son entreprise à condition qu'elle accepte de vendre les articles qu'il lui fournirait. La demanderesse prendrait livraison des articles en Turquie. Après un certain temps, la demanderesse s'est mise à soupçonner qu'elle aidait à faire entrer des articles en contrebande et elle a cherché à couper ses liens avec son partenaire, mais elle a fait l'objet de mesures d'extorsion. Après qu'elle eut menacé de déclarer la situation à la police, des hommes qui travaillaient pour son partenaire se sont présentés à son domicile, ont agressé son frère et l'ont agressée sexuellement. Bien qu'elle ait déclaré son agression à la police, la demanderesse n'a pas parlé de la contrebande. La police l'a informée de son incapacité de retracer les suspects. Le kiosque de la demanderesse a été incendié. La demanderesse a vendu sa maison, s'est mariée et a déménagé dans une autre ville. Avant de quitter Odessa, le conjoint de la demanderesse a été menacé

where she learned that her former husband was in prison on “trumped up charges” laid in an attempt to ascertain her whereabouts. The last straw was a visit to her son’s home in Latvia by persons inquiring as to her whereabouts. Applicant then decided to flee to Canada. Even after her arrival here her son’s home was under surveillance, her ex-husband was forced to move and her brother was discovered hanged in a cemetery.

Applicant made a claim to Convention refugee status but the CRDD, while finding her generally credible and suffering from post-traumatic stress disorder, did not find a nexus between her persecution and any of the grounds enumerated in the definition of Convention refugee. The PCDO noted the information as to violence against women in Ukraine but could not find this generalized information compelling in itself to make a finding of risk to applicant. Even so, that official acknowledged the documentation on the serious problem of police corruption in Ukraine. According to the PCDO, applicant had failed to advance any credible persuasive evidence linking organized crime with police corruption in her particular case.

Held, the application should be allowed.

The first question that had to be considered was whether the impugned decision was moot in view of the coming into force of the *Immigration and Refugee Protection Act* and the elimination of the PDRCC class. The Minister’s position was that no live controversy remained since it was now irrelevant whether or not applicant might have been a member of the PDRCC class. It was noteworthy that the Minister considers applicant entitled to a “pre-removal risk assessment” (PRRA) which would afford her a chance to demonstrate herself to be a person in need of protection. While the Court could accept those submissions, that was not an end of the matter since, under the two-step mootness analysis described by Sopinka J. in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, the remaining question was whether, mootness notwithstanding, the Court should still exercise its discretion to hear the case as justified by the circumstances. In the words of Rothstein J. in *Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, the decision sought to be reviewed is “very damaging to the applicant” and is included in applicant’s immigration file. It could well influence the official who conducts applicant’s PRRA.

par des individus qui la recherchait. Lors de l’une de leurs visites, ils l’ont battu et ont exigé le remboursement de sommes d’argent que la demanderesse leur aurait prétendument empruntées. La demanderesse a décidé de quitter l’Ukraine, mais son mari a refusé et ils ont donc divorcé. La demanderesse a obtenu un permis de résidence temporaire en Lettonie où elle a appris que son mari était emprisonné sous de «fausses accusations» portées contre lui afin de connaître l’endroit où elle se trouvait. La goutte qui a fait déborder le vase a été la visite que son fils a reçue de personnes qui étaient à sa recherche. La demanderesse a décidé de partir au Canada. Même après son arrivée ici, le domicile de son fils a été placé sous surveillance, son ex-mari a été contraint de déménager et son frère a été trouvé pendu dans un cimetière.

La demanderesse a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention mais, même si elle a estimé que la demanderesse était généralement crédible et souffrait du syndrome de stress post-traumatique, la SSR a conclu qu’il n’y avait aucun lien entre les actes de persécution et l’un des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention. L’ARRR a noté avoir obtenu des renseignements sur la violence faite aux femmes en Ukraine, mais a conclu que ces renseignements d’ordre général ne pouvaient pas à eux seuls prouver l’existence d’un risque pour la défendresse. Il a même noté la documentation sur le sérieux problème que constitue la corruption qui sévit au sein de la police en Ukraine. Selon lui, la demanderesse n’a présenté aucune preuve convaincante de l’existence d’un lien entre le crime organisé et la corruption qui sévit au sein de la police.

Jugement: la demande est accueillie.

La première question qui se posait était de savoir si la décision faisant l’objet d’un examen ne revêtait qu’un caractère théorique en raison de l’entrée en vigueur de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* et de l’élimination de la catégorie DNRSRC. Le ministre était d’avis qu’il n’existait aucun litige actuel étant donné qu’il n’était plus pertinent d’établir si la demanderesse entrait ou non dans la catégorie DNRSRC. Il convient de souligner que le ministre a considéré que la demanderesse avait droit à une «évaluation des risques avant le renvoi» (ERAR), ce qui lui permettrait de démontrer qu’elle est une personne ayant besoin de protection. Même si la Cour était disposée à accepter la présentation à cet égard, la question ne s’arrêtait pas là étant donné qu’en vertu du deuxième élément de l’analyse en deux temps du caractère théorique décrite par le juge Sopinka dans l’arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, il restait à déterminer si, nonobstant le caractère théorique, les circonstances en cause justifiaient l’exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire pour entendre la demande. Selon les termes mêmes du juge Rothstein dans *Ramoutar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, la décision dont on demande

It was noteworthy that when the CRDD considered applicant's claim, it had the advantage of applicant's oral testimony as well as that of the psychologist; the PCDO lacked that advantage. That officer minimized the weight attributed to the evidence that was favourable to applicant and refused to consider the psychologist's evidence in the context of the balance of the evidence. Furthermore, this official chose to minimize the substantial documentary evidence of country conditions. It was strange that the official would conclude it acceptable that the police declined to pursue their investigation for the reason that the rapist lived outside the Odessa region. The PCDO found the letters from applicant's son to be of "no probative weight" but gave no explanation for that conclusion. The PCDO thus exceeded jurisdiction in contradicting findings of the CRDD arrived at with the benefit of oral testimony and by placing upon applicant a burden far exceeding that which she could reasonably be expected to discharge. What was said by Tremblay-Lamer J. in *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* was applicable to the case at bar: "The applicant's fear may have been outside the scope of protection offered by the Convention, nevertheless, there may very well be a risk to his life if he were to return to Bangladesh". The PCDO lost sight of the PDRCC process as a "safety net" in cases where the fear is outside the scope of Convention protection and yet based on persecution. There was, however, no breach of a duty of fairness in PCDO not having disclosed the protection analysis in advance and offering an opportunity to respond. Accordingly, while the judicial review application should be allowed, it could not be referred back for redetermination, there no longer existing legal authority to determine membership in the PDRCC class. No question was certified.

Under *Immigration and Refugee Protection Act*, section 113, the officer conducting applicant's pre-removal risk assessment will be able to rely only on new evidence that arose after rejection of her refugee claim or that was not reasonably available for presentation when her refugee claim was considered. While it was not the Court's role to suggest to the Minister that this statutory provision be ignored, it had to be noted that if strictly applied herein, the result will be that applicant will have been denied a meaningful determination of whether she is in need of

l'examen en est une qui porte «grandement préjudice à la demanderesse» et est maintenant inscrite à son dossier d'immigration. Elle pourrait influencer le jugement de l'agent qui entreprend un profil de projet et évaluation des risques (PPER) concernant la demanderesse.

Il est important de noter que, lorsqu'elle a examiné la demande de statut de réfugié de la demanderesse, la SSR a bénéficié d'un avantage, celui d'entendre le témoignage oral de la demanderesse et du psychologue; l'ARRR n'a pas bénéficié de cet avantage. L'ARRR a minimisé la valeur accordée à la documentation favorable à la demanderesse et a refusé de tenir compte du témoignage du psychologue dans le contexte de tous les autres éléments de preuve qui ont été présentés. De plus, il a choisi de minimiser la portée des éléments de preuve documentaire concernant la situation dans le pays. Il était étrange qu'il ait jugé comme une réaction acceptable le refus de la police d'Odessa de poursuivre l'enquête du fait que le violeur ne résidait pas dans la région d'Odessa. L'ARRR n'a accordé aucune valeur probante aux lettres du fils de la demanderesse mais n'a fourni aucune explication motivant cette décision. L'ARRR a outrepassé sa compétence en contredisant carrément les conclusions auxquelles était arrivée la SSR après avoir entendu le témoignage oral et en plaçant sur la demanderesse un fardeau de preuve excédant de beaucoup ce qu'elle était raisonnablement capable de produire. Les propos du juge Tremblay-Lamer dans *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* s'appliquaient aux faits de l'espèce: «Il se peut que la crainte du demandeur déborde la portée de la Convention et que son renvoi au Bangladesh l'expose bel et bien au risque que sa vie soit menacée». L'ARRR a oublié que le processus DNR SRC est un «filet de sécurité» dans les cas où la peur n'est pas un motif pour se mettre sous la protection de la Convention mais n'en est pas moins engendrée par la persécution. L'ARRR n'a toutefois pas manqué à l'obligation d'équité parce qu'il n'a pas fait part des conclusions de son analyse avant de la terminer et qu'il n'a pas donné l'occasion à la demanderesse d'y répondre. Par conséquent, bien que la demande de contrôle judiciaire soit reçue, la demande ne peut pas être soumise à un autre examen puisqu'il n'existe plus de dispositions légales permettant de déterminer si la demanderesse satisfait ou non aux critères de la catégorie DNR SRC. Aucune question n'a été certifiée.

En vertu de l'article 113 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, l'agent effectuant l'évaluation du risque avant le renvoi devra fonder sa décision uniquement sur les nouveaux renseignements obtenus après le rejet de la revendication du statut de réfugié de la demanderesse ou sur des éléments de preuve qui n'étaient pas raisonnablement accessibles au moment où la revendication du statut de réfugié a été examinée. Même si ce n'était pas le rôle de la Cour de conseiller au ministre d'ignorer cette disposition, il convient de souligner que si cette disposition est appliquée à la lettre, la

protection from being returned to Ukraine.

demanderesse n'aura en fait reçu aucune décision utile quant à son besoin de protection lié à un retour en Ukraine.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 113(a).
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 2(1) "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" (as enacted by SOR/93-44, s. 1; 97-182, s. 1).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 113a).
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1) «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» (édicte par DORS/93-44, art. 1; 97-182, art. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Borowski v. Canada (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Borowski c. Canada (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110.

APPLIED:

Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 3 F.C. 370; (1993), 65 F.T.R. 32; 21 Imm. L.R. (2d) 203 (T.D.); *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 1 F.C. 483; (2000), 189 F.T.R. 118; 8 Imm. L.R. (3d) 49 (T.D.); *Mia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 1150; [2001] F.C.J. No. 1584 (T.D.) (QL).

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 3 C.F. 370; (1993), 65 F.T.R. 32; 21 Imm. L.R. (2d) 203 (1^{re} inst.); *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 1 C.F. 483; (2000), 189 F.T.R. 118; 8 Imm. L.R. (3d) 49 (1^{re} inst.); *Mia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 1150; [2001] A.C.F. n° 1584 (1^{re} inst.) (QL).

REFERRED TO:

Soto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2001 FCT 1150; [2001] F.C.J. No. 1207 (T.D.) (QL).

DÉCISION CITÉE:

Soto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2001 CFPI 1150; [2001] A.C.F. n° 1207 (1^{re} inst.) (QL).

APPLICATION for judicial review of a decision of a post-claim determination officer that applicant is not a member of the post-determination refugee claimants in Canada class. Application allowed.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par un agent de révision des revendications refusées selon laquelle la demanderesse ne tombe pas dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Rishma N. Shariff for applicant.
Kerry A. Franklin for respondent.

ONT COMPARU:

Rishma N. Shariff pour la demanderesse.
Kerry A. Franklin pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Caron & Partners, LLP, Calgary, for applicant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Caron & Partners, LLP, Calgary, pour la demanderesse.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendu par

GIBSON J.:

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

INTRODUCTION

[1] The applicant seeks judicial review of a decision of a post-claim determination officer (the PCDO) wherein the PCDO determined that the applicant is not a member of the post-determination refugee claimants in Canada class (the PDRCC class) as that expression is defined in subsection 2(1) of the *Immigration Regulations, 1978*.¹ The decision under review is dated 1 March, 2002.

[1] La demanderesse demande un contrôle judiciaire de la décision rendue par un agent de révision des revendications refusées (ARRR) selon laquelle elle ne tombe pas dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (catégorie DNRSRC), conformément à la définition de l'expression au paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*¹. La décision qui fait l'objet d'un contrôle est datée du 1^{er} mars 2002.

BACKGROUND

CONTEXTE

[2] The applicant was born in Odessa, Ukraine, at a time when Ukraine was part of the Union of Soviet Socialist Republics. Since the breakup of the USSR, the applicant has been a citizen of Ukraine.

[2] La demanderesse est née à Odessa, en Ukraine, au moment où ce pays faisait partie de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS). Depuis le démantèlement de l'URSS, la demanderesse est citoyenne de l'Ukraine.

[3] The applicant recounted the following background to her flight to Canada.

[3] La demanderesse a donné le récit de sa fuite au Canada.

[4] Beginning in 1974, the applicant was employed by Aeroflot. In 1990, while continuing her work within Aeroflot, the applicant started her own small business. She bought items of clothing and footwear in Romania, Poland and Turkey and sold them at a market in Odessa, eventually at a kiosk that she rented in the market. At the end of 1995, the applicant was approached by an individual who apparently held a relatively senior position at a retail store in Odessa. He offered the applicant financial assistance in her private business in return for the applicant's agreement to sell goods that he would supply to her. The arrangement contemplated that she would receive those goods in Turkey and sell them along with her own goods from her kiosk in Odessa. The applicant agreed to this arrangement. After several trips to Turkey following which the applicant brought back into Ukraine goods of her collaborator that were

[4] À partir de 1974, la demanderesse occupait un emploi avec Aeroflot. En 1990, tout en travaillant pour Aeroflot, la demanderesse a fondé sa propre petite entreprise. Elle achetait des vêtements et des chaussures en Roumanie, en Pologne et en Turquie qu'elle mettait en vente sur le marché d'Odessa dans un kiosque loué. À la fin de 1995, la demanderesse a rencontré une personne qui disait occuper un poste supérieur dans un magasin de détail d'Odessa. Cette personne offrit de contribuer financièrement à l'entreprise de la demanderesse à condition que celle-ci vende des articles que cette personne lui fournirait. On avait convenu que la demanderesse prendrait livraison des articles en Turquie et qu'elle les mettrait en vente dans son kiosque avec ses propres articles. La demanderesse a accepté cette entente. Après plusieurs voyages en Turquie, à la suite desquels elle a ramené avec ses propres achats des

intermixed with her own wares, she began to suspect that she was supporting her collaborator in smuggling goods into Ukraine.

[5] The applicant sought to sever her relationship with her collaborator. She was threatened with economic retaliation. The applicant did not disclose her situation to the police as she had become concerned that she was now involved with racketeers who might assault her or kill her if she reported to the police.

[6] The applicant was subjected to extortion. She finally advised her collaborator, directly or through his representatives, that she would report the extortion to police and advise the police of her suspicion that her collaborator was involved in smuggling. The next day, two young men came to the applicant's house. The applicant recognized one of the young men as an employee of her collaborator. They asked her to continue her business arrangement with her collaborator. She refused. They assaulted the applicant's brother and physically and sexually assaulted the applicant. The applicant lost consciousness. When she regained consciousness, the men had left. She fled to the house of a friend in the outskirts of Odessa. She went to a hospital where she underwent a physical examination which confirmed she had been sexually assaulted. The applicant stayed at the home of her friend for a month.

[7] The applicant reported the assault on her to the police. She described those who had assaulted her and named one of them. She did not report her suspicion regarding smuggling by reason of fear of her collaborator and his colleagues. While the applicant was staying at the home of her friend, her kiosk at the Odessa market was burned down and all of her goods were destroyed.

[8] A month after her report to the police, the applicant was advised by them that the person she had named as one of her assailants was not registered as a resident in the city of Odessa or in the Odessa region. The police advised that they could not locate the people whom she had described as her assailants.

articles fournis par son partenaire, elle s'est mise à soupçonner qu'elle aidait en fait son partenaire à faire entrer des articles en contrebande en Ukraine.

[5] La demanderesse a alors cherché à couper ses liens avec son partenaire, mais ce dernier l'a menacée de représailles économiques. La demanderesse n'a pas déclaré sa situation à la police du fait qu'elle croyait avoir participé à un réseau d'escrocs qui pourraient l'agresser ou la tuer si elle parlait.

[6] Après avoir fait l'objet de mesures d'extorsion, la demanderesse a finalement informé son partenaire, directement ou par l'entremise de ses représentants, qu'elle déclarerait à la police qu'elle était victime d'extorsion et qu'elle le soupçonnait de faire partie d'un réseau de contrebande. Le jour suivant, deux jeunes hommes se sont présentés au domicile de la demanderesse. La demanderesse a reconnu l'un d'eux qui était à l'emploi de son partenaire. Ils lui ont demandé de continuer à faire affaire avec son partenaire. Elle a refusé. Ils ont alors agressé le frère de la demanderesse et abusé physiquement et sexuellement d'elle. La demanderesse s'est évanouie. Lorsqu'elle a repris conscience, les hommes avaient quitté son domicile. Elle s'est alors enfuie et a trouvé refuge au domicile d'un ami aux abords d'Odessa. Elle s'est présentée à l'hôpital, où un examen médical a confirmé qu'elle avait été agressée sexuellement. Elle est demeurée un mois au domicile de son ami.

[7] La demanderesse a déclaré son agression à la police. Elle a donné une description de ses assaillants et donné le nom de l'un d'eux. Elle n'a dit mot de ses soupçons au sujet du réseau de contrebande de peur de représailles de son partenaire et de ses associés. Pendant son séjour chez son ami, son kiosque au marché d'Odessa a été incendié et toute sa marchandise a été détruite.

[8] Un mois après qu'elle a rapporté l'incident, la police l'a informée que la personne qu'elle avait identifiée comme l'un de ses assaillants n'avait pas d'adresse à Odessa ou dans la région d'Odessa. La police ne pouvait donc pas retracer ses assaillants.

[9] To escape her former collaborator and his colleagues, the applicant sold her house, married her boyfriend, changed her last name and moved to Kremenchug, another city in Ukraine. After her marriage, the Applicant went to Kremenchug to find employment and housing while her husband stayed in Odessa. The applicant's brother also left Odessa after once again being assaulted, this time by persons attempting to find the whereabouts of the applicant.

[10] The applicant's husband, while still in Odessa, was threatened by persons seeking the whereabouts of the applicant. The last time they visited him, they beat him and demanded that he sell his house and pay back the money that the applicant allegedly had borrowed from them.

[11] The applicant determined to leave Ukraine. Her husband refused to leave and demanded a divorce. The applicant and her husband divorced on 24 September, 1997.

[12] The applicant moved to her son's home in Latvia and obtained temporary status in that country. She discovered that her former husband was in prison on what she considered to be "trumped up charges". She was advised that the real purpose of incarceration of her former husband was to find out her own whereabouts. She once again became afraid and left her son's home. She took up residence at a summer home owned by her son's in-laws.

[13] While the applicant was in residence at the summer home, her son's home was visited and enquiries were made of her son as to her whereabouts. On learning of this development, the applicant fled Latvia to Canada.

[14] After coming to Canada, the applicant was advised that persons continued to visit her son's home and to maintain surveillance on it. The applicant's ex-husband was "forced" to move.

[15] In December 1999, the applicant learned that her brother was found hanged in a cemetery in Odessa.

[9] Pour échapper à son ancien partenaire et à ses associés, la demanderesse a vendu sa maison, marié son ami, changé son nom de famille et déménagé à Kremenchoug, une autre ville d'Ukraine. Après son mariage, la demanderesse est partie pour Kremenchoug en quête d'un emploi et d'une maison, alors que son conjoint est demeuré à Odessa. Le frère de la demanderesse a aussi quitté Odessa après avoir été à nouveau agressé, cette fois par des individus à la recherche de la demanderesse.

[10] À Odessa, le conjoint de la demanderesse a été menacé par des individus à la recherche de la demanderesse. Lors de leur dernière visite, ils l'ont battu et lui ont demandé de vendre sa maison pour rembourser les sommes d'argent que la demanderesse leur avait prétendument empruntées.

[11] La demanderesse a décidé alors de quitter l'Ukraine. Son conjoint a refusé et a demandé le divorce. Le divorce a été prononcé le 24 septembre 1997.

[12] La demanderesse s'est réfugiée au domicile de son fils, en Lettonie, où elle a obtenu un permis de résidence temporaire. Elle a découvert que son ex-mari était emprisonné sous ce qu'elle considérait être de «fausses accusations». On l'a informé que la véritable raison de l'emprisonnement de son ex-mari était de connaître l'endroit où elle se trouvait. Craignant à nouveau pour sa sécurité, elle a quitté le domicile de son fils et s'est réfugiée dans la résidence d'été des beaux-parents de son fils.

[13] Lors de son séjour à la résidence d'été, son fils a reçu la visite de personnes à la recherche de la demanderesse. Informée de cet incident, la demanderesse a quitté la Lettonie pour le Canada.

[14] Après son arrivée au Canada, on a informé la demanderesse que son fils avait été visité et que son domicile avait été placé sous surveillance. L'ex-mari de la demanderesse a été contraint de déménager.

[15] En décembre 1999, la demanderesse a appris que son frère avait été trouvé pendu dans un cimetière d'Odessa.

[16] The applicant made a claim to Convention refugee status in Canada.

THE DECISION ON THE APPLICANT'S CONVENTION REFUGEE CLAIM

[17] The Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board determined that the applicant was not a Convention refugee. In its reasons for decision, the CRDD wrote:

With regard to credibility, the panel found the claimant to be generally credible. Her testimony was reasonably consistent and straightforward. The report and testimony of Dr. Marc Nesca state that he believes that she has suffered a traumatic incident which has led to symptoms of Posttraumatic Stress Disorder (PTSD). Dr. Nesca testified that during his two hour interview with the claimant he found her to be credible, as her reported symptoms were consistent with her behaviour. The panel accepts his diagnosis that she suffers from PTSD, likely triggered by a traumatic incident such as the rape she described.

The panel further accepts that the claimant was threatened by individuals with whom she had been doing business, and that given the seriousness of their retribution against her, the harm she suffered does amount to persecution.

However, the panel does not find there is a nexus between the persecution she suffered at the hands of Mr. Bulackh [the Applicant's collaborator] and his "representatives" and any of the grounds enumerated in the Convention refugee definition.²

[18] In summary then, the CRDD found the claimant to be credible, found the psychological report tendered on her behalf, supported by the testimony of the author of that report, to be persuasive, accepted the author's diagnosis that the applicant suffered from post-traumatic stress disorder and that that condition was "likely triggered by a traumatic incident such as the rape [the applicant] described." The CRDD accepted that the applicant was threatened by persons with whom she had been doing business and that she had suffered persecution. The CRDD found the applicant not to be a Convention refugee on the basis that the persecution that she had suffered bore no "nexus" to a Convention ground.

[16] La demanderesse revendique le statut de réfugié au Canada au sens de la Convention.

DÉCISION SUR LA REVENDICATION DE LA DEMANDERESSE DU STATUT DE RÉFUGIÉ

[17] La section du statut de réfugié (SSR), de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, a établi que la demanderesse n'est pas une réfugiée au sens de la Convention. Dans sa décision, la SSR déclare:

[TRADUCTION]

En matière de crédibilité, le comité est d'avis que la demanderesse est généralement crédible. Son témoignage est raisonnablement cohérent et explicite. Dans son rapport et lors de son témoignage, le D^r Marc Nesca a déclaré qu'il est d'avis que la demanderesse a vécu un incident traumatisant qui a engendré le syndrome de stress post-traumatique (SSPT). Lors de son témoignage, le D^r Nesca a déclaré qu'il a interviewé la demanderesse pendant deux heures, qu'il la considère crédible et que ses symptômes sont liés à son comportement. Le comité accepte le diagnostic selon lequel elle souffre de SSPT engendré par un incident traumatisant comme le viol dont elle a été victime.

Le comité accorde aussi foi à la déclaration de la demanderesse selon laquelle elle a été menacée par les individus avec qui elle faisait affaire et que les sévices qu'elle a subis constituent des actes de persécution.

Toutefois, le comité est d'avis que les actes de persécution qu'elle a subis de la part de M. Bulackh, son partenaire, et de ses «représentants», ne cadrent pas avec la définition des motifs d'obtention du statut de réfugié au sens de la Convention².

[18] En résumé, la SRR a établi que la demanderesse était crédible, que le rapport psychologique présenté en son nom, appuyé par le témoignage de l'auteur du rapport, était persuasif, et elle a admis le diagnostic de l'auteur selon lequel la demanderesse souffre de stress post-traumatique et que sa condition était probablement due à un incident traumatisant comme le viol dont elle avait été victime. La SRR a admis que la demanderesse avait été menacée par des personnes avec qui elle faisait affaire et qu'elle avait été persécutée. La SRR a établi que la demanderesse n'est pas un réfugié au sens de la Convention du fait que les actes de persécution dont elle a fait l'objet n'ont aucun lien avec un motif cité dans la Convention.

THE DECISION UNDER REVIEW

[19] The PCDO, in his or her “Risk Analysis and Decision”,³ noted information before him or her relating to violence against women in the Ukraine. The PCDO concluded that he or she “cannot find that this generalized information is compelling in itself to make a finding of risk for the Applicant.” [Emphasis added.]

[20] The PCDO noted the evidence before him or her in documentary material that “violence against women in Ukraine is pervasive.” He or she noted that the same documentary source described police corruption in the Ukraine as remaining “a serious problem.”

[21] The PCDO wrote:

While I note the pervasiveness of organized crime in Ukraine and the evidence of police corruption in that country, the applicant has advanced no credible persuasive evidence to link the two in her situation. [Emphasis added.]

I note in passing the distinction between this finding and that of the CRDD. The PCDO would appear to have found the failure of Odessa police to pursue the investigation of the applicant’s complaint made to them, based upon the fact that the suspected rapist did not reside in or near Odessa, to be persuasive. He or she concluded:

... I cannot agree that there is a causal connection between the police being unable to proceed further with their investigation and corruption that links the police with the criminal element in Ukraine.

[22] The PCDO noted that “specific information is scarce relating to state protection available to persons in Ukraine in fear of organized crime groups.” Flowing from this, the PCDO concluded that there was “insufficient factual evidence . . . provided by the applicant to convince me that this was the reality of her situation”.

[23] The PCDO further noted:

No independent evidence has been offered to link these events [that is, threats against her husband, strangers appearing at her son’s house in Latvia and third-party information from the applicant’s friend regarding her husband’s imprisonment]

LA DÉCISION SOUS CONTRÔLE JUDICIAIRE

[19] Dans son analyse de risque/décision³, l’ARRR a noté avoir obtenu des renseignements sur la violence faite aux femmes en Ukraine. L’ARRR a conclu que ces renseignements d’ordre général ne peuvent pas à eux seuls prouver l’existence d’un risque pour la défenderesse. [Le soulignement est de nous.]

[20] L’ARRR a noté que les documents présentés montrent que la violence faite aux femmes est omniprésente en Ukraine. L’ARRR a noté que la même documentation fait état que la corruption qui sévit au sein de la police en Ukraine est un sérieux problème.

[21] L’ARRR écrit:

[TRADUCTION] Lorsque je constate l’omniprésence du crime organisé en Ukraine et de la corruption qui sévit au sein de la police dans ce pays, la demanderesse n’a présenté aucune preuve convaincante que ces deux éléments s’appliquent à son cas. [C’est nous qui soulignons.]

Je fais remarquer en passant la distinction entre cette conclusion et celle de la SRR. L’ARRR semble considérer comme convainquant le fait que la police d’Odessa n’ait pu poursuivre l’enquête sur la plainte de la demanderesse parce que le violeur ne résidait pas à Odessa.

[TRADUCTION] [. . .] Je ne peux établir de lien de causalité entre le fait que la police n’ait pu poursuivre son enquête et la corruption qui règne au sein de la police l’associant au milieu criminel en Ukraine.

[22] L’ARRR note que l’on dispose de peu de renseignements sur la protection qu’offre le gouvernement de l’Ukraine aux personnes menacées par le crime organisé. L’ARRR conclut que la demanderesse n’a pas fourni de preuves factuelles suffisantes pour prouver que cette réalité s’applique dans son cas.

[23] L’ARRR ajoute:

[TRADUCTION] Aucune preuve indépendante n’a été présentée liant ces incidents irrévocablement, [soit les menaces contre son conjoint, les inconnus visitant le domicile de son fils en Lettonie et les renseignements d’un tiers donnés à l’ami de la

definitively and taken as a whole, in my opinion they do not constitute an objectively identifiable risk to the applicant.

[24] With regard to the psychological report referred to by the CRDD and letters from the applicant's son, the PCDO wrote:

I have taken into consideration the letters supplied by the applicant's son, relating to the threats and can give these letters no probative weight. In addition, I have read the psychological report provided by Dr. Marc Nesca. I note the panel was satisfied with the doctor's diagnosis that the applicant suffers from post-traumatic stress syndrome, but this information in itself is not enough for me to find the applicant faces an objectively identifiable risk upon return to Ukraine. [Emphasis added.]

[25] The PCDO concluded in the following terms:

Based on a careful analysis of the evidence and circumstances before me, I find the applicant has not provided a link between her own particular situation and the country conditions to conclude she would be subjected to a risk as outlined in the PDRCC definition if removed to Ukraine. The applicant is not a member of the PDRCC class.

THE ISSUES

[26] In terms of priority, the first issue that I was asked to consider was whether or not the decision under review is moot given the coming into force in June 2002 of the *Immigration and Refugee Protection Act*^A and the resultant elimination of the PDRCC class.

[27] If I were to determine this application for judicial review not to be moot or to consider the application regardless of mootness, the applicant raised the following issues: first, whether the PCDO erred in law by ignoring cogent and relevant evidence and in failing to provide reasons for doing so; secondly, whether the PCDO exceeded his or her jurisdiction by reassessing the applicant's refugee claim rather than determining if there was an objectively identifiable risk to the applicant if she were returned to the Ukraine; and thirdly, whether the PCDO breached the duty of fairness that he or she owed

demanderesse concernant l'emprisonnement de son conjoint], et dans l'ensemble, ces incidents ne constituent pas un risque objectivement identifiable pour la demanderesse.

[24] Pour ce qui est du rapport psychologique dont fait référence la SRR et les lettres du fils de la demanderesse, l'ARRR écrit:

[TRADUCTION]

J'ai tenu compte des lettres du fils de la demanderesse concernant les menaces et je ne peux leur accorder aucune valeur probante. De plus, j'ai lu le rapport psychologique du Dr Marc Nesca. J'ai noté que le comité était satisfait du diagnostic du médecin selon lequel la demanderesse souffre du syndrome de stress post-traumatique, mais ce renseignement par lui-même ne peut me convaincre que la demanderesse fera face à un risque objectivement identifiable à son retour en Ukraine. [C'est nous qui soulignons.]

[25] L'ARRR conclut:

[TRADUCTION]

Après avoir effectué une analyse approfondie des preuves et des circonstances présentées, je suis d'avis que la demanderesse n'a pu établir un lien entre sa situation et les conditions qui règnent dans son pays pour conclure que sa sécurité sera menacée si elle est renvoyée en Ukraine, conformément à la définition d'un DNRSRC. La demanderesse ne tombe pas dans la catégorie de DNRSRC.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[26] En ce qui a trait aux priorités, la première question que l'on m'a soumise était d'établir si la décision faisant l'objet d'un examen ne revêt qu'un caractère théorique en raison de l'entrée en vigueur, en juin 2002, de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*^A et, de ce fait, de l'élimination de la catégorie DNRSRC.

[27] Si nous établissons que cette demande de contrôle judiciaire ne revêt pas un caractère théorique ou qu'il faille l'examiner quel qu'en soit le caractère théorique, la demanderesse a soulevé les questions suivantes: premièrement, il s'agit de déterminer si l'ARRR a éré en droit en ignorant la preuve forte et pertinente présentée et en n'expliquant pas pourquoi elle l'a été; deuxièmement, il s'agit de déterminer si l'ARRR a outrepassé sa compétence en réévaluant la revendication du statut de réfugié de la demanderesse, plutôt que d'établir si la demanderesse courait un risque

to the applicant by failing to provide the applicant with a copy of her risk assessment before issuing it and therefore failing to provide the applicant with an opportunity to respond to the risk assessment.

ANALYSIS

(a) Mootness

[28] In *Borowski v. Canada (Attorney General)*,⁵ Justice Sopinka, for the Court, wrote at page 353:

The approach in recent cases [to mootness] involves a two-step analysis. First it is necessary to determine whether the required tangible and concrete dispute has disappeared and the issues have become academic. Second, if the response to the first question is affirmative, it is necessary to decide if the court should exercise its discretion to hear the case. The cases do not always make it clear whether the term “moot” applies to cases that do not present a concrete controversy or whether the term applies only to such of those cases as the court declines to hear. In the interest of clarity, I consider that a case is moot if it fails to meet the “live controversy” test. A court may nonetheless elect to address a moot issue if the circumstances warrant.

[29] Before me, counsel for the respondent urged that, in light of the coming into force of the *Immigration and Refugee Protection Act* which resulted in the elimination of the PDRCC class, no “live controversy” continues between the applicant and the respondent with respect to the decision under review because whether or not the applicant might have been a member of PDRCC class is no longer relevant. Counsel urged that this was reinforced by evidence before me that the respondent views the applicant as entitled to a “pre-removal risk assessment” (PRRA) under the *Immigration and Refugee Protection Act* which would essentially afford her a new opportunity to make her case as a person in need of protection. I adopt the respondent’s submissions in this regard, but that is not the end of the matter. I turn to the second element of what Justice Sopinka described as the “two-step analysis”, that is, the question of whether or not the circumstances of this matter warrant considering this application for judicial review on its merits, notwithstanding its mootness.

objectivement identifiable si elle était renvoyée en Ukraine; troisièmement, si l’ARRR a manqué d’impartialité envers la demanderesse en ne lui fournissant pas d’exemplaire de l’évaluation du risque avant que cette évaluation ne soit émise, privant ainsi la demanderesse de la possibilité de répondre à l’évaluation du risque.

ANALYSE

a) Le caractère théorique

[28] Dans l’affaire *Borowski c. Canada (Procureur général)*⁵, le juge Sopinka, de la Cour, écrit en page 353:

La démarche suivie dans des affaires récentes comporte une analyse en deux temps. En premier, il faut se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique. En deuxième lieu, si la réponse à la première question est affirmative, le tribunal décide s’il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l’affaire. La jurisprudence n’indique pas toujours très clairement si le mot «théorique» (*moot*) s’applique aux affaires qui ne comportent pas de litige concret ou s’il s’applique seulement à celles de ces affaires que le tribunal refuse d’entendre. Pour être précis, je considère qu’une affaire est «théorique» si elle ne répond pas au critère du «litige actuel». Un tribunal peut de toute façon choisir de juger une question théorique s’il estime que les circonstances le justifient.

[29] Dans l’affaire dont je suis ici saisi, l’avocat du défendeur a fait valoir qu’en raison de l’entrée en vigueur prochaine de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* et de l’élimination de la catégorie DNRSRC, aucun «litige actuel» n’existe entre la demanderesse et le défendeur en ce qui a trait à la décision faisant l’objet d’un examen, du fait que d’établir si la demanderesse entre ou non dans la catégorie DNRSRC n’est plus pertinent. L’avocat du défendeur a aussi fait valoir que ce fait est renforcé par les éléments de preuve qui m’ont été soumis selon lesquels le défendeur convient que la demanderesse a droit à une évaluation des risques avant le renvoi (ERAR), en vertu de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, ce qui lui permettrait de soumettre son cas en tant que personne ayant besoin de protection. J’accueille la présentation du défendeur à ce sujet, mais la question ne s’arrête pas là. J’aborde le deuxième élément que le juge Sopinka a décrit comme une «analyse en deux temps», c’est à dire la question de connaître si oui ou non les

[30] In *Ramoutar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,⁶ Justice Rothstein wrote at page 377:

In this case, a decision very damaging to the applicant is now part of the applicant's record for immigration purposes. That decision could have an adverse effect on the applicant in any further proceedings he may wish to bring under Canada's immigration laws.

[31] Justice Rothstein continued at page 378:

Even if the case were moot, I would exercise my discretion to decide it. The adversarial relationship between the parties continues. There are collateral consequences to the applicant if the decision appealed from is allowed to stand. And this is not a case in which a decision by this Court could reasonably be considered to be an intrusion into the functions of the legislative branch of government.

[32] While it is questionable whether there is an "adversarial relationship" between the applicant and the respondent in the circumstances of this matter, I am satisfied that that is not the issue. I am satisfied that the decision under review is a decision "very damaging to the applicant" and that that decision is now part of the applicant's record for immigration purposes. To the extent that it remains unreviewed, it is entirely possible that it might influence the thinking of an officer who undertakes a PRRA in respect of the applicant. If the decision is not reviewed, and therefore is allowed to stand, there are at least potential "collateral [negative] consequences to the applicant".

[33] In the result, while I am satisfied that the decision under review is in fact moot, I determined at hearing to nonetheless consider this application for judicial review.

[34] I will proceed to a brief analysis of the first two issues raised on behalf of the applicant, which I will consider together.

circonstances en cause justifient par eux-mêmes la demande de contrôle judiciaire, nonobstant le caractère théorique.

[30] Dans l'affaire *Ramoutar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁶, le juge Rothstein écrit en page 377:

Dans la présente affaire, une décision qui porte gravement préjudice au requérant figure maintenant dans le dossier d'immigration de ce dernier. Cette décision pourrait avoir un effet négatif sur le requérant dans toute action qu'il pourrait vouloir tenter ultérieurement sous le régime des lois d'immigration du Canada.

[31] Le juge Rothstein poursuit en page 378:

Même si l'affaire était sans objet, j'exercerais le pouvoir discrétionnaire qui m'est conféré pour la trancher. La relation d'opposition entre les parties subsiste. La décision qui fait l'objet d'un appel, si elle est maintenue, aura des conséquences secondaires pour le requérant. Et nous n'avons pas affaire en l'espèce à un cas où l'on pourrait considérer d'une manière raisonnable qu'une décision de la présente Cour s'immiscie dans les fonctions du pouvoir législatif du gouvernement.

[32] Bien que l'on puisse questionner l'existence de la «relation d'opposition» entre la demanderesse et le défendeur dans les circonstances présentes, je suis convaincu qu'elle ne s'applique pas ici. Je suis convaincu que la décision faisant l'objet d'un examen en est une qui porte «grandement préjudice à la demanderesse» et qu'elle est maintenant inscrite au dossier d'immigration de la demanderesse. Dans la mesure où la demande demeure soustraite à l'examen, il est très possible qu'elle puisse influencer le jugement d'un agent qui entreprend d'effectuer un profil de projet et évaluation des risques (PPER) concernant la demanderesse. Si la décision ne fait pas l'objet d'un examen et que, par conséquent, elle demeure inchangée, elle pourrait avoir des «conséquences secondaires [négatives] pour la demanderesse».

[33] En fin de compte, bien que je sois convaincu que la décision faisant l'objet d'un examen revêt un caractère théorique, j'en conclus que je dois malgré tout examiner cette demande de contrôle judiciaire.

[34] J'effectuerai une brève analyse des deux premières questions en litige soulevées par la demanderesse, questions que j'examinerai ensemble.

(b) Ignoring of cogent and relevant evidence without providing reasons for doing so and exceeding jurisdiction

[35] Earlier in these reasons, I outlined the analysis of the PCDO in some detail. It is worthy of note that the CRDD, when it considered the applicant's Convention refugee claim, had the advantage of oral testimony by the applicant and apparently also by the psychologist who considered and reported on the applicant's psychological state. It was not in dispute before me that the PCDO did not have the advantage of hearing the oral testimony of the applicant and the psychologist. The CRDD determined the applicant to be "generally credible". It found her testimony was "reasonably consistent and straight forward". The psychologist testified that he as well found the applicant to be credible. On the basis of the material before it and the testimony before it, the CRDD accepted the psychologist's diagnosis and its likely source. It further accepted that the applicant was threatened and that the harm she suffered did amount to persecution. It is trite law that past persecution is evidence of the risk of future persecution if the persecuted individual is returned to the conditions where he or she suffered persecution.

[36] Despite the foregoing, the PCDO minimized the weight given to the material submitted by and on behalf of the applicant that was before it and isolated the evidence of the psychologist when it wrote:

... but this information in itself is not enough for me to find the applicant faces an objectively identifiable risk upon return to Ukraine.

[37] In essence the PCDO, for whatever reason, appears to have refused to consider the psychologist's evidence in the context of all of the other evidence that was before it.

[38] Despite acknowledging the substantial weight of documentary evidence before him or her regarding adverse conditions in the Ukraine for persons such as the applicant, the PCDO once again minimized the impact of that evidence. It isolated the evidence regarding violence

(b) Ignorer la preuve forte et pertinente sans expliquer pourquoi elle l'a été

[35] Au préalable, j'ai donné certains détails sur l'analyse effectuée par l'ARRR. Il est important de noter que la SSR, lorsqu'elle a examiné la demande de statut de réfugié de la demanderesse, a bénéficié d'un avantage, celui d'entendre le témoignage oral de la demanderesse et, semble-t-il, du psychologue qui a rédigé le rapport sur l'état psychologique de la demanderesse. Les parties n'ont pas contesté devant moi que l'ARRR n'a pas bénéficié de l'avantage d'entendre le témoignage oral de la demanderesse et du psychologue. La SSR a établi que la demanderesse était «généralement crédible» et que son témoignage était «raisonnablement cohérent et explicite». Lors de son témoignage, le psychologue a déclaré que selon lui, la demanderesse était crédible. À partir de la documentation et des témoignages dont elle disposait, la SSR a accepté le diagnostic du psychologue et les documents qu'il a présentés à l'appui. La SSR a de plus reconnu le fait que la demanderesse avait été menacée et que les torts qu'elle avait subis relevaient de la persécution. C'est un principe élémentaire de droit que les actes passés de persécution peuvent engendrer des risques de persécution, si les personnes persécutées retournent dans le milieu où elles les ont subis.

[36] En dépit de ces faits, l'ARRR a minimisé la valeur accordée à la documentation présentée par la demanderesse ou en son nom et a considéré à part le témoignage du psychologue lorsqu'il écrit:

[TRADUCTION] [...] mais ces renseignements par eux-mêmes ne peut me convaincre que la demanderesse fera face à un risque objectivement identifiable à son retour en Ukraine.

[37] Essentiellement, l'ARRR, quelle qu'en soit la raison, semble avoir refusé de tenir compte du témoignage du psychologue dans le contexte de tous les autres éléments de preuve qui ont été présentés.

[38] En dépit de la valeur considérable de la documentation à l'appui des conditions faites en Ukraine à des personnes se trouvant dans la même situation que la demanderesse, l'ARRR encore une fois a minimisé la portée de ces éléments de preuve. La violence envers les

against women. Once again the PCDO noted that he or she could not find this “generalized information” to be compelling “in itself”.

[39] The PCDO appeared to determine that the refusal of the Odessa police to proceed further with an investigation when it found that the suspected rapist of the applicant did not reside in Odessa or in the Odessa region, to be an acceptable reaction. In essence, the PCDO concluded that a rapist, to use the PCDO’s term, could immunize himself from police investigation simply by living outside the jurisdictional area of the Odessa police. I find this to be a strange outcome.

[40] While the PCDO acknowledged that “specific information is scarce relating to state protection available to persons in Ukraine in fear of organized crime groups”, it nonetheless found that the applicant had failed to provide sufficient factual information. The PCDO provided no indication of what he or she would have regarded as “sufficient” factual evidence. In the next paragraph of his or her reasons, the PCDO was critical of the fact that the applicant provided no “independent evidence” to support an identifiable risk to the applicant.

[41] The PCDO determined to give letters from the applicant’s son that were before him or her “no probative weight”. The PCDO provided absolutely no explanation as to why he or she so decided.

[42] Based upon the foregoing considerations, I am satisfied that the PCDO exceeded his or her jurisdiction by effectively contradicting conclusions of the CRDD that were arrived at with the benefit of oral testimony and erred in placing on the applicant a burden far exceeding what she could reasonably be expected to discharge, given conditions in Ukraine, in her efforts to establish that she remained in need of protection.

[43] In *Ahmed v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,⁷ my colleague Justice Tremblay-Lamer wrote at paragraph 23:

In the present case, it appears that the PCDO has in fact substituted her opinion for that of the Refugee Division. In my

femmes est examinée à part. Ici encore l’ARRR note que «ces renseignements d’ordre général» ne sont pas probants «par eux-mêmes».

[39] L’ARRR semble avoir établi comme constituant une réaction acceptable le refus de la police d’Odessa de poursuivre l’enquête du fait que le violeur suspect ne résidait pas à Odessa ou dans la région d’Odessa. Essentiellement, l’ARRR a conclu qu’un violeur, pour utiliser son propre terme, pouvait éviter une enquête policière tout simplement en résidant à l’extérieur du champ de compétence de la police d’Odessa. Je trouve cette conclusion bien étrange.

[40] Bien que l’ARRR reconnaisse «que l’on dispose de peu de renseignements sur la protection qu’offre le gouvernement de l’Ukraine aux personnes menacées par le crime organisé», il n’en conclut pas moins que la demanderesse n’a pas fourni d’éléments probants factuels suffisants pour prouver que cette réalité s’applique dans son cas. L’ARRR ne mentionne pas ce qui constitue, d’après lui, des «éléments probants factuels suffisants». Dans le paragraphe suivant, l’ARRR voit d’un œil critique le fait que la demanderesse n’a pas fourni d’«éléments de preuve indépendantes» justifiant que la demanderesse courait un risque identifiable.

[41] L’ARRR n’accorde aucune valeur probante aux lettres du fils de la demanderesse. L’ARRR ne fournit aucune explication motivant cette décision.

[42] Tenant compte des faits précités, je suis convaincu que l’ARRR a outrepassé sa compétence en contredisant carrément les conclusions auxquelles était arrivé la SSR après avoir entendu le témoignage oral de la demanderesse et qu’il a erré en plaçant sur la demanderesse un fardeau de preuve excédant de beaucoup ce qu’elle était raisonnablement capable de produire, en raison des conditions existant en Ukraine, pour établir son besoin de protection.

[43] Dans *Ahmed c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*,⁷ le juge Tremblay-Lamer écrit au paragraphe 23:

En l’espèce, l’ARRR a en fait substitué sa propre opinion à celle de la section du statut de réfugié. J’estime qu’elle a

view, the PCDO conducted a new refugee determination analysis rather than a risk analysis, re-evaluating the applicant's credibility, and thus exceeding her jurisdiction.

While the foregoing is, I am satisfied, an overstatement on the facts before me, it is nonetheless applicable in substance with regard to elements of the PCDO's analysis here under review. Justice Tremblay-Lamer continued at paragraph 25 of her reasons:

The present case is an ideal illustration of the PDRCC process operating as a safety net. The applicant's fear may have been outside the scope of protection offered by the Convention, nevertheless, there may very well be a risk to his life if he were to return to Bangladesh.

[44] I am satisfied that the foregoing quotation is directly applicable on the facts of this matter with a reference to Ukraine substituted for the reference to Bangladesh. I am satisfied that the PCDO simply lost sight of the fact that the PDRCC process is a "safety net", particularly in circumstances where this applicant's fear was determined by the CRDD to be outside the scope of protection offered by the Convention, but nonetheless to have been based on persecution.

(c) Breach of Fairness

[45] Counsel for the applicant relied on *Soto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*⁸ for the proposition that failure by a PCDO to disclose his or her protection analysis in advance of finalizing it and to provide the applicant an opportunity to respond to it amounts to a breach of the duty of fairness.

[46] In *Mia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,⁹ Justice McKeown wrote at paragraph 11:

With respect, I disagree that the principles of fairness require a PCDO conducting a risk assessment to determine if the applicant is a member of the PDRCC class to disclose the risk assessment prior to making his decision. In my view, this would be tantamount to a decision-maker being required to provide its reasons for the decision for comment prior to making the final decision. This is a case where the person who reviewed the evidence made the decision. No one else was

analysé à nouveau la revendication du statut de réfugié plutôt que de procéder à une analyse du risque, en réévaluant la crédibilité du demandeur, et qu'elle a ainsi outrepassé sa compétence.

Bien que je sois convaincu que l'énoncé précité exemplifie les faits qui me sont présentés, il n'en demeure pas moins qu'il est applicable aux éléments de l'analyse de l'ARRR qui font l'objet du présent examen. Le juge Tremblay-Lamer poursuit son raisonnement au paragraphe 25:

Nous avons en l'espèce un exemple idéal du rôle de filet de sécurité que joue le processus d'attribution de la qualité de DNRSRC. Il se peut que la crainte du demandeur déborde la portée de la Convention et que son renvoi au Bangladesh l'expose bel et bien au risque que sa vie soit menacée.

[44] Je suis convaincu que l'énoncé précité s'applique directement aux faits de la présente affaire, il suffit de substituer Ukraine à Bangladesh. Je suis convaincu que l'ARRR a oublié que le processus DNRSRC est un «filet de sécurité», particulièrement du fait que la SSR avait établi que la peur qu'éprouvait la demanderesse n'était pas un motif pour se mettre sous la protection de la Convention, mais qu'elle n'en était pas moins engendrée par la persécution.

c) Manque d'équité

[45] L'avocat de la demanderesse s'est fondé sur *Soto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁸ pour démontrer que l'ARRR avait manqué à l'obligation d'équité du fait de n'avoir pas fait part des conclusions de son analyse avant de la terminer et de n'avoir pas donné l'occasion à la demanderesse d'y répondre.

[46] Dans la cause *Mia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁹, le juge McKeown écrit au paragraphe 11:

En toute déférence, je ne crois pas que les principes d'équité obligent un ARRR qui procède à une évaluation du risque pour savoir si le demandeur est membre de la catégorie DNRSRC à divulguer l'évaluation en question avant d'en arriver à sa décision. À mon sens, reconnaître l'existence de cette obligation équivaudrait pour ainsi dire à contraindre un décideur à communiquer les motifs de sa décision à des fins de commentaires avant de prendre sa décision finale. Dans la

involved. This is not a case where the decision maker is receiving input from other persons than the applicant.

I prefer the decision of Justice McKeown on this issue. I find no reviewable error on the part of the PCDO in the nature of breach of the duty of fairness owed by him or her to the applicant.

CONCLUSION

[47] Based upon the foregoing analysis, this application for judicial review will be allowed. Since there no longer exists authority in law to determine the applicant's membership in the PDRCC class, my decision will simply set aside the decision under review. The applicant's application will not be referred back for redetermination.

[48] When advised at hearing of what the outcome of this application for judicial review would be, neither counsel recommended certification of a question. I am satisfied that no serious question of general importance arises. No question will be certified.

[49] There will be no order as to costs, notwithstanding that counsel for the respondent sought costs in the event that I determined this application for judicial review to be moot, as indeed I have.

ADDITIONAL CONSIDERATIONS

[50] It is this judge's understanding that many of the officers in the respondent's Ministry who formerly acted as PCDO's now carry responsibility for performing pre-removal risk assessments under the *Immigration and Refugee Protection Act*. If I am correct in this regard, I suggest for the respondent's consideration that the pre-removal risk assessment to which the respondent acknowledges the applicant is entitled be conducted by an officer other than the officer who produced the decision that is here under review.

[51] The opening words of section 113 of the *Immigration and Refugee Protection Act* and paragraph (a) of that section read as follows:

présente affaire, la personne qui a examiné les éléments de preuve a pris la décision. Aucune autre personne n'a participé au processus. Il ne s'agit pas d'un cas où le décideur reçoit des renseignements de personnes autres que le demandeur.

Je préfère la décision du juge McKeown dans ce cas. Je ne vois pas de motif de remettre en question la décision de l'ARRR sous prétexte d'un manquement à l'obligation d'équité envers la demanderesse.

CONCLUSION

[47] En me basant sur l'analyse des faits précités, cette demande de contrôle judiciaire sera accueillie. Puisqu'il n'existe plus de disposition légale pour déterminer si la demanderesse satisfait ou non aux critères de la catégorie de DNRSRC, j'ordonne que l'on ne tienne pas compte de la décision faisant présentement l'objet d'un examen. La demande de la demanderesse ne sera pas soumise à un autre examen.

[48] Lorsqu'ils ont été informés du dénouement de cette demande de contrôle judiciaire, aucun des avocats en présence n'ont demandé la certification d'une question. Je suis convaincu qu'aucune question ne revêt une importance d'ordre général. Aucune question ne sera certifiée.

[49] Aucune ordonnance n'est rendue pour ce qui est des dépens, nonobstant le fait que l'avocat du défendeur en avait fait la demande au cas où je déciderais, comme c'est le cas, que la présente demande de contrôle judiciaire revêt un caractère théorique.

CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES

[50] D'après les renseignements dont je dispose, plusieurs des anciens ARRR du Ministère du défendeur effectuent maintenant les évaluations du risque avant le renvoi, en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Si mes renseignements sont exacts, je conseille au défendeur de confier l'évaluation du risque avant le renvoi, à laquelle il convient que la demanderesse a droit, à un autre agent que celui qui a émis la décision faisant présentement l'objet d'un examen.

[51] Le préambule de l'article 113 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et l'alinéa a) de cet article s'énonce comme suit:

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;

[52] If I interpret the foregoing provision correctly, when the applicant receives the pre-removal risk assessment that the respondent acknowledges she is entitled to, the officer conducting the pre-removal risk assessment will be entitled to rely only on new evidence that arose after the rejection of the applicant's refugee claim or evidence that was not reasonably available or that the applicant could not have reasonably have been expected in the circumstances to have presented at the time her refugee claim was considered.

[53] In the context of the scheme of the *Immigration and Refugee Protection Act*, paragraph 113(a) makes eminent sense since a panel of the Convention Refugee Determination Division that considers a Convention refugee claim is required also to consider whether or not the person is a person in need of protection. That was not the case when the applicant in this matter had her Convention refugee claim considered. Thus, consideration of the applicant's need of protection and the evidence of such need, while such evidence was before the CRDD, was not considered in that context by the CRDD but rather was considered by the PCDO who arrived at the decision here under review, a decision that I have determined to be flawed. While I am deeply cognizant of the fact that it is not my role to suggest to the respondent that paragraph 113(a) of the *Immigration and Refugee Protection Act* should be ignored, I cannot help but comment that if it is applied in its strictest terms to the applicant's pre-removal risk assessment, the result will be that the applicant will in effect have received no valid and meaningful determination of whether she is a person in need of protection from a return to Ukraine.

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;

[52] Si j'interprète correctement la disposition précitée, lorsque la demanderesse reçoit l'évaluation du risque avant le renvoi à laquelle le défendeur convient qu'elle a droit, l'agent effectuant l'évaluation du risque avant le renvoi devra fonder sa décision uniquement sur les nouveaux renseignements obtenus après le rejet de la revendication du statut de réfugié de la demanderesse ou sur des éléments de preuve raisonnablement accessibles ou que l'on ne pouvait raisonnablement exiger de la demanderesse qu'elle produise au moment où sa revendication du statut de réfugié était examinée.

[53] Dans le cadre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, l'alinéa 113a) s'applique logiquement, puisque le comité de la section du statut de réfugié qui examine une revendication du statut de réfugié doit aussi déterminer si une personne a besoin de protection. Ce ne fut pas le cas lorsque la revendication du statut de réfugié de la présente demanderesse a été examinée. Ainsi, la SSR n'a pas tenu compte du besoin de protection de la demanderesse, alors qu'elle en avait la preuve, besoin dont l'évaluation a été déterminé par l'ARRR et dont la décision fait présentement l'objet du présent examen, décision que j'ai jugé erronée. Je suis pleinement conscient que ce n'est pas mon rôle de conseiller au défendeur d'ignorer l'alinéa 113a) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, mais je ne peux m'empêcher de commenter que si ce paragraphe est appliqué à la lettre à l'évaluation du risque avant le renvoi de la demanderesse, celle-ci n'aura en fait reçu aucune décision valide et utile quant à son besoin de protection lié à un retour en Ukraine.

¹ SOR/78-172 [as enacted by SOR/93-44, s. 1; 97-182, s. 1].

² Applicant's Record, at p. 088.

¹ DORS/78-172 [édicte par DORS/93-44, art. 1; 97-182, art. 1].

² Dossier du demandeur, à la page 088.

³ Applicant's Record, at pp. 007-009.

⁴ S.C. 2001, c. 27.

⁵ [1989] 1 S.C.R. 342.

⁶ [1993] 3 F.C. 370 (T.D.).

⁷ [2001] 1 F.C. 483 (T.D.).

⁸ 2001 FCT 818; [2001] F.C.J. No. 1207 (T.D.) (QL).

⁹ 2001 FCT 1150; [2001] F.C.J. No. 1584 (T.D.) (QL).

³ Dossier du demandeur, aux p. 007 à 009.

⁴ L.C. 2001, ch. 27.

⁵ [1989] 1 R.C.S. 342.

⁶ [1993] 3 C.F. 370 (1^{re} inst.).

⁷ [2001] 1 C.F. 483 (1^{re} inst.).

⁸ 2001 CFPI 818; [2001] A.C.F. n° 1207 (1^{re} inst.) (QL).

⁹ 2001 CFPI 1150; [2001] A.C. F. n° 1584 (1^{re} inst.) (QL).