

IMM-3079-09
2010 FC 251

IMM-3079-09
2010 CF 251

Craigthus Level (*Applicant*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

Federal Court, Russell J.—Toronto, February 3 and March 4, 2010.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of negative pre-removal risk assessment (PRRA) refusing applications to be deemed Convention refugee, person in need of protection under Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Applicant, Jamaican, alleging life, security at risk because of mental illness — Officer not considering application under Act, s. 96 because of serious criminality — Medical reasons advanced by applicant with respect to Act, s. 97 application excluded pursuant to Act, s. 97(1)(b)(iv) — Officer determining that applicant's submissions not sufficiently demonstrating that applicant unable to protect himself, alleged risk precluded from assessment within PRRA application — Whether officer erring in applying s. 97(1)(b)(iv) as bar to assessment of s. 97, ignoring evidence of abuse of mentally ill, lack of state protection — Officer not accurately identifying risks submitted by applicant — Officer making unreasonable assessment of applicant's submissions, ignoring arguments, evidence about risk, abuse of mentally ill, inadequacy of state protection therefor — Application allowed.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Judicial review of negative pre-removal risk assessment refusing applications to be deemed Convention refugee, person in need of protection under Immigration and Refugee Protection Act,

Craigthus Level (*demandeur*)

c.

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

RÉPERTORIÉ : LEVEL c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Cour fédérale, juge Russell—Toronto, 3 février et 4 mars 2010.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire de la décision défavorable rendue à la suite de l'examen des risques avant renvoi (ERAR) rejetant la demande présentée en vue d'obtenir la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger en vertu des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le demandeur, un Jamaïcain, affirmait qu'il serait exposé à des menaces à sa vie et à sa sécurité en raison de ses troubles mentaux — L'agent n'avait pas examiné la demande fondée sur l'art. 96 de la Loi pour motif de grande criminalité — Les raisons médicales avancées par le demandeur relativement à la demande présentée en application de l'art. 97 de la Loi étaient exclues suivant l'art. 97(1)(b)(iv) de la Loi — L'agent avait établi que les arguments du demandeur ne démontraient pas de manière suffisante que le demandeur ne pourrait se protéger et que le risque allégué ne pouvait être évalué dans le cadre de la demande d'ERAR — Il s'agissait de savoir si l'agent avait commis une erreur en invoquant l'art. 97(1)(b)(iv) pour ne pas apprécier la demande fondée sur l'art. 97, et s'il avait fait abstraction d'éléments de preuve concernant les mauvais traitements infligés aux malades mentaux et l'absence de protection de l'État — L'agent n'avait pas qualifié correctement le risque décrit par le demandeur — L'agent avait effectué une appréciation déraisonnable des observations du demandeur et avait passé sous silence les arguments et les éléments de preuve concernant le risque et les mauvais traitements infligés aux malades mentaux ainsi que l'insuffisance de la protection de l'État contre ces risques — Demande accueillie.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire de la décision défavorable rendue à la suite de l'examen des risques avant renvoi rejetant la demande présentée en vue d'obtenir la qualité de réfugié au

ss. 96, 97 — Leave Judge restricting grounds of review to decision under Immigration and Refugee Protection Act, s. 96 — Whether leave Judge able to limit scope of review — Nothing in wording of Act, s. 72 or scheme thereof suggesting that reviewing Judge restricted to reviewing less than full decision — Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules, s. 15(1)(e) concerned solely with procedural matters, not applying to grounds for leave — Aldana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), wherein Federal Court of Appeal finding that once leave granted, issue validity of decision with respect to which leave granted, binding herein — Act, s. 74(c) requiring application be disposed of — As such, necessary to review whole application as opposed to any particular aspect of it — Question certified as to whether leave Judge can limit issues to be considered on judicial review.

This was an application for judicial review of an officer's negative pre-removal risk assessment (PRRA) that refused the applicant's application to be deemed a Convention refugee or a person in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

The applicant, a citizen of Jamaica who was diagnosed with paranoid schizophrenia, applied for a PRRA based on the serious risks he faces to his life and security in Jamaica because of his mental illness. The officer did not consider the application under section 96 for reasons of serious criminality pursuant to paragraph 112(3)(b) of the Act. Regarding the applicant's application under section 97, the officer found that the medical reasons advanced by the applicant were excluded pursuant to subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act. The officer determined that the applicant's submissions did not sufficiently demonstrate that he would be unable to protect himself from persecution or abuse from agents of the state or citizens. The officer established that the risk alleged by the applicant was precluded from an assessment within the PRRA application.

The principal issues were whether the officer erred in applying subparagraph 97(1)(b)(iv) as a bar to assessment of section 97, and whether the officer ignored the evidence concerning the abuse of the mentally ill and the lack of state protection.

sens de la Convention ou de personne à protéger en vertu des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — La juge saisie de la demande d'autorisation semblait avoir restreint les motifs de contrôle en vertu de l'art. 96 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Il s'agissait de savoir si la juge saisie de la demande d'autorisation pouvait restreindre la portée du contrôle — Rien dans le libellé de l'art. 72 de la Loi ni dans l'esprit de cette loi ne laisse croire que le juge qui siège en révision devrait restreindre la portée de son contrôle et examiner moins que la décision visée en son entier — L'art. 15(1)(e) des Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés ne vise que les questions procédurales; il n'a pas trait aux motifs d'autorisation — Dans Aldana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), la Cour d'appel fédérale a statué que lorsque l'autorisation est accordée, la question à trancher est la validité de la décision à l'égard de laquelle cette autorisation est accordée — L'art. 74(c) de la Loi oblige le juge siégeant en révision à statuer sur la demande — Ainsi, il fallait examiner la demande en son entier plutôt qu'un aspect particulier de celle-ci — Une question a été certifiée pour savoir si le juge saisi d'une demande d'autorisation peut restreindre les questions à examiner dans le cadre du contrôle judiciaire.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision défavorable au demandeur rendue par un agent à la suite de l'examen des risques avant renvoi (ERAR) rejetant la demande présentée par le demandeur pour se voir reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger en vertu des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le demandeur, un citoyen de la Jamaïque pour lequel un diagnostic de schizophrénie paranoïde a été établi, a présenté une demande d'ERAR au motif que son retour en Jamaïque l'exposerait à de graves menaces à sa vie et à sa sécurité en raison de ses troubles mentaux. L'agent n'a pas examiné la demande fondée sur l'article 96 pour motif de grande criminalité en application de l'alinéa 112(3)b) de la Loi. S'agissant de la demande présentée par le demandeur en application de l'article 97, l'agent a établi que les raisons médicales avancées par le demandeur étaient exclues suivant le sous-alinéa 97(1)b)(iv) de la Loi. L'agent a établi que les arguments du demandeur ne démontrent pas de manière suffisante que le demandeur ne pourrait se protéger d'actes de persécution ou de violence commis par des agents de l'État ou des citoyens. L'agent a établi que le risque allégué par le demandeur ne pouvait être évalué dans le cadre de la demande d'ERAR.

Les principales questions en litige étaient celles de savoir si l'agent avait commis une erreur en invoquant le sous-alinéa 97(1)b)(iv) pour ne pas apprécier la demande fondée sur l'article 97, et si l'agent avait fait abstraction d'éléments de

The effect of the leave Judge's words limiting the scope of this judicial review was also examined.

Held, the application should be allowed.

In the order granting leave for the application at bar, the leave Judge granted leave solely with respect to the decision under section 96 of the Act, thus excluding the risk aspects of the decision from review. A reading of section 72 of the Act states that applications are made for leave and that leave is granted for applications. There is nothing in the wording of section 72 or within the scheme of the Act that suggests that a reviewing judge should be restricted to reviewing anything less than the full decision in question. While the leave judge determines if there is a serious question to be tried, it is the reviewing judge who considers and weighs the merits of the application. It would be inconsistent with this principle if the reviewing judge was restricted by the leave judge from reviewing the merits of the whole decision. Paragraph 15(1)(e) of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules* is concerned solely with procedural matters that need to be addressed to bring the leave application to a review hearing and does not apply to the grounds for leave. The Federal Court of Appeal's decision in *Aldana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* was also binding herein. In that decision, it was found that what is in issue once leave is granted is the validity of the decision with respect to which leave is granted. Consequently, the leave Judge's order granting leave did not constrain the scope of review of the application under section 72. In addition, paragraph 74(c) of the Act requires that the application be disposed of. As such, it was necessary to review the whole application as opposed to any particular aspect of it.

The officer did not accurately identify the risks outlined in the applicant's submissions. The applicant did not maintain that it is the inadequacy of mental health care resources itself that creates the risk, but argued rather that this inadequacy renders him unable to protect himself from the agents of the state and the citizens who may seek to persecute, abuse or torture him. The officer made an unreasonable assessment of the applicant's submissions and ignored the arguments and evidence about risk, abuse of the mentally ill in Jamaica, as well as the inadequacy

preuve concernant les mauvais traitements infligés aux malades mentaux et l'absence de protection de l'État. La Cour s'était aussi penchée sur l'incidence des termes employés par la juge saisie de la demande d'autorisation sur la portée du présent contrôle judiciaire.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Lorsqu'elle a accordé l'autorisation d'introduire la demande en l'espèce, la juge saisie de la demande d'autorisation a accordé l'autorisation uniquement à l'égard de la décision rendue en application de l'article 96 de la Loi, excluant ainsi du contrôle les risques dans la décision. Il appert de l'interprétation de l'article 72 de la Loi que l'on doit présenter une demande en vue d'obtenir une autorisation et l'autorisation octroyée vaut pour la demande. Rien dans le libellé de l'article 72 ni dans l'esprit de la Loi ne laisse croire que le juge qui siège en révision devrait restreindre la portée de son contrôle et examiner moins que la décision visée en son entier. Alors que le juge saisi de la demande d'autorisation établit s'il y a une question sérieuse à trancher, c'est le juge siégeant en révision qui a l'occasion d'examiner la demande et d'en apprécier le bien-fondé. On irait à l'encontre de ce principe si le juge siégeant en révision pouvait se voir empêcher par le juge saisi de la demande d'autorisation d'examiner sur le fond la décision en son entier. L'alinéa 15(1)e) des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés* n'a pas trait aux motifs d'autorisation; il ne vise que les questions procédurales à régler en vue de l'audition de la demande de contrôle judiciaire lorsqu'il est fait droit à une demande d'autorisation. La décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Aldana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* était aussi exécutoire en l'espèce. Dans cet arrêt, la Cour a statué que lorsque l'autorisation est accordée, la question à trancher est la validité de la décision à l'égard de laquelle cette autorisation est accordée. Par conséquent, l'ordonnance de la juge saisie de la demande d'autorisation accordant l'autorisation ne restreignait pas la portée de l'examen de la demande en application de l'article 72. En outre, l'alinéa 74c) de la Loi oblige le juge siégeant en révision à statuer sur la demande. Ainsi, il fallait examiner la demande en son entier plutôt qu'un aspect particulier de celle-ci.

L'agent n'a pas qualifié correctement le risque décrit dans les observations du demandeur. Celui-ci ne prétendait pas que le caractère inadéquat des ressources en santé mentale constituait en lui-même la source du risque. Il affirmait plutôt que ce caractère inadéquat le rend incapable de se protéger lui-même contre les agents de l'État et les citoyens qui pourraient vouloir le persécuter, le maltraiter ou le torturer. L'agent a effectué une appréciation déraisonnable des observations du demandeur et a passé sous silence les arguments et les éléments de preuve

of state protection for these risks. The officer occluded the principal risk stated by the applicant. Hence, it was unreasonable for the officer to entirely disregard relevant evidence concerning section 97 risk and the inadequacy of state protection.

A question was certified as to whether a judge deciding an application for leave can limit the issues to be considered on the judicial review.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1), r. 15(1) (as am. by SOR/2002-232, s. 8).

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 64, 72 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 194), 74(c), 96, 97, 112, 113.

CASES CITED

FOLLOWED:

Aldana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2008 FCA 176.

DISTINGUISHED:

R. v. Mathieu, 2008 SCC 21, [2008] 1 S.C.R. 723, 292 D.L.R. (4th) 385, 231 C.C.C. (3d) 1.

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169, 148 C.R.R. (2d) 45, 56 Imm. L.R. (3d) 178; *Beaumont v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 787; *Brown v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 660, 81 Imm. L.R. (3d) 90; *Ariri v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 834, 83 Imm. L.R. (3d) 162; *R. v. Wust*, 2000 SCC 18, [2000] 1 S.C.R. 455, 184 D.L.R. (4th) 385, 143 C.C.C. (3d) 129; *Wu v. Canada (Minister of Immigration)*, [1989] 2 F.C. 175, (1989), 7 Imm. L.R. (2d) 81 (T.D.); *Krishnapillai v. Canada*, 2001 FCA 378, [2002] 3 F.C. 74, 17 Imm. L.R. (3d) 1, 292 N.R. 370.

du demandeur concernant le risque et les mauvais traitements infligés aux malades mentaux en Jamaïque ainsi que l'insuffisance de la protection de l'État contre ces risques. L'agent a écarté le principal risque invoqué par le demandeur. Ainsi, il a totalement fait abstraction de la preuve pertinente présentée quant au risque visé à l'article 97 et à l'insuffisance de la protection de l'État; cela était déraisonnable.

Une question a été certifiée pour savoir si le juge saisi d'une demande d'autorisation peut restreindre les questions à examiner dans le cadre du contrôle judiciaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 64, 72 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194), 74(c), 96, 97, 112, 113.

Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1), règle 15(1) (mod. par DORS/2002-232, art. 8).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION SUIVIE :

Aldana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2008 CAF 176.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

R. c. Mathieu, 2008 CSC 21, [2008] 1 R.C.S. 723.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169; *Beaumont c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 787; *Brown c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 660; *Ariri c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 834; *R. c. Wust*, 2000 CSC 18, [2000] 1 R.C.S. 455; *Wu c. Canada (Ministre de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 175 (1^{re} inst.); *Krishnapillai c. Canada*, 2001 CAF 378, [2002] 3 C.F. 74.

REFERRED TO:

Level v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2006] I.A.D.D. No. 221 (QL); *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Adu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 565; *Wisdom-Hall v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 685; *Ndikumana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1056, 299 F.T.R. 124, 55 Imm. L.R. (3d) 288; *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Villafranca* (1992), 99 D.L.R. (4th) 334, 18 Imm. L.R. (2d) 130, 150 N.R. 332 (F.C.A.); *Magtouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 483; *Cheddesingh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 667; *Jamil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 758, 277 F.T.R. 163; *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Jamaicans for Justice. *Pattern of Impunity: A Report on Jamaica's Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State*, online: <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/IACHR_Impunity_report.doc>.
U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices – 2008, Jamaica*. Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, February 25, 2009, online: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119165.htm>>.

APPLICATION for judicial review of an officer's negative pre-removal risk assessment that refused the applicant's application to be deemed a Convention refugee or a person in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Aviva Rae Basman for applicant.
Tamrat Gebeyehu for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Aviva Basman, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

DÉCISIONS CITÉES :

Level c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2006] D.S.A.I. n° 221 (QL); *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.); *Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 565; *Wisdom-Hall c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 685; *Ndikumana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1056; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL); *Magtouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 483; *Cheddesingh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 667; *Jamil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 758; *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL).

DOCTRINE CITÉE

Jamaicans for Justice. *Pattern of Impunity: A Report on Jamaica's Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State*, en ligne : <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/IACHR_Impunity_report.doc>.
U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices – 2008, Jamaica*. Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 25 février 2009, en ligne : <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119165.htm>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant la décision défavorable au demandeur rendue par un agent à la suite de l'examen des risques avant renvoi rejetant la demande présentée par le demandeur pour se voir reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger en vertu des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Aviva Rae Basman pour le demandeur.
Tamrat Gebeyehu pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Aviva Basman, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] RUSSELL J.: This is an application pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) for judicial review of the negative decision of the applicant's pre-removal risk assessment [PRRA], dated May 4, 2009 (decision), which refused the applicant's application to be deemed a Convention refugee or a person in need of protection under sections 96 and 97 of the Act.

BACKGROUND

[2] The applicant is a citizen of Jamaica who has been diagnosed with paranoid schizophrenia. He was convicted in Canada in 2004 of two counts of sexual assault and sentenced to two years less a day in prison. At the time of his sentencing, he had already served seven months in pre-trial custody.

[3] A deportation order was issued against the applicant in June 2005. He appealed the deportation order to the Immigration Appeal Division (IAD). The IAD [[2006] I.A.D.D. No. 221 (QL)] dismissed the appeal, finding that it was barred from hearing it because section 64 of the Act prohibits appeals to the IAD by permanent residents who have been ordered deported for serious criminality.

[4] The applicant applied for a PRRA based on the serious risks he faces to his life and safety if returned to Jamaica. His PRRA was rejected in October 2006. The applicant also launched an H&C [humanitarian and compassionate] application. The applicant was scheduled for removal, but was granted a stay in March 2007, pending the determination of his H&C application. The applicant's H&C application was refused, as was leave for judicial review of that decision.

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

[1] LE JUGE RUSSELL : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, introduite en application du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi) et visant la décision défavorable au demandeur rendue le 4 mai 2009 à la suite de l'examen des risques avant renvoi (la décision), par laquelle a été rejetée la demande présentée par le demandeur afin d'être réputé être un réfugié au sens de la Convention ou une personne à protéger aux termes des articles 96 et 97 de la Loi.

LE CONTEXTE

[2] Le demandeur est un citoyen de la Jamaïque pour lequel a été établi un diagnostic de schizophrénie paranoïde. En 2004, au Canada, il a été reconnu coupable sous deux chefs d'accusation d'agression sexuelle et condamné à deux ans d'emprisonnement moins un jour. Au moment du prononcé de la sentence, le demandeur avait déjà purgé sept mois en détention préventive.

[3] En juin 2005, une mesure d'expulsion a été prise contre le demandeur. Celui-ci en a appelé de la mesure d'expulsion devant la Section d'appel de l'immigration (SAI) [[2006] D.S.A.I. n° 221 (QL)], qui a rejeté l'appel. La SAI a en effet conclu que l'article 64 de la Loi lui interdisait d'instruire cet appel interjeté par un résident permanent interdit de territoire pour grande criminalité.

[4] Le demandeur a présenté une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) au motif que son retour en Jamaïque l'exposerait à de graves menaces à sa vie et à sa sécurité. En octobre 2006, la demande d'ERAR a été rejetée. Le demandeur a alors également présenté une demande fondée sur des considérations humanitaires. La date du renvoi a été fixée, mais le demandeur a obtenu sursis en mars 2007, en attendant que soit tranchée sa demande pour considérations humanitaires. Celle-ci a été rejetée ainsi que la demande d'autorisation à présenter une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

[5] The applicant submitted a second PRRA application in May 2008 which was rejected in May 2009.

DECISION UNDER REVIEW

[6] The officer did not consider the applicant's application under section 96 of the Act for reasons of serious criminality pursuant to paragraph 112(3)(b) of the Act.

[7] Accordingly, the bulk of the officer's decision considered the applicant's application pursuant to section 97. The officer found that the "medical reasons" that had been advanced by the applicant in support of his application were excluded pursuant to subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act.

[8] The officer determined that "the submissions weigh heavily on the state of health care in Jamaica and do not sufficiently demonstrate that the applicant would be unable to protect himself from persecution or abuse from the agents of the state or the citizens".

[9] After a review of the evidence, the officer established that the risk alleged by the applicant was precluded from an assessment within the PRRA application.

[10] The officer also undertook his own documentary research of the country conditions in Jamaica and found that Jamaica is a parliamentary democracy and has a "generally independent judiciary". While the officer acknowledged the unlawful or unwarranted killings by the security forces, he also noted that "many of the cases [are] being investigated by the Bureau of Special Investigation" (BSI). Furthermore, some of the completed investigations had resulted in police officers being charged with murder.

ISSUES

[11] The applicant submits the following issues for consideration in this application:

[5] En mai 2008, le demandeur a présenté une seconde demande d'ERAR, qui a été rejetée en mai 2009.

LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DU PRÉSENT CONTRÔLE

[6] L'agent n'a pas examiné la demande du demandeur fondée sur l'article 96 de la Loi, pour motif de grande criminalité en application de l'alinéa 112(3)b) de la Loi.

[7] Par conséquent, dans la décision, l'agent s'est essentiellement penché sur la demande fondée sur l'article 97 du demandeur, et il a conclu qu'il fallait exclure, en application du sous-alinéa 97(1)b)(iv) de la Loi, les « raisons médicales » avancées par le demandeur au soutien de sa demande.

[8] L'agent a établi que [TRADUCTION] « les arguments s'appuient pour une large part sur l'état du système de santé en Jamaïque et ne démontrent pas de manière suffisante que le demandeur ne pourrait se protéger d'actes de persécution ou de violence commis par des agents de l'État ou des citoyens ».

[9] Après examen de la preuve, l'agent a établi que le risque allégué par le demandeur ne pouvait être évalué dans le cadre de la demande d'ERAR.

[10] L'agent a également entrepris sa propre recherche documentaire sur la situation régnant en Jamaïque, et a conclu que ce pays était une démocratie parlementaire dotée d'un [TRADUCTION] « système judiciaire généralement indépendant ». Tout en reconnaissant que des membres des forces de sécurité avaient perpétré des meurtres illégalement ou gratuitement, l'agent a fait remarquer que [TRADUCTION] « le Bureau des enquêtes spéciales (BSI) [font] enquête sur bon nombre de ces cas ». En outre, par suite de certaines de ces enquêtes, des agents de police ont été inculpés de meurtre.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[11] Le demandeur sollicite l'examen, dans le cadre de la présente demande, des questions de savoir si :

1. Whether the officer erred in applying subparagraph 97(1)(b)(iv) as a bar to assessment of section 97;

2. Whether the officer ignored evidence of abuse of the mentally ill;

3. Whether the officer ignored evidence regarding the lack of state protection;

4. Whether the officer erred in restricting his/her assessment to section 97 risks.

1. L'agent a commis une erreur en invoquant le sous-alinéa 97(1)b)(iv) pour ne pas apprécier la demande fondée sur l'article 97;

2. L'agent a fait abstraction d'éléments de preuve concernant les mauvais traitements infligés aux malades mentaux;

3. L'agent a fait abstraction d'éléments de preuve concernant l'absence de protection de l'État;

4. L'agent a commis une erreur en évaluant uniquement les risques énoncés à l'article 97.

STATUTORY PROVISIONS

[12] The following provisions of the Act are applicable in these proceedings:

No appeal for inadmissibility

64. (1) No appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national or their sponsor or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality.

...

Convention refugee

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

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

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

Person in need of protection

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

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[12] Les dispositions de la Loi reproduites ci-après sont applicables dans la présente instance.

64. (1) L'appel ne peut être interjeté par le résident permanent ou l'étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée, ni par dans le cas de l'étranger, son répondant.

[...]

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

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

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

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays

Restriction du droit d'appel

Définition du réfugié

Personne à protéger

	<p>a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally</p> <p>(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or</p> <p>(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if</p> <p>(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,</p> <p>(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,</p> <p>(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and</p> <p>(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.</p>	<p>dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :</p> <p>a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;</p> <p>b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :</p> <p>(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,</p> <p>(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,</p> <p>(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,</p> <p>(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.</p>	
Person in need of protection	(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.	(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d'une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.	Personne à protéger
	...	[...]	
Application for protection	112. (1) A person in Canada, other than a person referred to in subsection 115(1), may, in accordance with the regulations, apply to the Minister for protection if they are subject to a removal order that is in force or are named in a certificate described in subsection 77(1).	112. (1) La personne se trouvant au Canada et qui n'est pas visée au paragraphe 115(1) peut, conformément aux règlements, demander la protection au ministre si elle est visée par une mesure de renvoi ayant pris effet ou nommée au certificat visé au paragraphe 77(1).	Demande de protection
	...	[...]	
Restriction	(3) Refugee protection may not result from an application for protection if the person	(3) L'asile ne peut être conféré au demandeur dans les cas suivants :	Restriction
	...	[...]	

(b) is determined to be inadmissible on grounds of serious criminality with respect to a conviction in Canada punished by a term of imprisonment of at least two years or with respect to a conviction outside Canada for an offence that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years;

b) il est interdit de territoire pour grande criminalité pour déclaration de culpabilité au Canada punie par un emprisonnement d'au moins deux ans ou pour toute déclaration de culpabilité à l'extérieur du Canada pour une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;

Consideration of application

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

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

Examen de la demande

(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;

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;

STANDARD OF REVIEW

LA NORME DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

[13] The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, held that a standard of review analysis need not be conducted in every instance. Instead, where the standard of review applicable to the particular question before the court is well-settled by past jurisprudence, the reviewing court may adopt that standard of review. Only where this search proves fruitless must the reviewing court undertake a consideration of the four factors comprising the standard of review analysis.

[13] La Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, qu'il n'était pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse pour arrêter la bonne norme de contrôle. En effet, lorsque la norme de contrôle applicable à la question précise en jeu est bien établie en jurisprudence, la cour de révision pourra adopter cette norme. Ce n'est que lorsque cette démarche s'avère infructueuse que la cour de révision entreprendra l'analyse des quatre éléments permettant d'établir la norme de contrôle applicable.

[14] The applicant has brought before the Court issues related to the officer's treatment and assessment of the evidence. Whether the officer erred in ignoring evidence is a fact-based question. As such, it will attract a standard of reasonableness upon review. See *Dunsmuir*, above, at paragraph 51.

[14] Le demandeur a saisi la Cour de questions liées au traitement et à l'appréciation de la preuve par l'agent. La question de savoir si ce dernier a commis une erreur en faisant abstraction d'éléments de preuve est tributaire des faits et, à ce titre, appelle la norme de la raisonnable (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 51).

[15] Whether or not the officer erred in applying subparagraph 97(1)(b)(iv) as a bar to assessment of the applicant's section 97 claim is a question regarding how the officer applied the legal test to the facts of the case. This is an issue of mixed fact and law and is reviewable on a

[15] S'agissant de savoir si l'agent a commis une erreur en invoquant le sous-alinéa 97(1)b)(iv) pour ne pas apprécier la demande fondée sur l'article 97 du demandeur, c'est là une question touchant l'application par l'agent du critère juridique aux faits d'espèce. C'est

standard of reasonableness. See *Dunsmuir*, above, at paragraph 164.

[16] When reviewing a decision on the standard of reasonableness, the analysis will be concerned with “the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process [and also with] whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law”: *Dunsmuir*, above, at paragraph 47. Put another way, the Court should only intervene if the decision was unreasonable in the sense that it falls outside the “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law.” See *Dunsmuir*, above, at paragraph 47.

[17] The final issue in this instance is whether the officer erred in failing to apply section 96 to the facts and whether the officer was required to consider the section 96 claim. This raises a question of jurisdiction or *vires*. Such issues are to be considered on a standard of correctness. See *Dunsmuir*, above.

ARGUMENTS

The Applicant

Application of Subparagraph 97(1)(b)(iv)

[18] Subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act is not intended to exclude from protection those who face harsh and persecutory treatment because of their mental illness. The officer erred by characterizing the harsh and life-threatening treatment of the mentally ill in Jamaica as being an issue of adequate medical or health care pursuant to subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act. Rather, the documentary evidence shows that the mentally ill in Jamaica face persecution, torture and other cruel and unusual treatment. As such, the issue in this case is whether the applicant will be targeted for extreme violence and persecution because of his mental illness. The documentary evidence demonstrates that he will.

donc une question mixte de fait et de droit à laquelle s’applique la norme de la raisonnable (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 164).

[16] Lorsqu’est analysée une décision en fonction de la norme de la raisonnable, le caractère raisonnable tient « à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47). Autrement dit, la Cour ne devrait intervenir que si la décision était déraisonnable, en ce sens qu’elle échappe « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47).

[17] La question à trancher en définitive est de savoir si l’agent a commis une erreur en n’appliquant pas l’article 96 aux faits d’espèce, et s’il devait examiner la demande fondée sur cet article. Et cela met en cause une question de compétence. C’est la norme de la décision correcte qui est applicable à ces questions (*Dunsmuir*, précité).

L’ARGUMENTATION DES PARTIES

Les arguments du demandeur

L’application du sous-alinéa 97(1)(b)(iv)

[18] L’objet du sous-alinéa 97(1)(b)(iv) n’est pas de soustraire à toute protection les personnes exposées à un traitement sévère ou à de la persécution en raison de leur maladie mentale. L’agent a commis une erreur en qualifiant le traitement sévère des malades mentaux en Jamaïque, pouvant même mettre leur vie en danger, de question liée aux soins médicaux ou de santé adéquats au sens du sous-alinéa 97(1)(b)(iv) de la Loi. La preuve documentaire révèle plutôt que les malades mentaux sont exposés en Jamaïque au risque de persécution, de torture et de traitements cruels et inusités. À ce titre, la question est de savoir en l’espèce si le demandeur sera la cible de violence extrême et de persécution en raison de sa maladie mentale. Or, selon la preuve documentaire, il faut répondre par l’affirmative à cette question.

[19] The applicant submits that his PRRA submissions were intended to provide context for the applicant's situation upon returning to Jamaica. If the applicant does not receive treatment for his mental illness, his illness will manifest itself in such a way that he will attract negative attention from the police and the community, which will result in exposure to a risk of life, torture and cruel and unusual punishment. Indeed, this abuse on the mentally ill in Jamaica is perpetrated by both the state and community members.

[20] Evidence before the PRRA officer clearly demonstrates that the mentally ill in Jamaica face abuse, violence and killings at the hands of police. Furthermore, many instances of police action against the mentally ill—for example beatings and killings—have occurred with impunity.

[21] People who live on the street also face extremely poor treatment in Jamaica. The documentary evidence shows that those who live on the street have previously been rounded up and removed from town. In other instances, street people have been bound with ropes, taken outside of city limits, pepper sprayed and abandoned.

[22] The mentally ill in Jamaica also suffer in jail. The mentally ill are abused, tortured and gang raped while in jail. Indeed, mentally ill inmates have been targeted by other inmates and correctional officers for forced sex. It is alleged that inmates are gang-raped and are consistently physically abused. Many are now HIV positive. Moreover, in some instances wardens see rape as a form of punishment, and accordingly turn a blind eye to these occurrences.

[23] The jail conditions of the mentally ill are appalling, and include inmates sleeping on rags or cardboard, in unhygienic conditions, with a shortage of basic pharmaceuticals and medical equipment. Documentary evidence shows that the mentally ill also face “disproportionately longer periods of time” in detention, such as one mentally ill man who spent 29 years in jail for breaking a window. Sadly, in Jamaica, there is “no one to advocate for him,

[19] Le demandeur soutient qu'en présentant ses observations dans le cadre de l'ERAR, il a voulu inscrire en contexte ce que serait sa situation à son retour en Jamaïque. Si le demandeur n'était pas traité pour sa maladie mentale, il se ferait remarquer sous un jour défavorable, à cause de celle-ci, par la police et par la collectivité, et il s'en trouverait exposé à une menace à sa vie et à un risque de torture et de peines cruelles et inusitées. Tant les représentants de l'État que les membres de la collectivité font subir des mauvais traitements aux malades mentaux en Jamaïque.

[20] Il ressort clairement de la preuve présentée à l'agent d'ERAR que des malades mentaux sont victimes en Jamaïque, de la part de policiers, de mauvais traitements, d'actes de violence, voire de meurtres. Dans bien des cas, en outre, les actes perpétrés par des policiers contre des malades mentaux — comme du tabassage et des meurtres — sont demeurés impunis.

[21] Les sans-abri risquent également d'être très mal traités en Jamaïque. Il y a des cas, selon la preuve documentaire, où on les a rassemblés puis expulsés hors de la ville. Dans d'autres cas, on les a ligotés, conduits à l'extérieur de la ville, vaporisés avec du gaz poivré puis abandonnés.

[22] Les malades mentaux en prison sont également éprouvés en Jamaïque. Ils y subissent des mauvais traitements, des actes de torture et des viols en bandes. Ils sont la cible d'autres détenus et d'agents de correction en vue d'actes sexuels forcés. On soutient que les malades mentaux détenus sont victimes de viols en bandes et de constants sévices. Nombre d'entre eux sont maintenant séropositifs. Dans certains cas, en outre, les directeurs de prison considèrent que le viol constitue une sorte de peine et ferment les yeux à son endroit.

[23] Les conditions de vie en prison des malades mentaux sont épouvantables. Ils doivent notamment dormir sur des guenilles ou du carton, et il manque de produits pharmaceutiques et de matériel médical de base pour leur prodiguer des soins. La preuve documentaire révèle que les malades mentaux peuvent également faire l'objet de [TRADUCTION] « peines [d'emprisonnement] exagérément plus longues » que les autres citoyens, un malade

no database, no law requiring that he be called back before the court for review”.

[24] The mentally ill are also targeted by community members, and there have been reports of mentally ill street persons being set on fire and tortured. In these circumstances, the abuses faced by the mentally ill are not caused by a lack of medical treatment, but rather “by persons who target the mentally ill for extreme violence and human rights abuses”.

[25] Because the applicant has paranoid schizophrenia, he faces the possibility of serious and extreme violations of his human rights by police, prison guards and community members. In this case, it is not the lack of medication that will harm him, but rather the people who will commit acts of violence against him because of his mental illness. The officer erred in failing to understand this crucial distinction.

Ignored Evidence

[26] By concluding that the applicant was relying on the inadequacy of health care in Jamaica as the basis for the risks he faces, the officer ignored the overwhelming evidence of the “widespread, serious abuse of the mentally ill that occurs in Jamaica”. In an attempt to exclude the application under subparagraph 97(1)(b)(iv), the officer failed to acknowledge the evidence that demonstrates the cruel and unusual punishment of the mentally ill; rather, the officer focussed on the provision of health care.

[27] The officer failed to explain why he gave such little consideration to the evidence before him that is outside the scope of the “medical and care related evidence”. The officer’s failure to consider this evidence is clearly in error.

mental ayant ainsi passé 29 ans en prison pour avoir brisé une vitre. Celui-ci ne dispose en Jamaïque, malheureusement, [TRADUCTION] « d’aucun défenseur ni d’aucune base de données, et nulle loi n’exige le réexamen de son cas par le tribunal ».

[24] Les malades mentaux sont également victimes de membres de la collectivité, et certains d’entre eux, sans abri, auraient même été immolés et torturés. Dans ces situations, la cause des mauvais traitements infligés aux malades mentaux n’est pas le manque de soins médicaux, mais plutôt [TRADUCTION] « ceux qui font subir à ces personnes une violence extrême et des atteintes aux droits de la personne ».

[25] Le demandeur est atteint de schizophrénie paranoïde, et ainsi des policiers, des gardiens de prison et des membres de la collectivité risquent de porter atteinte de manière extrême et grave aux droits de la personne dont il devrait bénéficier. En l’espèce, ce qui portera atteinte au demandeur n’est pas le manque de médicaments, mais ce sont plutôt les personnes qui le soumettront à des actes de violence en raison de sa maladie mentale. L’agent a commis une erreur en ne comprenant pas cette distinction essentielle.

La preuve non prise en compte

[26] En concluant que le demandeur, pour soutenir qu’il serait exposé à des risques, faisait valoir le caractère inadéquat des soins de santé en Jamaïque, l’agent a fait abstraction d’une preuve accablante quant aux [TRADUCTION] « mauvais traitements importants subis de manière généralisée par les malades mentaux en Jamaïque ». L’agent en outre, en invoquant le sous-alinéa 97(1)(b)(iv) pour exclure l’application de l’article 97, a omis de reconnaître les éléments de preuve démontrant que les malades mentaux sont soumis à des peines cruelles et inusitées. L’agent a plutôt mis l’accent sur les soins de santé dispensés.

[27] L’agent n’a pas expliqué pour quel motif il avait si peu pris en compte la preuve dont il était saisi et qui portait sur autre chose que [TRADUCTION] « les questions de soins et de santé ». L’agent a manifestement commis une erreur en faisant abstraction de ces éléments de preuve.

[28] The officer also erred in failing to consider evidence about the lack of state protection. The officer erred in his interpretation of the information contained within the 2008 U.S. Department of State *Country Report on Human Rights Practices – 2008, Jamaica* (DOS report). While the officer noted that some crimes are being investigated and charges are being laid against police officers that commit unlawful killings, the DOS report reports that over 250 killings occur annually, of which 14 investigations were reported (some dating back to 1999). Furthermore, this report does not indicate that any police officers have been convicted for these killings, and hold that police impunity is a continuing problem.

[29] The DOS report shows that the security force in Jamaica is ineffective and commits unlawful killings with impunity. Furthermore, it confirms that abuse in prisons continues to be a serious problem. Based on the information contained in this report, the officer erred in finding that the applicant had not rebutted the presumption of state protection.

[30] The officer also erred in relying on investigations and charges by the BSI without referring to the evidence before him with regard to police impunity, such as the Jamaicans for Justice report *Pattern of Impunity: A Report on Jamaica's Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State* (Report presented to the Inter-American Commission on Human Rights). The officer failed to consider this evidence which directly contradicted his conclusion. Indeed, the officer erred in relying on one part of the documentary evidence while remaining silent about the contradictory evidence. See *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 17.

[31] The officer's reasons do not contain any analysis of the documentary evidence before him and fail to explain why the applicant's documentary evidence is

[28] L'agent a également commis une erreur en ne tenant pas compte de la preuve relative à l'absence de protection de l'État. L'agent a interprété erronément les renseignements figurant dans le Rapport de 2008 du Département d'État des États-Unis sur la situation des droits de la personne en Jamaïque (U.S. Department of State. *Country Report on Human Rights Practices – 2008, Jamaica*) (le rapport du DOS). Alors que l'agent a souligné que certains crimes avaient fait l'objet d'enquête et que des accusations avaient été portées contre des policiers ayant commis des meurtres illégalement, le rapport du DOS mentionne que, si plus de 250 meurtres sont commis chaque année, seulement 14 enquêtes (dont certaines remontant à 1999) ont été rapportées. En outre, ce rapport ne fait état d'aucune condamnation de policier pour l'un ou l'autre de ces meurtres, et on y signale que l'impunité des policiers est un problème persistant.

[29] Selon le rapport du DOS, les forces de sécurité jamaïcaines sont inefficaces et elles commettent illégalement des meurtres en toute impunité. En outre, le rapport confirme la gravité du problème de la violence dans les prisons. Au vu des renseignements figurant dans ce rapport, c'est erronément que l'agent a conclu que le demandeur n'avait pas réfuté la présomption de protection de l'État.

[30] C'est également à tort que l'agent a fait valoir les enquêtes menées et les accusations portées par le BSI sans mentionner la preuve qui lui avait été présentée au sujet de l'impunité des policiers, comme le rapport de l'organisme Jamaicans for Justice intitulé *Pattern of Impunity: A Report on Jamaica's Investigation and Prosecution of Deaths at the Hands of Agents of the State* (rapport présenté à la Commission interaméricaine des droits de l'homme). L'agent n'a pas pris en compte cette preuve qui contredisait directement sa conclusion. Qui plus est, l'agent a commis une erreur en s'appuyant sur une partie de la preuve documentaire tout en passant sous silence les éléments de preuve contradictoires (*Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 17).

[31] Dans ses motifs, l'agent n'a aucunement analysé la preuve documentaire dont il était saisi ni expliqué pourquoi il estimait insuffisante la preuve documentaire

insufficient. Indeed, the officer's reasons fail to provide "any meaningful rationale" for his conclusion. Without understanding the reasons of the officer, there is no basis on which the applicant can challenge the officer's decision. See, for example, *Adu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 565, at paragraphs 10–11.

[32] The Federal Court has determined that in order for state protection to be adequate, it must be effective at an operational level. See, for example, *Wisdom-Hall v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 685, at paragraphs 8–9. The evidence before the officer demonstrated that the applicant is at risk of abuse by both the community at large and the authorities specifically. Accordingly, there is no basis for the officer's finding that state protection is available to the applicant.

Application of Subsection 112(3)

[33] The applicant says that the officer erred by including the time he spent in pre-sentence custody in the applicant's sentence, and as a result in applying subsection 112(3) to the case at hand. The application of subsection 112(3) in this instance barred the applicant's application under section 96.

[34] The applicant submits that the Supreme Court of Canada has recently clarified in *R. v. Mathieu*, 2008 SCC 21, [2008] 1 S.C.R. 723, that pre-sentence custody does not qualify as a part of a sentence. Rather, the Court held [at paragraph 19] that the phrase "imprisonment for a term not exceeding two years" referred to the term of imprisonment imposed at the time of sentencing, after the deduction of credit for pre-trial custody. As such, the Supreme Court determined that "a sentence of less than two years does not ... become a sentence of more than two years simply because the trial judge, in imposing the sentence of less than two years, took into account the time already spent in custody as a result of the offence." See *Mathieu*, at paragraph 17.

du demandeur. Il n'a d'ailleurs fourni aucune [TRADUCTION] « justification valable » pour sa conclusion. Faute de comprendre les motifs de l'agent, le demandeur ne peut se fonder sur quoi que ce soit pour contester la décision de l'agent (se reporter, par exemple, à *Adu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 565, aux paragraphes 10 et 11).

[32] La Cour fédérale a établi que, pour être estimée suffisante, la protection assurée par l'État devait être adéquate sur le terrain (se reporter, par exemple, à *Wisdom-Hall c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 685, aux paragraphes 8 et 9). Or, la preuve présentée à l'agent démontrait que le demandeur risquait d'être victime de mauvais traitements tant de la part de la collectivité en général, que des autorités de manière plus particulière. La conclusion de l'agent selon laquelle le demandeur pouvait se réclamer de la protection de l'État ne reposait, par conséquent, sur aucun fondement.

L'application du paragraphe 112(3)

[33] Selon le demandeur, l'agent a commis une erreur en incluant dans la durée de sa peine son temps de détention préventive, et en appliquant de ce fait le paragraphe 112(3) aux faits d'espèce. Et l'application de ce paragraphe a fait obstacle à la demande fondée sur l'article 96 du demandeur.

[34] Le demandeur soutient que la Cour suprême du Canada a précisé dans le récent arrêt *R. c. Mathieu*, 2008 CSC 21, [2008] 1 R.C.S. 723, que la détention provisoire ne faisait pas partie de la peine. La Cour suprême a plutôt statué [au paragraphe 19] que les termes « emprisonnement maximal de deux ans » renvoyaient à la peine infligée, après prise en compte de la période de détention provisoire, lors du prononcé de la sentence. La Cour suprême a établi qu'à ce titre, « une peine de moins de deux ans ne se transforme pas [...] en une peine de plus de deux ans du simple fait que le juge du procès, en infligeant la peine de moins de deux ans, a pris en compte la période déjà passée sous garde par suite de l'infraction » (*Mathieu*, au paragraphe 17).

[35] Furthermore, in considering the context of pre-sentence custody the Supreme Court of Canada found at paragraph 18 of the decision that:

Pre-sentence custody generally refers to custody before the verdict is rendered, at a time when the accused is presumed innocent. In the context that concerns us here, this custody is, in principle, preventative rather than punitive. Pre-sentence custody cannot really be characterized as a “sentence”...

[36] In short, the Supreme Court of Canada determined at paragraph 6 of *Mathieu* that “the term of imprisonment in each case is the term imposed by the judge at the time of the sentence.”

[37] The applicant submits that the *Mathieu* decision leads to a clear result in the case at hand: that the applicant’s sentence was two years less a day, and as such paragraph 112(3)(b) of the Act does not apply. Accordingly, the officer erred in applying paragraph 112(3)(b) as a bar to considering the applicant’s claim under section 96.

The Respondent

[38] The respondent contends that the officer’s assessment of the evidence was reasonable, and supported by reasons.

Application of Subparagraph 97(1)(b)(iv)

[39] The applicant submits that there is a difference between the violations of human rights he may face due to his mental health and Jamaica’s inability to provide adequate health care. However, the respondent contends that this argument is contrary to *Covarrubias v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 365, [2007] 3 F.C.R. 169, in which the Federal Court of Appeal determined that paragraph 97(1)(b) should be interpreted broadly. The applicant’s argument is based on the presumption that his condition would deteriorate if he is not able to access adequate mental health care in Jamaica. However, the applicant has ignored this assumption and has downplayed the substantial link between the alleged risk and the adequacy of mental health care resources in Jamaica.

[35] Après examen du contexte entourant la détention provisoire, la Cour suprême du Canada a en outre tiré la conclusion suivante (au paragraphe 18 de l’arrêt) :

[L’]emprisonnement provisoire fait généralement référence à la détention avant verdict, alors que l’accusé est présumé innocent. Dans le contexte qui nous concerne ici, cette détention est en principe préventive plutôt que punitive. Une telle détention ne peut guère être qualifiée de « peine » [...]

[36] Bref, la Cour suprême a établi au paragraphe 6 de l’arrêt *Mathieu* que « la peine infligée est celle que prononce le juge au moment de la sentence ».

[37] Selon le demandeur, le résultat est manifeste si on suit l’arrêt *Mathieu* en l’espèce : sa peine était de deux ans moins un jour et, à ce titre, l’alinéa 112(3)(b) de la Loi ne doit pas recevoir application. L’agent a par conséquent commis une erreur en invoquant l’alinéa 112(3)(b) pour ne pas examiner la demande fondée sur l’article 96 du demandeur.

Les arguments du défendeur

[38] Le défendeur prétend pour sa part que l’appréciation par l’agent de la preuve était raisonnable, et étayée de motifs.

L’application du sous-alinéa 97(1)(b)(iv)

[39] Le demandeur soutient qu’une distinction est à faire entre les violations des droits de la personne auxquelles sa maladie mentale pourrait l’exposer et l’incapacité de la Jamaïque de fournir des soins de santé adéquats. Toutefois, selon le défendeur, cet argument va à l’encontre de la décision *Covarrubias c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 365, [2007] 3 R.C.F. 169, où la Cour d’appel fédérale a établi que l’alinéa 97(1)(b) devait recevoir une interprétation large. Le demandeur présuppose dans son argumentation que son état se détériorera s’il n’a pas accès à des soins de santé mentale adéquats en Jamaïque. Or, le demandeur a lui-même laissé de côté cette supposition et minimisé l’importance du lien existant entre le risque allégué et le caractère adéquat des ressources en Jamaïque en soins de santé mentale.

Speculative Risks

[40] The applicant's allegations of risk are based on speculation. Similarly, in the case of *Beaumont v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 787, the applicant, who had mental illnesses, alleged that he would be at risk because he would no longer take his medications and would be subject to poor country conditions. The PRRA officer found the applicant's arguments to be speculative, and this finding was upheld by the Federal Court.

[41] In the case at hand, the argument that the applicant may fall victim to a random act of community or police violence is a hypothetical risk which is based on a series of hypothetical intervening events. Should any of the intervening incidents occur, the respondent submits that state protection would be available to the applicant.

All Evidence Was Considered

[42] The applicant has also argued that the officer ignored his evidence with regard to abuses of the mentally ill in Jamaica. However, the officer's reasons state that he reviewed the applicant's submissions. Further, he demonstrates his review of the evidence when he outlines the information contained in a number of documents before him.

State Protection

[43] The officer's conclusion with regard to state protection was reasonable since the applicant failed to identify "a non-speculative risk that was not excluded by s. 97(1)(b)(iv) of the [Act]". The officer's finding is also reasonable when considered in the context of the efforts being made by Jamaica to protect its citizens. Indeed, it is not sufficient for the applicant to show that his government has not always been effective in protecting persons in his particular situation. See *Ndikumana v. Canada*

Les risques hypothétiques

[40] Les allégations de risque du demandeur se fondent sur des hypothèses. Dans l'affaire *Beaumont c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 787, de manière analogue, le demandeur, atteint de maladie mentale, alléguait qu'il serait exposé à un risque parce qu'il cesserait de prendre ses médicaments et serait astreint aux conditions difficiles régnant dans le pays en cause. L'agent d'ERAR a conclu que les arguments du demandeur étaient hypothétiques, et la Cour fédérale a entériné cette conclusion.

[41] En l'espèce, le risque avancé que le demandeur puisse être victime d'un acte de violence aveugle posé par un policier ou un membre de la collectivité est de nature hypothétique, et suppose que se produisent une série d'événements hypothétiques intermédiaires. Et si l'un de ces événements devait survenir, selon le défendeur, le demandeur pourrait obtenir à son endroit la protection de l'État.

La prise en compte de l'ensemble de la preuve

[42] Le demandeur a également soutenu que l'agent avait fait abstraction de ses éléments de preuve concernant les mauvais traitements infligés aux malades mentaux en Jamaïque. L'agent déclare toutefois dans ses motifs avoir passé en revue les observations du demandeur. Il a démontré avoir procédé à l'examen de la preuve, en outre, en donnant l'aperçu des renseignements figurant dans bon nombre de documents dont il était saisi.

La protection de l'État

[43] La conclusion de l'agent au sujet de la protection de l'État était raisonnable, comme le demandeur n'a pu mentionner [TRADUCTION] « un risque non hypothétique non exclu par le sous-alinéa 97(1)b)(iv) de la [Loi] ». Elle était également raisonnable compte tenu des efforts consentis par la Jamaïque pour assurer la protection de ses citoyens. Il ne suffit pas pour le demandeur de démontrer, d'ailleurs, que son gouvernement n'a pas toujours réussi à protéger les personnes dans sa situation

(*Minister of Citizenship and Immigration*), 2006 FC 1056, 299 F.T.R. 124, at paragraph 15; and *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Villafranca* (1992), 99 D.L.R. (4th) 334 (F.C.A.).

Application of Subsection 112(3)

[44] The respondent supports the officer's determination that the applicant was barred from being considered under section 96 because of the application of paragraph 112(3)(b).

[45] Similarly, the IAD found that it lacked jurisdiction to hear the applicant's appeal because it was barred from so doing by section 64 of the Act. The IAD concluded [at paragraph 7] that "it is clear that the appellant received a sentence of two years less one day, given credit for his seven months of pre-trial custody. Therefore, the appellant received a sentence of well over 2 years." There is no dispute as to the length of sentence received by the applicant since the same issue has been considered previously by the IAD.

[46] The case of *Mathieu*, above, has not changed the interpretation of the phrase "term of imprisonment" for the purposes of the Act. Under the Act, pre-sentence custody is included in the term of imprisonment.

[47] The Court has determined that omitting consideration of pre-sentence custody would defeat the intent of Parliament where such time was expressly credited with regard to the punishment imposed as part of the term of imprisonment. See, for example, *Magtouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 483, at paragraphs 19–24; *Cheddesingh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 667, at paragraph 14; and *Jamil v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 758, 277 F.T.R. 163, at paragraph 23.

(*Ndikumana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1056, au paragraphe 15; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL)).

L'application du paragraphe 112(3)

[44] Le défendeur appuie la conclusion de l'agent selon laquelle celui-ci, par application de l'alinéa 112(3)b), ne pouvait examiner la demande fondée sur l'article 96 du demandeur.

[45] La SAI a de même conclu ne pas avoir compétence, du fait de l'article 64 de la Loi, pour instruire l'appel du demandeur. À cet égard, la SAI a tiré la conclusion qui suit [au paragraphe 7] : « il est clair que l'appelant a reçu une peine d'emprisonnement de deux ans moins un jour et que les sept mois qu'il a passés en prison avant la tenue du procès ont été pris en considération. En conséquence, l'appelant a reçu une peine de bien plus de deux ans. » La durée de la peine obtenue par le demandeur n'est pas sujette à débat, comme la SAI a déjà examiné cette question.

[46] L'arrêt *Mathieu*, précité, n'a pas changé l'interprétation à donner à l'expression « [période d']emprisonnement » au sens de la Loi. En vertu de celle-ci, la détention préventive est comprise dans la période d'emprisonnement infligée.

[47] La Cour a établi que faire abstraction de la période de détention préventive serait contraire à l'intention du législateur lorsque cette période a été expressément prise en compte dans la détermination de la peine d'emprisonnement (se reporter, par exemple, à *Magtouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 483, aux paragraphes 19 à 24; *Cheddesingh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 667, au paragraphe 14; *Jamil c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CF 758, au paragraphe 23).

[48] Two recent Federal Court decisions hold that time spent in pre-trial custody forms a part of the “term of imprisonment” within the context of the Act. See *Brown v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 660, 81 Imm. L.R. (3d) 90, at paragraphs 18–22; and *Ariri v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 834, 83 Imm. L.R. (3d) 162, at paragraph 18.

[49] According to *Brown*, the applicant’s reliance on *Mathieu* is misplaced, since *Mathieu* focused on different considerations with regard to the definitions of “sentence” and “term of imprisonment”. Furthermore, the Court in *Brown* noted that the case of *Mathieu* has not reversed the Supreme Court’s decision in *R. v. Wust*, 2000 SCC 18, [2000] 1 S.C.R. 455, which determined that pre-trial custody can be considered as part of punishment subsequent to a conviction.

[50] In *Ariri*, the Court was satisfied that its decisions with regard to the interpretation of the phrase “term of punishment” applied the purposive approach used by the Supreme Court in *Mathieu*. This interpretation is also consistent with what the Supreme Court in *Mathieu* determined was the possibility in exceptional circumstances to treat time spent in pre-trial custody as part of the term of imprisonment. See *Ariri*, above, at paragraph 19.

[51] As a result, the officer did not commit an error in determining that the applicant was a person described in paragraph 112(3)(b) of the Act.

ANALYSIS

Restriction of Issues

[52] In her order granting leave for this application dated November 5, 2009, Justice Simpson appears to restrict the grounds of review:

Leave is granted solely with respect to the decision under section 96 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001,

[48] Dans deux décisions récentes, la Cour fédérale a statué que la détention préventive constituait une partie de « l’emprisonnement » au sens de la Loi (*Brown c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 660, aux paragraphes 18 à 22; *Ariri c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2009 CF 834, au paragraphe 18).

[49] On déclare dans la décision *Brown* que le demandeur a fait fausse route en s’appuyant sur l’arrêt *Mathieu*, comme celui-ci portait sur des questions différentes concernant les définitions de la « peine » et de l’« emprisonnement ». La Cour a en outre fait remarquer dans la décision *Brown* que l’arrêt *Mathieu* n’avait pas infirmé l’arrêt *R. c. Wust*, 2000 CSC 18, [2000] 1 R.C.S. 455, où la Cour suprême a conclu que la détention préventive pouvait être réputée constituer une partie de la peine infligée à la suite d’une déclaration de culpabilité.

[50] Dans la décision *Ariri*, la Cour s’est dite convaincue d’avoir recouru, dans ses décisions sur l’interprétation de l’expression « emprisonnement », à la méthode fondée sur l’objet utilisée par la Cour suprême dans l’arrêt *Mathieu*. Cette interprétation, en outre, est compatible avec le principe énoncé par la Cour suprême, dans ce dernier arrêt, selon lequel il est permis, exceptionnellement, de considérer que la durée de la détention provisoire s’ajoute à la peine d’emprisonnement infligée (*Ariri*, précitée, au paragraphe 19).

[51] Par suite, l’agent n’a pas commis d’erreur en concluant que le demandeur était une personne visée à l’alinéa 112(3)(b) de la Loi.

L’ANALYSE

Restriction des questions à trancher

[52] Lorsqu’elle a accordé l’autorisation d’introduire la présente demande le 5 novembre 2009, la juge Simpson semble avoir restreint comme suit les motifs de contrôle :

[TRADUCTION] L’autorisation est accordée uniquement à l’égard de la décision rendue en application de l’article 96 de la *Loi*

c. 27 because the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Mathieu*, 2008 SCC 21 arguably applies.

[53] It is difficult to know, in the absence of reasons, why Justice Simpson felt the need to limit leave in this way. However, the parties dispute the effect of Justice Simpson's words upon the scope of my review so that I need to address this issue as a preliminary matter.

[54] My reading of section 72 [as am. by S.C. 2008, c. 8, s. 194] of the Act is that applications are made for leave and that leave is granted for applications.

[55] I can find nothing in the wording of section 72, or within the scheme of the Act that suggests that a reviewing judge should be restricted to reviewing anything less than the full decision in question. Indeed, it is my understanding—and this was confirmed by respondent's counsel at the review hearing—that a reviewing judge has a discretion to raise matters that arise from the record even if they are not raised in the application. Upon reviewing the record, I would be very concerned if the risk aspects of the decision were not reviewed, because of the evidence before the officer on risk, and because of the possible dire consequences to the applicant if he is returned to Jamaica without a review of the risks he faces there. Because of the way the decision is structured, and the way that the officer occludes a full examination of risk through reliance upon subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act, it would mean that the psychologically vulnerable applicant could be returned to Jamaica to face possible torture and death without having had his stated risks examined.

[56] With regard to the role of a judge on a hearing to grant leave, the Court in *Wu v. Canada (Minister of Immigration)*, [1989] 2 F.C. 175 (T.D.) stated as follows [at page 181]:

On a leave to commence ... [an] application the task is not to determine, as between the parties, which arguments will win

sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27 parce qu'il est permis de croire que l'arrêt *R. c. Mathieu*, 2008 CSC 21 de la Cour suprême est applicable en l'espèce.

[53] Faute de motifs, il est difficile de savoir pourquoi la juge Simpson a estimé nécessaire d'assortir son autorisation de pareille restriction. Les parties diffèrent toutefois d'opinion quant à l'incidence des termes employés par la juge Simpson sur la portée du présent contrôle, et je dois dès lors m'attaquer à cette question à titre de question préjudicielle.

[54] Selon mon interprétation de l'article 72 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 194] de la Loi, on doit présenter une demande en vue d'obtenir une autorisation et l'autorisation octroyée vaut pour la demande.

[55] Rien dans le libellé de l'article 72, ni dans l'esprit de la Loi, ne me laisse croire que le juge qui siège en révision devrait restreindre la portée de son contrôle et examiner moins que la décision visée en son entier. Tel d'ailleurs que je le comprends — ce que m'a confirmé l'avocat du défendeur à l'audience en révision —, le juge qui siège en révision peut soulever d'office des questions non soulevées dans la demande et qui ressortent du dossier. Après examen du dossier, cela me préoccuperait beaucoup que ce qui touche les risques dans la décision ne soit pas soumis à contrôle, en raison de la preuve sur les risques dont l'agent était saisi, et des graves conséquences pour le demandeur de son éventuel retour en Jamaïque sans qu'on ait examiné les risques auxquels il y serait exposé. En raison de la structure même de la décision, et du fait que l'agent a fermé la porte à l'examen approfondi des risques en se fondant sur le sous-alinéa 97(1)(b)(iv) de la Loi, le demandeur, qui est vulnérable au plan psychologique, pourrait devoir retourner en Jamaïque et y être éventuellement torturé et tué sans qu'aient été examinés les risques auxquels il a déclaré être exposé.

[56] En ce qui concerne le rôle du juge lors d'une audience en vue de trancher une demande d'autorisation, la Cour a déclaré ce qui suit dans la décision *Wu c. Canada (Ministre de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 175 (1^{re} inst.) [à la page 181] :

La Cour n'a pas à déterminer, au moment de la présentation d'une demande d'autorisation d'introduire une instance, quelles

on the merits after a hearing. The task is to determine whether the applicants have a fairly arguable case, a serious question to be determined. If so then leave should be granted and the applicants allowed to have their argument heard.

[57] Also of relevance, I think, are the findings of the Federal Court of Appeal in *Krishnapillai v. Canada*, 2001 FCA 378, [2002] 3 F.C. 74, in which the Court determined that a decision with regard to the denial of judicial review is not a decision on the merits of the issues raised by the parties to the application and does not render them *res judicata*.

[58] While the leave judge determines if there is a serious question to be tried, it is the judge on judicial review who has the opportunity to fully consider and weigh the merits of the application. As considered in *Wu*, above, on leave to commence an application, the merits of the parties' arguments are not to be considered. Rather, it is during the judicial review itself that these arguments are assigned weight and their merits assessed. In my view, it would be inconsistent with this principle if the reviewing judge could be restricted by the leave judge from reviewing the merits of the whole decision.

[59] The respondent relies upon paragraph 15(1)(e) of the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules* [SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1)] as authority for a leave judge to limit the grounds of review. However, in my view, subrule 15(1) [as am. by SOR/2002-232, s. 8] does not apply to the grounds for leave, but is concerned solely with procedural matters that need to be addressed to bring the leave application to a review hearing. In *Aldana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 176, the Federal Court of Appeal ruled that an order granting leave does not entitle the applicant to have the Federal Court deal with each and every issue raised in support of the leave when disposing of the judicial review application, and that what is in issue once leave is granted is the validity of the decision with respect to which leave is granted. In my view, then, in accordance with *Aldana*, I am obliged to consider the validity of the decision and not the validity of the issue, or issues, that persuaded the leave judge to grant leave.

allégations seront retenues à la suite d'une audience. Elle doit établir si les requérants ont une cause défendable, une question importante à faire trancher. Dans l'affirmative, on doit accorder l'autorisation et permettre aux requérants de se faire entendre.

[57] J'estime également pertinents sur la question les conclusions de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Krishnapillai c. Canada*, 2001 CAF 378, [2002] 3 C.F. 74, selon lesquelles une décision quant au rejet d'une demande de contrôle judiciaire ne constitue pas une décision au fond sur les questions soulevées par les parties à la demande et ne confère pas l'autorité de la chose jugée.

[58] Alors que le juge saisi de la demande d'autorisation établit s'il y a une question sérieuse à trancher, c'est le juge siégeant en révision qui a l'occasion d'examiner la demande de manière approfondie et d'en apprécier le bien-fondé. Tel qu'on l'a déclaré dans la décision *Wu*, précitée, lorsqu'une demande d'autorisation d'introduire une instance est présentée, on ne se penche pas sur le bien-fondé des allégations des parties. C'est plutôt pendant le contrôle judiciaire lui-même qu'on reconnaît ou non l'importance de ces allégations et qu'on en apprécie le bien-fondé. On irait à l'encontre de ce principe, à mon avis, si le juge siégeant en révision pouvait se voir empêcher par le juge saisi de la demande d'autorisation d'examiner sur le fond la décision en son entier.

[59] Selon le défendeur, c'est sur le fondement de l'alinéa 15(1)e des *Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés* [DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1)] que le juge saisi de la demande d'autorisation dispose du pouvoir de restreindre les motifs de contrôle. À mon avis, toutefois, le paragraphe 15(1) [mod. par DORS/2002-232, art. 8] des *Règles* n'a pas trait aux motifs d'autorisation, mais plutôt uniquement aux questions procédurales à régler en vue de l'audition de la demande de contrôle judiciaire lorsqu'il est fait droit à une demande d'autorisation. Dans l'arrêt *Aldana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 176, la Cour d'appel fédérale a statué qu'une ordonnance autorisant l'introduction d'une demande de contrôle judiciaire ne donne pas au demandeur le droit de voir la Cour fédérale trancher chacune des questions soulevées afin d'obtenir l'autorisation lorsqu'elle se prononce sur cette demande de contrôle, et qu'une fois l'autorisation accordée, la question à trancher est la validité de la décision à l'égard de

[60] Consequently, I do not regard Justice Simpson’s order granting leave as constraining the scope of my review of the “application” under section 72 of the Act. In addition, I think that paragraph 74(c) of the Act compels me to dispose of the “application”, so that I consider myself bound to review the whole application, as opposed to any particular aspect of it.

Risk-Related Issues

[61] As regards the issues of the officer’s application of subparagraph 97(1)(b)(iv) of the Act, ignoring of the evidence concerning the abuse of the mentally ill, and ignoring of the evidence of the lack of state protection for the mentally ill, I accept and adopt the arguments of the applicant.

[62] The officer’s identification of the risks stated by the applicant—“The applicant fears that if he is not provided the requisite health care in Jamaica he is likely to develop erratic or violent behavior”—is not an accurate statement of the risk outlined in the applicant’s submissions. The applicant made it very clear in his submissions that:

While we are concerned about the state of health care in Jamaica and its impact upon Mr. Level should he be removed there, we are not maintaining that the inadequacy of mental health care resources itself creates the risk. Rather, we are arguing that it renders him unable to protect himself from the agents of the state and the citizens who may seek to persecute, abuse or torture Mr. Level because of his mental illness.

[63] The officer addressed this issue as follows:

I note that the counsel indicates that whilst there is a concern for the state of the health care in Jamaica and its impact upon

laquelle cette autorisation est accordée. Conformément à la décision *Aldana*, ainsi, je m’estime tenu d’examiner la validité de la décision, et non la validité de la ou des questions qui ont persuadé la juge saisie de la demande d’autorisation d’accorder une telle autorisation.

[60] Par conséquent, je ne considère pas que l’ordonnance de la juge Simpson accordant l’autorisation restreint la portée de mon examen de la « demande » en application de l’article 72 de la Loi. En outre, selon moi, l’alinéa 74c) de la Loi m’oblige à statuer sur la « demande », de sorte que je m’estime tenu d’examiner la demande en son entier, plutôt qu’un aspect particulier quelconque de celle-ci.

Les questions liées au risque

[61] Quant à la question concernant l’application par l’agent du sous-alinéa 97(1)b)(iv) de la Loi, et à la question de savoir si l’agent a fait abstraction d’éléments de preuve relatifs aux mauvais traitements infligés aux malades mentaux en Jamaïque et à l’absence à leur endroit de protection de l’État, je souscris aux arguments du demandeur.

[62] La qualification par l’agent des risques mentionnés par le demandeur — [TRADUCTION] « Le demandeur craint, si on ne lui fournit pas en Jamaïque les soins de santé qu’il requiert, la possibilité d’acquérir un comportement excentrique ou violent » — ne constitue pas un énoncé fidèle du risque décrit dans les observations du demandeur. Cela, en effet, ressort très clairement des observations de ce dernier :

[TRADUCTION] Même si nous sommes véritablement inquiets de l’état des soins de santé en Jamaïque et de ses répercussions sur M. Level s’il devait y être renvoyé, nous ne prétendons pas que le caractère inadéquat des ressources en santé mentale constitue en lui-même la source du risque. Nous soutenons plutôt que cela rend M. Level incapable de se protéger lui-même des agents de l’État et des citoyens qui pourraient vouloir le persécuter, le maltraiter ou le torturer en raison de sa maladie mentale.

[63] L’agent a traité comme suit de cette question :

[TRADUCTION] Je relève que, selon l’avocate, même s’il y a matière à inquiétude quant à l’état des soins de santé en

the applicant should he be removed there, the counsel did not maintain the inadequacy of mental health care resources itself creates the risk. The counsel indicates that the applicant's illness renders him unable to protect himself from the agents of the state and the citizens who may seek to persecute abuse or torture him because of his mental illness. Nevertheless, I find the submissions weigh heavily on the state of health care in Jamaica and do not sufficiently demonstrate that the applicant would be unable to protect himself from persecution or abuse from the agents of the state or the citizens. They include numerous references to the lack of the medical resources and/or the lack of accessibility to the medical resources to address the applicant's medical needs in Jamaica. [Emphasis added.]

[64] The officer's finding that "the submissions weigh heavily on the state of health care in Jamaica and do not sufficiently demonstrate that the applicant would be unable to protect himself from persecution or abuse from agents of the state or the citizens" is an unreasonable assessment of the applicant's submissions and evidence that allows the officer to effectively ignore the applicant's arguments and evidence about risk, abuse of the mentally ill by the state and the general community in Jamaica, as well as the inadequacy of state protection for these risks.

[65] The officer occludes the principal risk stated by the applicant. Hence, he entirely disregards relevant evidence concerning section 97 risk and the inadequacy of state protection. This is unreasonable. On this ground alone, the matter must be returned for reconsideration.

[66] Counsel for the respondent attempted to persuade me at the hearing that, even though the applicant fears what the state and citizens of Jamaica will do to someone with his illness, the risk still comes within subparagraph 97(1)(b)(iv) because it arises out of the failings of the health care system in Jamaica. In my view, this is not the case. The applicant does not allege that the inadequate health care system in Jamaica will bring him within section 97. He says that he fears the state authorities and Jamaicans generally because they kill and torture vulnerable people with his kind of illness.

Jamaïque et à ses répercussions sur le demandeur advenant son retour dans ce pays, elle n'a pas prétendu que le caractère inadéquat des ressources en santé mentale constituait en lui-même la source du risque. L'avocate déclare que la maladie du demandeur le rend incapable de se protéger des agents de l'État et des citoyens qui pourraient vouloir le persécuter, le maltraiter ou le torturer en raison de sa maladie mentale. J'estime, malgré tout, que les observations tournent fortement autour de l'état des soins de santé en Jamaïque, et ne permettent pas suffisamment de démontrer que le demandeur ne pourrait se protéger des actes de persécution ou de violence commis par les agents de l'État ou les citoyens. On y mentionne fréquemment la pénurie de ressources médicales en Jamaïque ou l'accès restreint aux ressources médicales permettant de répondre aux besoins médicaux du demandeur. [Non souligné dans l'original.]

[64] La conclusion de l'agent selon laquelle [TRADUCTION] « les observations tournent fortement autour de l'état des soins de santé en Jamaïque, et ne permettent pas suffisamment de démontrer que le demandeur ne pourrait se protéger des actes de persécution ou de violence commis par les agents de l'État ou les citoyens » constitue une appréciation déraisonnable des observations et de la preuve du demandeur. En tirant cette conclusion, l'agent a en fait passé sous silence les arguments et les éléments de preuve du demandeur concernant le risque, les mauvais traitements infligés aux malades mentaux par les représentants de l'État et la collectivité en général en Jamaïque ainsi que l'insuffisance de la protection de l'État contre ces risques.

[65] L'agent a écarté le principal risque invoqué par le demandeur. Ainsi, il a totalement fait abstraction de la preuve pertinente présentée quant au risque visé à l'article 97 et à l'insuffisance de la protection de l'État. Cela était déraisonnable. Pour ce seul motif, l'affaire doit être renvoyée pour nouvel examen.

[66] L'avocat du défendeur a tenté de me persuader à l'audience que, même si le demandeur craint ce que les représentants de l'État et les citoyens feraient à quelqu'un atteint de sa maladie en Jamaïque, ce risque tombe néanmoins sous le coup du sous-alinéa 97(1)b)(iv) puisqu'il découle des carences du système de soins de santé de la Jamaïque. Tel n'est toutefois pas le cas selon moi. Le demandeur ne soutient pas que l'article 97 doit recevoir application du fait de ces carences. Il dit plutôt craindre les autorités gouvernementales et les citoyens de la Jamaïque en général parce qu'ils tuent et torturent

The *Mathieu* Decision

[67] Although not necessary for my decision, I find the applicant's arguments on the application of *Mathieu* to the facts of this case untenable.

[68] As the respondent points out, we now have a significant line of cases in this Court which hold that, for the purpose of the Act, pre-sentence custody forms part of the term of imprisonment. The Court has recently confirmed in *Brown* and *Ariri* that *Mathieu* has not changed this position. Notwithstanding the able arguments of counsel for the applicant that this authority should not apply in the context of a PRRA decision, I see no reason to deviate from the established approach of the Court on principle or the facts of this case.

Certification

[69] The applicant has suggested two questions for certification:

- i. Does the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Mathieu*, which held "pre-sentence custody is not part of the sentence," apply to section 112(3)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*?
- ii. Can the judge deciding an application for leave limit the issues to be considered on the judicial review?

[70] The respondent resists the first question on the grounds that the jurisprudence surrounding paragraph 112(3)(b) is well settled and *Mathieu* does not apply.

[71] The respondent agrees that the second question should be certified and suggests the following wording:

des personnes vulnérables atteintes de son type de maladie.

L'arrêt *Mathieu*

[67] Je conclus, bien que cela ne soit pas nécessaire pour rendre ma décision, que sont indéfendables les arguments du demandeur quant à l'application aux faits de l'espèce de l'arrêt *Mathieu*.

[68] Comme le défendeur le fait remarquer, dans un bon nombre de décisions, la Cour a maintenant statué que la détention préventive constituait, aux fins de la Loi, une partie de la période d'emprisonnement. La Cour a confirmé dans les récentes décisions *Brown* et *Ariri* que l'arrêt *Mathieu* n'avait pas modifié ce principe. Malgré l'argumentation adroite de l'avocate du demandeur quant au fait que cette jurisprudence ne s'applique pas à une décision rendue par suite d'un ERAR, je ne vois aucun motif de m'écarter, par principe ou en raison des faits de l'espèce, de la solution établie par la Cour.

Certification

[69] Le demandeur a proposé les deux questions qui suivent en vue de leur certification :

[TRADUCTION]

- i. L'arrêt *R. c. Mathieu*, où la Cour suprême du Canada a statué que « la détention provisoire ne fait pas partie de la peine », s'applique-t-il à l'alinéa 112(3)(b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?
- ii. Le juge saisi d'une demande d'autorisation peut-il restreindre les questions à examiner dans le cadre du contrôle judiciaire?

[70] Le défendeur s'oppose à la certification de la première question au motif que la jurisprudence concernant l'alinéa 112(3)(b) est bien établie et que l'arrêt *Mathieu* n'est pas applicable.

[71] Le défendeur convient que la seconde question devrait être certifiée, mais propose pour cette question le libellé qui suit :

Where a Federal Court judge expressly grants leave to seek judicial review solely with respect to one issue, is the Federal Court judge who hears the application for judicial review limited to deciding only that issue?

[72] It seems to me that if the leave Judge has the power to limit the judicial review to one issue, then presumably the leave Judge could limit review to any number of issues. What is important here is whether the leave Judge can limit the grounds of review. Consequently, I believe that the applicant's version of the question would be more helpful when considering this matter as an issue of broad significance and application. Otherwise, I agree with both counsel that this issue satisfies the criteria in *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.) and the question should be certified.

[73] As regards the application of *Mathieu*, I agree with the respondent that the law appears to be clear on this issue so that certification is not appropriate.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that

1. The application is allowed and the matter is returned for reconsideration by a different PRRA officer.
2. The following question is certified:

Can the judge deciding an application for leave limit the issues to be considered on the judicial review?

[TRANSLATION] Lorsque, de manière expresse, un juge de la Cour fédérale n'accorde qu'à l'égard d'une seule question l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire, le juge de la Cour fédérale qui instruit la demande de contrôle doit-il se restreindre à décider de cette seule question?

[72] Il me semble que si le juge saisi de la demande d'autorisation dispose du pouvoir de restreindre à une seule question la portée du contrôle judiciaire, il dispose vraisemblablement du pouvoir de restreindre le contrôle à tout nombre donné de questions. Ce qu'il importe de savoir c'est si ce juge peut ou non restreindre les motifs de contrôle. J'estime par conséquent le libellé de la question proposée par le demandeur plus utile pour faire de ce point une question de portée et d'application générale. Cela mis à part, je suis d'avis, comme les avocats des deux parties, que ce point satisfait au critère énoncé dans *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL) et que la question devrait être certifiée.

[73] En ce qui concerne l'application de l'arrêt *Mathieu*, j'estime tout comme le défendeur que le droit semble bien établi sur le sujet, et que la certification de la question n'est donc pas indiquée.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande est accueillie et l'affaire renvoyée à un autre agent d'ERAR pour nouvel examen.
2. La question suivante est certifiée :

Le juge saisi d'une demande d'autorisation peut-il restreindre les questions à examiner dans le cadre du contrôle judiciaire?