

IMM-3633-19
2020 FC 917

IMM-3633-19
2020 CF 917

Elena Starach (*Applicant*)

Elena Starach (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

RÉPERTORIÉ : STARACH c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Southcott J.—Toronto, August 20 (by videoconference); Ottawa, September 21, 2020.

Cour fédérale, juge Southcott—Toronto, 20 août (par vidéoconférence); Ottawa, 21 septembre 2020.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent Residents — Humanitarian and Compassionate Considerations — Judicial review of immigration officer's decision refusing applicant's permanent residence application under Immigration and Refugee Protection Act (Act), s. 25(1) on humanitarian, compassionate (H&C) grounds — Applicant unable to recall her past or confirm her identity — Asserting de facto statelessness, arguing hardship arising from statelessness, mental, physical health conditions, chronic homelessness — Also seeking relief on H&C grounds from requirement to provide identity documentation — Officer not satisfied applicant's identity, statelessness established — Finding absence of probative evidence not warranting permanent residence — Whether officer's assessment of applicant's H&C factors unreasonable — Officer failing to engage with applicant's request for relief from identification requirements of Immigration and Refugee Protection Act — Act, s. 25(1) authorizing respondent to grant exemption from any obligations of Act (including provisions related to identity) if justified by H&C considerations — Officer's treatment of issue of statelessness also unintelligible — Officer providing no explanation for conclusion — Unreasonable treatment of identity, statelessness issues rendering officer's decision as a whole unreasonable — Matter remitted for re-determination — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Motifs d'ordre humanitaire — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'immigration a rejeté la demande de résidence permanente présentée par la demanderesse au titre de l'art. 25(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la Loi), et fondée sur des considérations d'ordre humanitaire — La demanderesse était incapable de se rappeler son passé ou de confirmer son identité — Elle a affirmé qu'elle est une personne apatride de fait et qu'elle éprouvait des difficultés liées à son apatridie, à son état de santé mentale et physique ainsi qu'à son itinérance chronique — Elle a aussi demandé à être dispensée de l'obligation de fournir des documents d'identité, pour des considérations d'ordre humanitaire — L'agent n'était pas convaincu que l'identité de la demanderesse et le fait qu'elle était apatride avaient été établis — En l'absence d'éléments de preuve probants, l'agent a conclu que l'octroi de la résidence permanente n'était pas justifié — Il s'agissait de savoir si l'appréciation des considérations d'ordre humanitaire faite par l'agent à l'égard de la demanderesse était déraisonnable — L'agent n'a pas tenu compte de la demande de la demanderesse d'être dispensée des exigences de fournir des documents de vérification d'identité de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — L'art. 25(1) de la Loi autorise le défendeur à accorder une dispense de toute exigence prescrite par la Loi (y compris les dispositions relatives à l'identité) si des considérations d'ordre humanitaire le justifient — Le traitement de la question de l'apatridie par l'agent était tout aussi inintelligible — L'agent n'a fourni aucune explication pour justifier cette conclusion — Le traitement déraisonnable des questions d'identité et d'apatridie par l'agent ont rendu sa décision déraisonnable dans son ensemble — L'affaire a été renvoyée pour nouvelle décision — Demande accueillie.

This was an application for judicial review of an immigration officer's decision refusing the applicant's application for permanent residence under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (Act) on humanitarian and compassionate (H&C) grounds.

The applicant suffers from schizophrenia and possible traumatic brain injury. She was unable to recount details of her personal history, including her immigration history in Canada. The applicant asserted that she was a *de facto* stateless person and argued hardship arising from her statelessness, mental and physical health conditions, and chronic homelessness. Due to her inability to recall her past and the apparent impossibility of confirming her identity, she also sought relief on H&C grounds from the requirement to provide identity documentation. The officer was not satisfied that the applicant's name and date of birth were correct and therefore was not satisfied that her identity had been established, nor was he satisfied that the applicant was *de facto* stateless. In the absence of probative evidence of her identity, the officer found that granting permanent residence on H&C grounds was not warranted.

At issue was whether the officer's assessment of the applicant's H&C factors was unreasonable.

Held, the application should be allowed.

The officer entirely failed to engage with the applicant's request for relief from the identification requirements of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The officer's decision presented a circular and unintelligible analysis of the issues raised by the applicant. The officer could not deny the application based on the lack of identity evidence, without giving some consideration to the request and an explanation for rejecting it. Subsection 25(1) of the Act expressly authorizes the respondent Minister to grant an exemption from any applicable obligations of the Act, if the Minister is of the opinion that it is justified by H&C considerations. This includes provisions of the Act related to identity. There was also support for the applicant's position that subsection 25(1) equips the Minister to address the related challenges faced by persons who, through no fault of their own, are both without identity documentation and stateless.

The officer's treatment of the issue of statelessness was unintelligible as well. The officer was not satisfied that the evidence demonstrated the applicant was more likely than not to

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'immigration a rejeté la demande de résidence permanente présentée par la demanderesse au titre du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi), et fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

La demanderesse est atteinte de schizophrénie et d'un possible traumatisme cérébral. Elle était incapable de se souvenir des détails de ses antécédents personnels, y compris ceux en matière d'immigration au Canada. La demanderesse a affirmé qu'elle est une personne apatride de fait et qu'elle éprouvait des difficultés liées à son apatridie, à son état de santé mentale et physique ainsi qu'à son itinérance chronique. Puisqu'elle était incapable de se rappeler son passé et qu'il est impossible de confirmer son identité, elle a aussi demandé à être dispensée de l'obligation de fournir des documents d'identité, pour des considérations d'ordre humanitaire. L'agent n'était pas satisfait quant à l'exactitude du nom et de la date de naissance de la demanderesse et, par conséquent, n'était pas convaincu que son identité avait été établie; il n'était également pas convaincu qu'elle était apatride de fait. En l'absence d'éléments de preuve probants de son identité, l'agent a conclu que l'octroi de la résidence permanente pour des considérations d'ordre d'humanitaire n'était pas justifié.

Il s'agissait de savoir si l'appréciation des considérations d'ordre humanitaire faite par l'agent était déraisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

L'agent n'a pas du tout tenu compte de la demande de la demanderesse d'être dispensée des exigences de fournir des documents de vérification d'identité de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La décision de l'agent présentait une analyse circulaire et inintelligible des questions soulevées par la demanderesse. L'agent ne pouvait pas rejeter la demande, en se fondant sur l'absence d'éléments de preuve relatifs à l'identité, sans tenir compte de la requête et sans fournir un motif du rejet. Le paragraphe 25(1) de la Loi autorise expressément le ministre, défendeur, à accorder une dispense de toute exigence prescrite par la Loi, s'il estime que des considérations d'ordre humanitaire le justifient. Cela inclut les dispositions de la Loi relatives à l'identité. En outre, une décision appuyait la thèse de la demanderesse voulant que le paragraphe 25(1) de la Loi dote le ministre des outils nécessaires pour trouver des solutions aux difficultés connexes auxquelles se heurtent les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, sont en situation d'apatridie et sans documents d'identité.

Le traitement de la question de l'apatridie par l'agent était tout aussi inintelligible. L'agent n'était pas convaincu que les éléments de preuve démontraient qu'il était plus probable que le

be *de facto* stateless. However, the officer's decision provided no explanation for this conclusion, which appeared inconsistent with their analysis of the evidence.

While the officer's rejection of the H&C application was influenced by the conclusion that benefits were available to the applicant, the identity and statelessness issues raised by the applicant were sufficiently fundamental to her request for humanitarian relief, and to the decision, that the officer's unreasonable treatment of those issues rendered the decision as a whole unreasonable. The decision was set aside, and the matter remitted for re-determination.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 25(1).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, 441 D.L.R. (4th) 1.

CONSIDERED:

Diarra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2006 FC 1515; *Kanthasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *Vairamuthu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1557 (QL), (2000), 195 F.T.R. 44 (T.D.); *Abeleira v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2017 FC 1008, 55 Imm. L.R. (4th) 75.

APPLICATION for judicial review judicial review of an immigration officer's decision refusing the applicant's application for permanent residence under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* on humanitarian and compassionate grounds. Application allowed.

APPEARANCES

Ben Liston for applicant.
Christopher Ezrin for respondent.

contraire que la demanderesse était apatride de fait. La décision ne fournissait cependant aucune explication pour justifier cette conclusion, qui semblait incompatible avec l'analyse que l'agent a faite de la preuve.

Le rejet de la demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire par l'agent a été influencé par la conclusion portant que la demanderesse avait accès à des prestations. Cependant, les questions d'identité et d'apatridie soulevées par la demanderesse étaient suffisamment fondamentales à sa demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire et à la décision pour que le traitement déraisonnable de ces questions par l'agent rende la décision déraisonnable dans son ensemble. La décision a été annulée et l'affaire a été renvoyée pour nouvelle décision.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 25(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Diarra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2006 CF 1515; *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *Vairamuthu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1557 (QL) (1^{re} inst.); *Abeleira c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2017 CF 1008.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'immigration a rejeté la demande de résidence permanente, présentée par la demanderesse au titre du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et fondée sur des considérations d'ordre humanitaire. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Ben Liston pour la demanderesse.
Christopher Ezrin pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Legal Aid Ontario Refugee Law Office, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

SOUTHCOTT J.:

I. Overview

[1] The applicant seeks judicial review of a decision of an immigration officer (the Officer) dated May 21, 2019 (the Decision), refusing the applicant's application for permanent residence under subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) on humanitarian and compassionate (H&C) grounds.

[2] As explained in greater detail below, this application is allowed, because the Decision is not intelligible in its treatment of either: (a) the applicant's request for a waiver of the requirements under IRPA to establish her identity; or (b) the applicant's argument that she is *de facto* stateless. As such, the Decision does not demonstrate a reasonable consideration of the factors relevant to the applicant's application for H&C relief.

II. Background

[3] The applicant's further memorandum of fact and law describes the applicant's background as follows:

The Applicant is a 62-year-old woman who suffers from schizophrenia and possible traumatic brain injury. She has spent much of her time since late 2017 hospitalized at the Centre for Addiction and Mental Health ("CAMH") in Toronto. Prior to this, as far as anyone is aware, she lived on streets of Toronto for many years if not decades. The Ontario Public Guardian and Trustee is now appointed as her medical guardian and financial trustee.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Aide juridique Ontario, Bureau du droit des réfugiés, Toronto, pour la demanderesse.
La sous-procureure générale du Canada, pour le défendeur.

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

LE JUGE SOUTHCOTT :

I. Aperçu

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du 21 mai 2019 (la décision), par laquelle un agent d'immigration (l'agent) a rejeté la demande de résidence permanente, présentée par la demanderesse au titre du paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), et fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

[2] Comme je l'expliquerai de façon plus détaillée, la présente demande sera accueillie, parce que la décision n'est pas intelligible dans la manière dont elle traite : a) la demande, présentée par la demanderesse, d'exemption des exigences en matière d'identification prévues à la LIPR; ou b) l'argument de la demanderesse selon lequel elle est apatride de fait. De ce fait, la décision ne démontre pas qu'il y a eu un examen raisonnable des facteurs pertinents à la demande de dispense fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

II. Le contexte

[3] Les antécédents de la demanderesse sont décrits dans son mémoire supplémentaire des faits et du droit, de la manière suivante :

[TRADUCTION] La demanderesse est une femme de 62 ans atteinte de schizophrénie et d'un possible traumatisme cérébral. Depuis la fin de 2017, elle a passé une bonne partie de son temps hospitalisée au Centre de toxicomanie et de santé mentale (le CAMH) de Toronto. Selon ce qu'on sait, elle avait vécu auparavant dans les rues de Toronto pendant de nombreuses années, voire des décennies. Le tuteur et curateur public de l'Ontario est désormais désigné comme son tuteur médical et son curateur financier.

As a result of her conditions the Applicant is unable to recount details of her personal history, including her immigration history in Canada. She is also unable to provide consistent information about her place of birth. She has indicated at various times that she was born in Poland, but hospital records also mention her country of origin as the former Yugoslavia. The Polish consulate in Toronto has confirmed that they have no records to confirm her nationality. Both Immigration, Refugees and Citizenship Canada ('IRCC') and the Canada Border Services Agency ('CBSA') have no records of her prior immigration history. CAMH has not located any medical records prior to 2017, and Service Ontario does not have any civil records.

[4] I do not understand any of these facts to be in dispute.

[5] The applicant filed an application for permanent residence on H&C grounds, asserting that she is a *de facto* stateless person and arguing hardship arising from her statelessness, mental and physical health conditions, and chronic homelessness. Due to her inability to recall her past and the apparent impossibility of confirming her identity, she also sought relief on H&C grounds from the requirement to provide identity documentation.

III. Decision under Review

[6] In the Decision that is the subject of this application for judicial review, the Officer reviewed the submissions by the applicant's counsel in support of her position that she is *de facto* stateless, as well as evidence that efforts had been made to confirm her identity and immigration status. The Officer also referred to letters from health care and social work providers, explaining the applicant's medical conditions, chronic homelessness, limited insight into her illness, need for support and shelter, and personal history, and explaining her efforts to pursue treatment and housing options.

[7] The Officer found that the applicant has mental health issues and memory deficits preventing her from providing complete and accurate information regarding

En raison de ses problèmes de santé, la demanderesse est incapable de se souvenir des détails de ses antécédents personnels, y compris ceux en matière d'immigration au Canada. Elle n'est également pas en mesure de fournir des renseignements cohérents quant à son lieu de naissance. Elle a mentionné à différents moments qu'elle était née en Pologne, mais les dossiers médicaux indiquent aussi l'ex-Yougoslavie comme son pays d'origine. Le consulat de la Pologne à Toronto a affirmé n'avoir aucun dossier permettant de confirmer sa nationalité. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ne possèdent aucun dossier de ses antécédents d'immigration. Le CAMH n'a pas pu trouver de dossiers médicaux qui datent d'avant 2017, et Service Ontario n'a aucun dossier civil.

[4] Je ne crois pas que ces faits sont contestés.

[5] La demanderesse a déposé une demande de résidence permanente fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, affirmant qu'elle est une personne apatride de fait et qu'elle éprouvait des difficultés liées à son apatridie, à son état de santé mentale et physique ainsi qu'à son itinérance chronique. Puisqu'elle est incapable de se rappeler son passé et qu'il est impossible de confirmer son identité, elle a aussi demandé à être dispensée de l'obligation de fournir des documents d'identité, pour des considérations d'ordre humanitaire.

III. La décision faisant l'objet du contrôle

[6] Dans la décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire, l'agent a examiné les observations de l'avocat de la demanderesse à l'appui de sa position selon laquelle elle était apatride de fait, ainsi que les éléments de preuve démontrant que des efforts avaient été faits pour confirmer son identité et son statut d'immigration. L'agent a également fait référence à des lettres de la part de fournisseurs de soins de santé et de travailleurs sociaux qui décrivent l'état de santé de la demanderesse, son itinérance chronique, sa compréhension limitée de sa maladie, son besoin de soutien et de logement, ses antécédents personnels ainsi que ses efforts pour trouver un traitement et des options de logement.

[7] L'agent a conclu que la demanderesse avait des problèmes de santé mentale et des troubles de mémoire qui l'empêchaient de fournir des renseignements complets

her identity. After reviewing the evidence provided, the Officer was not satisfied that the applicant's name and date of birth are correct and therefore was not satisfied that her identity had been established. Noting the scant supporting evidence surrounding her country of birth or citizenship and her memory deficits, the Officer was also not satisfied that the applicant is *de facto* stateless.

[8] The Officer then referred to the submissions from the applicant's representative that, without status in Canada, she cannot access housing or social benefits such as the Ontario Disability Support Program (ODSP). However, the Officer noted evidence that the applicant has been able to access mental health services, has a community mental health team that will support her after she is discharged from hospital, and has recently been able to obtain ODSP payments. The Officer found there was little corroborative evidence that the applicant is unable to access housing due to her lack of immigration status in Canada.

[9] In conclusion, the Officer recognized that the applicant is in a very difficult situation but was not satisfied that her identity had been established and, in the absence of probative evidence of her identity, found that granting permanent residence on H&C grounds was not warranted.

IV. Issues and Standard of Review

[10] As articulated by the applicant, the question for the Court's consideration is whether the Officer's assessment of her H&C factors is unreasonable, because:

- A. The absence of identity documentation cannot reasonably be a threshold issue for an H&C application premised on the absence of identity documentation;

et exacts sur son identité. Après avoir examiné la preuve fournie, l'agent n'était pas satisfait quant à l'exactitude du nom et de la date de naissance de la demanderesse et, par conséquent, n'était pas convaincu que son identité avait été établie. Soulignant le peu d'éléments de preuve à l'appui concernant le pays de naissance ou de citoyenneté de la demanderesse et ses troubles de mémoire, l'agent n'était également pas convaincu qu'elle était apatride de fait.

[8] L'agent s'est ensuite référé aux observations du représentant de la demanderesse selon lesquelles, sans statut au Canada, elle ne pouvait accéder à un logement ou à des prestations sociales telles que le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (le POSPH). Toutefois, l'agent a noté des éléments de preuve qui démontreraient que la demanderesse avait pu accéder à des services de santé mentale, qu'elle avait une équipe communautaire de santé mentale qui la soutiendrait après sa sortie de l'hôpital, et qu'elle avait récemment pu obtenir des prestations du POSPH. L'agent a conclu qu'il y avait peu d'éléments de preuve corroborant le fait que la demanderesse était incapable d'accéder à un logement en raison de son absence de statut d'immigration au Canada.

[9] En conclusion, l'agent a pris acte du fait que la demanderesse se trouvait dans une situation très difficile, mais n'était pas convaincu que son identité avait été établie, et, en l'absence d'éléments de preuve probants de son identité, il a conclu que l'octroi de la résidence permanente pour des considérations d'ordre d'humanitaire n'était pas justifié.

IV. Les questions en litige et la norme de contrôle

[10] Comme la demanderesse l'a mentionné, la question que doit examiner la Cour est de savoir si l'appréciation des considérations d'ordre humanitaire faite par l'agent est déraisonnable, car :

- A. L'absence de documents d'identité ne peut raisonnablement pas être une question préliminaire pour une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire qui découle de l'absence de documents d'identité;

- B. The Officer erred in assessing the applicant's submissions and evidence surrounding her *de facto* statelessness; or
- C. The Officer misunderstood and/or ignored relevant evidence of the hardship caused by the applicant's lack of status.

[11] Consistent with the articulation of the question above, parties agree that this question is reviewable on the standard of reasonableness.

V. Analysis

[12] I have little difficulty concluding that the Decision must be set aside as unreasonable. As explained by the Supreme Court of Canada in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, 441 D.L.R. (4th) 1, the reasonableness standard looks to considerations such as the intelligibility of a decision (at paragraph 15) including its internal rationality (at paragraph 104). The Decision in the present case fails this assessment.

[13] As previously noted, the material facts of this matter are not in dispute. Because of her mental and physical illness, the applicant is unable to establish her identity. In recognition of this challenge, her application for H&C relief sought a waiver of the usual requirements to provide documentation verifying an applicant's identity when submitting an H&C application.

[14] However, the Officer entirely failed to engage with this request. The Decision noted the request, and the Officer accepted that, due to her mental health issues, the applicant has been unable to provide accurate information regarding her identity. The Decision then stated that, given the lack of supporting evidence as to her identity, the Officer was not satisfied that the applicant's identity was established. The Officer subsequently found, at the conclusion of the Decision, that granting permanent residence on H&C grounds was not warranted in the absence of probative evidence of identity.

- B. L'agent a commis une erreur en appréciant les observations et la preuve de la demanderesse concernant son apatridie de fait;
- C. L'agent a mal compris et/ou a négligé les éléments de preuve pertinents quant aux difficultés causées par l'absence de statut de la demanderesse.

[11] Conformément à la formulation de la question ci-dessus, les parties conviennent que celle-ci est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

V. Analyse

[12] J'ai peu de difficulté à conclure que la décision doit être annulée parce qu'elle est déraisonnable. Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, la norme de la décision raisonnable tient compte de considérations telles que l'intelligibilité d'une décision (au paragraphe 15), ainsi que sa logique interne (au paragraphe 104). En l'espèce, la décision ne répond pas à ces critères.

[13] Comme je l'ai déjà souligné, les faits substantiels de la présente affaire ne sont pas contestés. En raison de sa maladie mentale et physique, la demanderesse n'est pas en mesure d'établir son identité. À la lumière de ce défi, elle a demandé d'être dispensée des exigences habituelles de fournir des documents de vérification d'identité lors de la présentation d'une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

[14] Cependant, l'agent n'a pas du tout tenu compte de cette demande. La décision fait état de la demande, et l'agent a accepté le fait que la demanderesse n'avait pas été en mesure de fournir des renseignements exacts sur son identité, en raison de ses problèmes de santé mentale. La décision indique ensuite que, compte tenu de l'absence d'éléments de preuve à l'appui quant à l'identité de la demanderesse, l'agent n'était pas convaincu que son identité avait été établie. À la fin de la décision, l'agent a ensuite conclu que l'octroi de la résidence permanente pour des considérations d'ordre humanitaire n'était pas justifié en l'absence d'éléments de preuve probants de l'identité.

[15] This analysis demonstrates no consideration whatsoever of the applicant's request for relief from the identification requirements of IRPA. The Decision presents a circular and unintelligible analysis of the issues raised by the applicant. Her H&C application submits that, for reasons outside her control, she is unable to provide identity documentation and that this difficulty, and her resulting statelessness, contribute significantly to the hardship that grounds her request for H&C relief. She therefore requests relief from the identification requirement. When presented with that request, it cannot be reasonable for the Officer to deny the application based on the lack of identity evidence, without giving some consideration to the request and an explanation for rejecting it.

[16] I note that the respondent has identified for the Court that there is jurisprudence suggesting the requirements prescribed by IRPA for the provision of identity documentation cannot be waived by an officer considering an H&C application under subsection 25(1). In *Diarra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1515 (*Diarra*), the Court upheld the decision of an immigration officer, denying an H&C application, which turned at least in part on the applicant failing to submit adequate identity documentation. Justice Pinard stated as follows at paragraphs 13–14:

In my opinion, in this case, the immigration officer was entitled to require the applicant's passport as proof of identity. First of all, as specified in paragraphs 50(1)(a) and (b) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (the Regulations), a foreign national seeking permanent residence in Canada must hold a passport or a travel document issued by the country of which he or she is a citizen or a national. In this case, the respondent notes that the immigration officer had explained to the applicant that she could not accept a copy of a birth certificate and a school identity book because of the requirements set out in subsection 50(1) of the Regulations. In addition, the immigration officer advised the applicant on

[15] Cette analyse ne tient aucunement compte de la demande, présentée par la demanderesse, d'exemption des exigences en matière d'identification prévues à la LIPR. La décision présente une analyse circulaire et inintelligible des questions soulevées par la demanderesse. Dans sa demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, la demanderesse fait valoir qu'elle est incapable de fournir des documents d'identité pour des raisons indépendantes de sa volonté, et que cet enjeu et l'apatridie qui en découle contribuent de manière importante aux difficultés qui servent de motif pour sa demande de dispense fondée sur des considérations d'ordre humanitaire. Elle demande donc à être exemptée des exigences relatives à l'identification. Devant une telle requête, l'agent ne peut pas raisonnablement rejeter la demande, en se fondant sur l'absence d'éléments de preuve relatifs à l'identité, sans tenir compte de la requête et sans fournir un motif du rejet.

[16] Je constate que le défendeur a indiqué à la Cour que des précédents donnaient à entendre qu'un agent qui examine une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, au titre du paragraphe 25(1), ne peut accorder de dispense des exigences prescrites par la LIPR concernant la présentation de documents d'identification. Dans la décision *Diarra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1515 (*Diarra*), la Cour a confirmé la décision d'un agent d'immigration, qui avait rejeté une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, décision qui reposait, en partie du moins, sur le fait que le demandeur n'avait pas présenté des documents d'identité adéquats. Le juge Pinard a déclaré ce qui suit aux paragraphes 13 et 14 :

À mon avis, dans le présent cas, l'agent d'immigration était en droit de demander, comme preuve d'identité, le passeport du demandeur. D'abord, tel qu'il est mentionné aux alinéas 50(1)a) et b) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, (le Règlement) l'étranger qui cherche à obtenir la résidence permanente au Canada doit détenir un passeport ou un titre de voyage qui lui a été délivré par le pays dont il est citoyen ou ressortissant. Ici, le défendeur souligne que l'agent d'immigration a expliqué au demandeur les raisons pour lesquelles elle ne pouvait accepter la copie d'extrait de naissance et un livret scolaire en raison des exigences stipulées au paragraphe 50(1) du Règlement.

several occasions of the importance of submitting identity documents for the processing of his file.

In *Vairamuthu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1557 (T.D.) (QL), the Court ruled that evidence of identity is an essential element to be considered in deciding an application for permanent residence on humanitarian and compassionate considerations, as specified in the Act and Regulations, and the immigration officer cannot waive this requirement. Therefore, the immigration officer did not err in invoking the lack of evidence of the applicant's identity in rejecting his application, and considering the warnings given to the applicant, she did not in any way infringe the principles of natural justice or procedural fairness. [Emphasis in original.]

[17] The respondent notes that *Diarra* was cited by the Supreme Court of Canada in *Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909 (*Kanhasamy*), at paragraph 18. However, the respondent acknowledges that the Supreme Court did not reference *Diarra* for the point set out above. I do not read *Kanhasamy* as endorsing a conclusion that an immigration officer considering an H&C application is unable to waive provisions of IRPA related to identity. Indeed, I find this a strange proposition, given that subsection 25(1) of IRPA expressly authorizes the Minister of Citizenship and Immigration to grant an exemption from any applicable obligations of IRPA, if the Minister is of the opinion that it is justified by H&C considerations.

[18] The applicant would distinguish *Diarra* as involving an application that did not seek a waiver of identification requirements. She also notes that the decision in *Vairamuthu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1557 (QL), (2000), 195 F.T.R. 44 (T.D.), upon which *Diarra* relies, was decided under immigration legislation predating IRPA. The applicant refers the Court instead to Justice Elliot's more recent decision in *Abeleira v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2017 FC 1008, 55 Imm. L.R. (4th) 75 (*Abeleira*), involving a stateless man who sought H&C relief to allow him to apply for permanent residence from within Canada. While Justice Elliot identified several

De plus, l'agent d'immigration a avisé le demandeur à plusieurs reprises de l'importance de fournir les documents d'identité pour l'étude de son dossier.

Dans la décision *Vairamuthu c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1557 (1^{re} inst.) (QL), la Cour a conclu que la preuve d'identité est un élément essentiel à considérer dans l'étude d'une demande de résidence permanente pour des considérations humanitaires, telles que prévues dans la Loi et le Règlement, et l'agent d'immigration ne peut passer outre cette exigence. L'agent d'immigration n'a donc pas erré en invoquant le manque de preuve sur l'identité du demandeur pour rejeter la demande de ce dernier et, compte tenu des avertissements donnés au demandeur, n'a d'aucune façon violé les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale. [Souligné dans l'original.]

[17] Le défendeur souligne que la décision *Diarra* a été citée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909 (*Kanhasamy*), au paragraphe 18. Cependant, le défendeur reconnaît que la Cour suprême n'a pas mentionné le point ci-dessus lorsqu'elle a fait référence à la décision *Diarra*. Je n'interprète pas l'arrêt *Kanhasamy* comme l'acceptation d'une conclusion selon laquelle un agent d'immigration qui examine une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire ne peut pas accorder de dispense des exigences en matière d'identification prescrites par la LIPR. En fait, je trouve cela étrange, considérant que le paragraphe 25(1) de la LIPR autorise expressément le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à accorder une dispense de toute exigence prescrite par la LIPR, s'il estime que des considérations d'ordre humanitaire le justifient.

[18] La demanderesse affirme qu'il faut distinguer la décision *Diarra* de la présente espèce, puisque cette affaire concernait une demande qui ne visait pas à obtenir une dispense des exigences relatives à l'identification. Elle souligne également que la décision dans l'affaire *Vairamuthu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1557 (QL) (1^{re} inst.), sur laquelle repose la décision *Diarra*, a été rendue sous le régime de la législation en matière d'immigration qui précédait la LIPR. La demanderesse renvoie plutôt la Cour à la décision plus récente de la juge Elliot dans l'affaire *Abeleira c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2017 CF 1008 (*Abeleira*), qui concernait

reviewable errors in the decision denying Mr. Abeleira H&C relief, the applicant relies in particular on portions of her analysis regarding the Officer failing to consider whether Mr. Abeleira could be removed from Canada to apply for permanent residence from outside the country (at paragraphs 36–40):

Unlike many other stateless persons, Mr. Abeleira is not known to have been a former citizen of any country, who then subsequently became stateless. He is stateless through the circumstances of his unregistered birth during the Spanish civil war and then being orphaned in Mexico at the age of three.

Mr. Abeleira's H&C Application submissions centred on his statelessness and especially the fact that he cannot be removed from Canada. The Officer never determined whether Mr. Abeleira can be removed to another country in order to apply for permanent residence from abroad.

Whether the country of origin was Spain or Mexico or the United States – the country of his last habitual residence – the circumstances are shown on the record to be that Mr. Abeleira cannot be removed to any of those countries. As his counsel points out, Mr. Abeleira is in a state of “legal limbo.”

Therefore, the only four countries to which Mr. Abeleira has any connection at all (Canada being the fourth such country) do not want him because he has no status in any of them. Yet, the Minister says Mr. Abeleira has not shown sufficient humanitarian and compassionate grounds to be permitted to apply for permanent residence from within Canada. He must therefore apply for that status from another country. The conundrum is that there does not appear to be any other country who will accept him. Not only is Mr. Abeleira in a state of legal limbo, there is no way out of it. He appears trapped in an endless loop of “you have to leave to Canada to apply for permanent residence,” however “you can't leave Canada because no country will take you.”

un homme apatride qui avait demandé une dispense pour des considérations d'ordre humanitaire, afin qu'il lui soit permis de présenter une demande de résidence permanente depuis le Canada. Bien que la juge Elliot ait relevé plusieurs erreurs susceptibles de contrôle dans la décision refusant à M. Abeleira une dispense pour des considérations d'ordre humanitaire, la demanderesse s'appuie en particulier sur certaines parties de son analyse selon lesquelles l'agent avait omis d'examiner la question de savoir si M. Abeleira pouvait être renvoyé du Canada pour présenter une demande de résidence permanente de l'extérieur du pays (aux paragraphes 36–40) :

Contrairement à d'autres personnes apatrides, M. Abeleira n'est pas reconnu comme ancien citoyen d'un pays quelconque devenu apatride subséquemment. Il est apatride, en raison de sa naissance non enregistrée pendant la guerre civile en Espagne et du fait qu'il est devenu orphelin au Mexique à l'âge de trois ans.

Les observations formulées par M. Abeleira dans sa demande pour motifs d'ordre humanitaire se concentraient sur son apatridie et surtout sur le fait qu'il ne pouvait pas être renvoyé du Canada. L'agent n'a jamais déterminé s'il était possible de renvoyer M. Abeleira dans un autre pays afin qu'il présente une demande de résidence permanente depuis l'étranger.

Peu importe si le pays d'origine est l'Espagne, le Mexique ou les États-Unis – le pays de sa dernière résidence habituelle – selon les circonstances indiquées au dossier, M. Abeleira ne peut être renvoyé dans aucun de ces pays. Comme l'indique son avocat, M. Abeleira se trouve dans un [TRADUCTION] « vide juridique ».

Par conséquent, les quatre seuls pays où M. Abeleira a des liens quelconques (le Canada était le quatrième de ces pays) ne veulent pas de lui parce qu'il n'a aucun statut dans ces pays. Le ministre indique pourtant que M. Abeleira n'a pas présenté de motifs d'ordre humanitaire suffisants pour obtenir l'autorisation de présenter une demande de résidence permanente à partir du Canada. Il doit donc présenter sa demande en vue d'obtenir ce statut à partir d'un autre pays. Aucun autre pays ne semble disposé à l'accepter, et c'est là que réside le casse-tête. En plus de se trouver dans un vide juridique, M. Abeleira ne peut en sortir. Il semble prisonnier d'une boucle sans fin où on lui dit « vous devez quitter le Canada pour présenter une demande de résidence permanente », cependant « vous ne pouvez quitter le Canada parce qu'aucun pays n'est prêt à vous accepter ».

While I fail to see how that can be a reasonable position in which to place any applicant, I do not have the benefit of the Officer's analysis. What makes the decision unreasonable is that the Officer never analyzed this problem. While he looked at individual aspects of statelessness such as health care and employment, he failed to see the big picture and did not consider the effect of Mr. Abeleira's statelessness at a global level, particularly whether he can be removed from Canada and, if not, whether it is humane or compassionate to leave him in an indefinite state of limbo in this country.

[19] *Abeleira* is not on all fours with the case at hand, as the reasons for Mr. Abeleira's statelessness differ from those alleged by the applicant, and Justice Elliot's analysis does not focus on the absence of evidence of identity. However, it is clear from the decision that, like the applicant, Mr. Abeleira had no documentation of any kind to prove his identity (at paragraph 13). I agree with the applicant that *Abeleira* lends support to her position that subsection 25(1) of IRPA equips the Minister to address the related challenges faced by persons who, through no fault of their own, are both without identity documentation and stateless.

[20] I also note that neither of the parties interprets the Decision as based on a conclusion by the Officer that the identification requirements of IRPA cannot be waived. As this is not the Officer's line of reasoning, I decline to comment further on the jurisprudence referenced above, other than to observe that the respondent therefore cannot rely on *Diarra* to support the reasonableness of the Decision.

[21] Turning to statelessness, I find the Officer's treatment of this issue to be unintelligible as well. In support of her position before the Officer that she meets the definition of *de facto* statelessness, the applicant's counsel relied on the respondent's policy guidance for H&C assessments, which notes that *de facto* statelessness can result from situations where a person cannot establish their

Même si je n'arrive pas à voir en quoi il s'agit d'une position raisonnable dans laquelle on peut placer un demandeur, je ne peux pas profiter de l'analyse de l'agent. La décision est déraisonnable parce que l'agent n'a jamais analysé ce problème. Il s'est penché sur des aspects particuliers de l'apatridie, comme les soins de santé et l'emploi, mais il n'a pas vu la situation dans son ensemble et n'a pas tenu compte des répercussions de l'apatridie de M. Abeleira à l'échelle mondiale. Plus précisément, il n'a pas déterminé s'il était possible de le renvoyer du Canada et, dans la négative, s'il était humain de le laisser dans un état indéfini de vide dans ce pays.

[19] La décision *Abeleira* se distingue de l'espèce, puisque les raisons qui expliquent l'apatridie de M. Abeleira diffèrent de celles qu'allègue la demanderesse, et l'analyse de la juge Elliot n'est pas concentrée sur l'absence d'éléments de preuve quant à l'identité. Toutefois, il ressort clairement de la décision que, tout comme la demanderesse, M. Abeleira ne possédait aucun document lui permettant de prouver son identité (au paragraphe 13). Je conviens avec la demanderesse que la décision *Abeleira* appuie sa thèse voulant que le paragraphe 25(1) de la LIPR dote le ministre des outils nécessaires pour trouver des solutions aux difficultés connexes auxquelles se heurtent les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, sont en situation d'apatridie et sans documents d'identité.

[20] Je souligne également qu'aucune des parties n'interprète la décision comme étant fondée sur une conclusion de l'agent selon laquelle il n'est pas possible d'être exempté des exigences en matière d'identification de la LIPR. Comme ce n'est pas le raisonnement de l'agent, je refuse de formuler d'autres remarques quant à la jurisprudence mentionnée précédemment, sauf pour observer que le défendeur ne peut donc pas s'appuyer sur la décision *Diarra* pour appuyer le caractère raisonnable de la décision.

[21] En ce qui concerne l'apatridie, je conclus que le traitement de cette question par l'agent est tout aussi inintelligible. À l'appui de la position de la demanderesse présentée à l'agent voulant qu'elle réponde à la définition d'une personne apatride de fait, l'avocat de la demanderesse s'est appuyé sur l'orientation stratégique du défendeur, pour l'appréciation des demandes fondées sur des

nationality. The Officer accepts the evidence of the applicant's memory deficits and finds that there is little supporting evidence of her country of birth or nationality. However, the Officer was not satisfied that the evidence demonstrated the applicant is more likely than not to be *de facto* stateless. The Decision provides no explanation for this conclusion, which appears inconsistent with the Officer's analysis of the evidence. This component of the Decision is therefore unreasonable.

[22] I note that the respondent does not offer an explanation as to how the Officer arrived at this particular conclusion. Rather, the respondent submits that it did not matter whether the applicant had established statelessness, because the Officer concluded her alleged statelessness had not resulted in hardship warranting H&C relief. The respondent notes the Officer concluded that the applicant was able to access mental health services, had the support of a community mental health team, and was receiving ODSP payments at the time of the Decision. Based on those conclusions, the Officer found there was little corroborative evidence that the applicant was unable to access housing due to her lack of immigration status in Canada.

[23] The applicant challenges the reasonableness of the Officer's hardship analysis, arguing that the Officer failed to appreciate that her access to ODSP benefits was attributable to having filed an H&C application and would cease with the denial of that application. The respondent contests this point and argues the applicant had the onus of establishing this. I need not address this particular set of assertions, as I have disagreed with the respondent's position that the Decision can be understood as turning on whether the applicant could access benefits. While I agree that the Officer's rejection of the H&C application was influenced by the conclusion that benefits were available to the applicant, the identity and statelessness issues raised by the applicant were

considérations d'ordre humanitaire, selon laquelle l'apatridie de fait peut découler de situations où une personne n'est pas en mesure d'établir sa nationalité. L'agent accepte la preuve comme quoi la demanderesse a des troubles de mémoire et conclut qu'il y a peu d'éléments de preuve pour déterminer son pays de naissance ou de nationalité. Cependant, l'agent n'était pas convaincu que les éléments de preuve démontraient qu'il était plus probable que le contraire que la demanderesse était apatride de fait. La décision ne fournit aucune explication pour justifier cette conclusion, qui semble incompatible avec l'analyse que l'agent a faite de la preuve. Cet aspect de la décision est donc déraisonnable.

[22] Je constate que le défendeur n'offre aucune explication sur la façon dont l'agent en est arrivé à cette conclusion. Le défendeur soutient plutôt qu'il importe peu que la demanderesse ait établi son apatridie, car l'agent a conclu que son apatridie alléguée n'avait pas entraîné de difficultés justifiant une exemption fondée sur des considérations d'ordre humanitaire. Le défendeur fait remarquer que l'agent a conclu que la demanderesse pouvait accéder à des services de santé mentale, qu'elle avait le soutien d'une équipe communautaire de santé mentale et qu'elle recevait des prestations du POSPH au moment où la décision a été rendue. Compte tenu de ces conclusions, l'agent a jugé que peu d'éléments de preuve corroboraient le fait que la demanderesse était incapable d'accéder à un logement en raison de son absence de statut d'immigration au Canada.

[23] La demanderesse conteste le caractère raisonnable de l'analyse des difficultés par l'agent, faisant valoir que l'agent n'a pas tenu compte du fait que son accès aux prestations du POSPH, attribuable au fait qu'elle avait déposé une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, serait bloqué avec le rejet de cette demande. Le défendeur conteste ce point et soutient qu'il incombait à la demanderesse d'établir ce fait. Je n'ai pas à aborder ces affirmations, car je ne suis pas d'accord avec le défendeur pour dire que la décision peut être interprétée comme étant liée au fait que la demanderesse peut avoir accès à des prestations. Je conviens que le rejet de la demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire par l'agent a été influencé par la conclusion

sufficiently fundamental to her request for humanitarian relief, and to the Decision, that the Officer's unreasonable treatment of those issues renders the Decision as a whole unreasonable.

[24] This application for judicial review must therefore be allowed, the Decision set aside, and the matter remitted for re-determination. Neither party proposed any question for certification for appeal, and none is stated.

JUDGMENT IN IMM-3633-19

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application for judicial review is allowed, the Decision is set aside, and the matter is remitted to a new immigration officer for re-determination. No question is certified for appeal.

portant que la demanderesse avait accès à des prestations. Cependant, les questions d'identité et d'apatridie soulevées par la demanderesse étaient suffisamment fondamentales à sa demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire et à la décision pour que le traitement déraisonnable de ces questions par l'agent rende la décision déraisonnable dans son ensemble.

[24] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, la décision annulée et l'affaire renvoyée pour nouvelle décision. Aucune des parties n'a proposé de question à certifier en vue d'un appel, et aucune question n'est énoncée.

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-3633-19

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, que la décision est annulée et que l'affaire est renvoyée à un autre agent d'immigration pour nouvelle décision. Aucune question n'est certifiée en vue d'un appel.