

Harbhajan Singh *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Sadhu Singh Thandi *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Paramjit Singh Mann *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Kewal Singh *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Charanjit Singh Gill *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Indrani *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Satnam Singh *Appellant;*

and

Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Harbhajan Singh *Appellant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^a Intimé.

Sadhu Singh Thandi *Appellant;*

^b et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^c Intimé.

Paramjit Singh Mann *Appellant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^d Intimé.

Kewal Singh *Appellant;*

^e et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^f Intimé.

Charanjit Singh Gill *Appellant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^g Intimé.

Indrani *Appelante;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
ⁱ Intimé.

Satnam Singh *Appellant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
^j Intimé.

Federation of Canadian Sikh Societies and Canadian Council of Churches Intervenors.

File Nos.: 18209, 17997, 17952, 17898, 18207, 18235, 17904.

1984: April 30, May 1; 1985: April 4.

Present: Dickson C.J. and Ritchie*, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Security of the person — Immigration — Convention refugee — Whether procedures for determination of refugee status in accordance with principles of fundamental justice — Whether refugee claimants entitled to the protection of s. 7 of the Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 26, 32(1) — Constitution Act, 1982, s. 52(1) — Immigration Act, 1976, 1976-77 (Can.), c. 52, ss. 2, 45, 55, 70, 71.

Constitutional law — Charter of Rights — Remedies — Court of competent jurisdiction — Appeals from applications for judicial review under s. 28 of the Federal Court Act — Remedial power under s. 24(1) of the Charter limited to decisions made on a judicial or quasi-judicial basis — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Civil rights — Immigration — Convention refugee — Whether procedures for determination of refugee status in accordance with principles of fundamental justice — Remedy — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, ss. 1, 2(e) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 26 — Immigration Act, 1976, 1976-77 (Can.), c. 52, ss. 2, 71 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Appellants claim Convention refugee status as defined in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*. The Minister of Employment and Immigration, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee, determined pursuant to s. 45 of the Act that none of the appellants was a Convention refugee. The Immigration Appeal Board, acting under s. 71(1) of the Act, denied the subsequent applications for redetermination of status

Fédération des sociétés Sikh du Canada et Conseil canadien des Églises Intervenants.

a N°s du greffe: 18209, 17997, 17952, 17898, 18207, 18235, 17904.

1984: 30 avril, 1^{er} mai; 1985: 4 avril.

b Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Ritchie*, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

c *Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Sécurité de sa personne — Immigration — Réfugié au sens de la Convention — La procédure de reconnaissance du statut de réfugié est-elle conforme aux principes de justice fondamentale? — Les personnes qui revendiquent le statut de réfugié ont-elles droit à la protection de l'art. 7 de la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 26, 32(1) — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1) — Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 45, 55, 70, 71.*

e *Droit constitutionnel — Charte des droits — Réparation — Tribunal compétent — Appels de demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale — Pouvoir de redressement conféré par le par. 24(1) de la Charte limité aux décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.*

g *Libertés publiques — Immigration — Réfugié au sens de la Convention — La procédure de reconnaissance du statut de réfugié est-elle conforme aux principes de justice fondamentale? — Réparation — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, art. 1, 2(e) — Charte canadienne des droits et libertés, art. 26 — Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 71 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.*

i *Les appellants revendentiquent le statut de réfugié au sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la Loi sur l'immigration de 1976. Après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art. 45 de la Loi, qu'aucun des appellants n'était un réfugié au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration, agissant conformément au par. 71(1) de*

* Ritchie J. took no part in the judgment.

* Le juge Ritchie n'a pas pris part au jugement.

and the Federal Court of Appeal refused applications, made under s. 28 of the *Federal Court Act*, for judicial review of those decisions. The Court considered whether the procedures for the adjudication of refugee status claims set out in the *Immigration Act, 1976* violate s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

Held: The appeals should be allowed.

Per Dickson C.J. and Lamer and Wilson JJ.: Appellants, in the determination of their claims, are entitled to assert the protection of s. 7 of the *Charter* which guarantees "everyone . . . the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". The term "everyone" in s. 7 includes every person physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law. The phrase "security of the person" encompasses freedom from the threat of physical punishment or suffering as well as freedom from such punishment itself. A Convention refugee has the right under s. 55 of the *Immigration Act, 1976* not to "... be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened . . . ". The denial of such a right amounts to a deprivation of "security of the person" within the meaning of s. 7. Although appellants are not entitled at this stage to assert rights as Convention refugees, having regard to the potential consequences for them of a denial of that status if they are in fact persons with a "well-founded fear of persecution", they are entitled to fundamental justice in the adjudication of their status.

The procedure for determining refugee status claims established in the *Immigration Act, 1976* is inconsistent with the requirements of fundamental justice articulated in s. 7. At a minimum, the procedural scheme set up by the Act should provide the refugee claimant with an adequate opportunity to state his case and to know the case he has to meet. The administrative procedures, found in ss. 45 to 48 of the *Immigration Act, 1976*, require the Refugee Status Advisory Committee and the Minister to act fairly in carrying out their duties but do not envisage an opportunity for the refugee claimant to be heard other than through his claim and the transcript of his examination under oath. Further, the Act does not envisage the refugee claimant's being given an opportu-

la Loi, a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut et la Cour d'appel fédérale a rejeté les demandes d'examen judiciaire de ces décisions faites conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour a examiné la question de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* concernant l'arbitrage des revendications du statut de réfugié viole l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'art. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

b Arrêt: Les pourvois sont accueillis.

Le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson: Dans la détermination de leurs revendications, les appellants ont le droit d'invoquer la protection de l'art. 7 de la *Charte* qui garantit à «chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». Le mot «chacun» employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne. L'expression «sécurité de sa personne» englobe tout autant la protection contre la menace d'un châtiment corporel ou de souffrances physiques, que la protection contre le châtiment lui-même. Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas « . . . être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées . . . ». La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la «sécurité de sa personne» au sens de l'art. 7. Même si, à ce stade, les appellants ne peuvent pas invoquer des droits de réfugié au sens de la Convention, vu les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour eux si ce sont effectivement des personnes «craignant avec raison d'être persécutée[s]», ils ont droit à l'application des principes de justice fondamentale dans la reconnaissance de leur statut.

*La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. La procédure administrative que l'on trouve aux art. 45 à 48 de la *Loi sur l'immigration de 1976* exige que le comité consultatif sur le statut de réfugié et le Ministre agissent équitablement dans l'exécution de leurs fonctions, mais elle n'offre à la personne qui revendique le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son*

nity to comment on the advice the Refugee Status Advisory Committee has given the Minister. Under section 71(1) of the Act, the Immigration Appeal Board must reject an application for redetermination unless it is of the opinion that it is more likely than not that the applicant will be able to succeed. An application, therefore, will usually be rejected before the refugee claimant has even had an opportunity to discover the Minister's case against him in the context of a hearing. Such procedures do not accord the refugee claimant fundamental justice and are incompatible with s. 7 of the *Charter*. Respondent failed to demonstrate that these procedures constitute a reasonable limit on the appellants' rights within the meaning of s. 1 of the *Charter*. Pursuant to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* is, to the extent of the inconsistency with s. 7, of no force and effect.

interrogatoire sous serment. La Loi ne semble pas non plus offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au Ministre par le comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu du par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition. Une telle procédure constitue, pour la personne qui revendique le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale et est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. L'intimé n'a pas démontré que cette procédure constitue une limite raisonnable aux droits des appellants au sens de l'art. 1 de la *Charte*. En vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant dans la mesure de son incompatibilité avec l'art. 7.

Section 24(1) of the *Charter* grants broad remedial powers to "a court of competent jurisdiction". This phrase premises the existence of jurisdiction from a source external to the *Charter* itself. These are appeals from the Federal Court of Appeal on applications for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*. Accordingly, this Court's jurisdiction is no greater than that of the Federal Court of Appeal and is limited to decisions made on a judicial or quasi-judicial basis. Only the decisions of the Immigration Appeal Board were therefore reviewable. All seven cases are remanded to the Board for a hearing on the merits in accordance with the principles of fundamental justice.

Le paragraphe 24(1) de la *Charte* confère des pouvoirs étendus de redressement à un tribunal compétent. Cette expression presuppose l'existence d'une compétence indépendante de la *Charte* elle-même. Les présents pourvois sont formés à l'encontre de décisions de la Cour d'appel fédérale concernant des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. En conséquence, la compétence de cette Cour n'est pas plus grande que celle de la Cour d'appel fédérale et est limitée aux décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Donc, seules les décisions de la Commission d'appel de l'immigration pouvaient faire l'objet d'un examen. Les sept affaires sont renvoyées à la Commission pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Cases Cited

The Queen v. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 F.C. 745; *Collin v. Lussier*, [1983] 1 F.C. 218; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 F.C. 689; *Boun-Leua v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 259; *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*, [1978] 1 S.C.R. 470; *Brempong v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 211; *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639; *Hurt v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 F.C. 340; *Mensah v. Minister of*

Jurisprudence

La Reine c. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 C.F. 745; *Collin c. Lussier*, [1983] 1 C.F. 218; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689; *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259; *Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470; *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211; *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; *Hurt c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340; *Mensah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*,

Employment and Immigration, [1982] 1 F.C. 70; *Nicholson v. Halidmand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (U.K.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Wieckowska v. Lanthier*, [1980] 1 F.C. 655; *Kwiatkowsky v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, affirming (1980), 34 N.R. 237 (F.C.A.); *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 2 F.C. 438; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 2 F.C. 347; *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] S.C.R. 376; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] S.C.R. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950); *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570; *The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903); *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953); *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed (2d) 317 (1983); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; *Stein v. The Ship "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802; *Permaul v. Minister of Employment and Immigration*, F.C.A., No. A-576-83, November 24, 1983; *Saraos v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 1 F.C. 304; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] S.C.R. 307; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947), referred to.

[1982] 1 C.F. 70; *Nicholson c. Halidmand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (R.-U.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Wieckowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655; *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, confirmant (1980), 34 N.R. 237 (C.A.F.); *Lugano c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 2 C.F. 438; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 2 C.F. 347; *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] R.C.S. 376; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] R.C.S. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950); *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; *The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903); *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953); *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed (2d) 317 (1983); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917; *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802; *Permaul c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, C.A.F., n° A-576-83, 24 novembre 1983; *Saraos c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 304; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947).

g

h

Per Beetz, Estey and McIntyre JJ.: The procedures followed for determining Convention refugee status in these cases are in conflict with s. 2(e) of the Canadian Bill of Rights. Where a process which comes under the legislative authority of the Parliament involves the determination of "rights and obligations", this paragraph grants the right to "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice". These principles do not impose an oral hearing in all cases. The procedural content required by fundamental justice in any given case depends on the nature of the legal rights at issue and on the severity of the consequences to the individuals concerned. With respect to the type of hearing warranted in the circumstances, threats to life or liberty by a foreign power are relevant.

Les juges Beetz, Estey et McIntyre: La procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention suivie dans ces affaires va à l'encontre de l'al. 2e) de la Déclaration canadienne des droits. Lorsqu'une procédure qui relève de la compétence législative du Parlement comporte la définition de «droits et obligations», cet alinéa confère le droit à «une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale». Ces principes n'exigent pas la tenue d'une audition dans tous les cas. Le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné dépend de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les personnes concernées. Les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont pertinentes en ce qui concerne le genre d'audition justifiée dans les circonstances.

Appellants' claims to refugee status have been denied without their being afforded a full oral hearing at a single stage of the proceedings before any of the bodies or officials empowered to adjudicate upon their claims on the merits. In order to comply with s. 2(e), such a hearing had to be held. Under the *Immigration Act, 1976*, a Convention refugee has the right to "remain" in Canada or, if a Minister's permit cannot be obtained, at least the right not to be removed to a country where life and freedom is threatened, and to re-enter Canada if no safe country is willing to accept him. These rights are of vital importance to the appellants. Moreover, where life or liberty may depend on findings of fact and credibility, the opportunity to make written submissions, even if coupled with an opportunity to reply in writing to allegations of fact and law against interest, is not sufficient.

This Court, in these appeals from applications for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*, is only concerned with the determination made by the Immigration Appeal Board pursuant to s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976*. This subsection, as drafted, is inconsistent with the holding of an oral hearing and, accordingly, in these cases, is incompatible with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. This Court declared "inoperative" in these cases all the words of s. 71(1) following the words "Where the Board . . . consider the application". The Immigration Appeal Board, as a result, will hold hearings on the merits to decide the cases and, in doing so, shall take into account only the facts or materials specified in s. 70(2) of the Act.

Les revendications du statut de réfugié par les appétants ont été rejetées sans qu'ils aient pu bénéficier d'une audition complète à aucun moment au cours des procédures devant l'un ou l'autre des organismes ou fonctionnaires habilités à statuer sur le fond de leurs revendications. Pour se conformer à l'al. 2e), il aurait fallu tenir une telle audition. En vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, un réfugié au sens de la Convention a le droit de «demeurer» au Canada, ou s'il est impossible d'obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays n'est disposé à l'accepter. Ces droits sont d'une importance vitale pour les appétants. De plus, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.

Dans ces pourvois relatifs à des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette Cour ne s'intéresse qu'au réexamen effectué par la Commission d'appel de l'immigration conformément au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le texte de ce paragraphe est incompatible avec la tenue d'une audition et, par conséquent dans ces affaires, incompatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour déclare «inopérants» dans ces cas tous les mots du par. 71(1) qui suivent les mots «La Commission . . . doit l'examiner sans délai». Par conséquent, la Commission d'appel de l'immigration tiendra des auditions sur le fond en vue de statuer sur ces causes et, ce faisant, elle ne devra tenir compte que des faits ou documents mentionnés au par. 70(2) de la Loi.

Cases Cited

The Queen v. Drybones, [1970] S.C.R. 282, applied; *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639, considered; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570, distinguished; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172; *MacDonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Kwiatkowski v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, referred to.

Jurisprudence

Arrêt suivi: *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; arrêt examiné: *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; distinction faite avec les arrêts: *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; arrêts mentionnés: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; *MacDonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Kwiatkowski c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856.

Statutes and Regulations Cited

- Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1960 (Can.), c. 44, s. 5(2).
- Canada Evidence Act*, 1980-81-82-83 (Can.), c. 111, Schedule III, s. 36.1.
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III, ss. 1, 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 24(1), 26, 32(1).
- Constitution Act*, 1982, s. 52(1).
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.
- Immigration Act*, 1976, 1976-77 (Can.), c. 52, ss. 2, 3g), 4, 5(1), 23, 27, 32, 37, 45 to 48, 55, 70, 71, 72.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, chap. 1, art. 1, para. A(2).
- Universal Declaration of Human Rights* (1948), art. 25(1).

Authors Cited

- Canada, Law Reform Commission. Working Paper No. 26, *Medical Treatment and Criminal Law*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1980.
- Canada, Minister of Employment and Immigration. *The Refugee Status Determination Process*, Ottawa, 1981.
- Garant, Patrice. "Fundamental Freedoms and Natural Justice" in W. Tarnopolsky and G.-A. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, Carswell, 1982.
- Manning, Morris. *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983.
- Pue, W. Wesley. *Natural Justice in Canada*, Vancouver, Butterworth (Western Canada), 1981.
- Scharpf, Fritz W. "Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis" (1966), 75 *Yale L.J.* 517.
- Tarnopolsky, Walter. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

APPEALS from judgments of the Federal Court of Appeal dismissing appellants' applications for judicial review of decisions of the Immigration Appeal Board dismissing appellants' applications for redetermination of their refugee claims. Appeals allowed.

Ian Scott, Q.C., for the appellants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh

Lois et règlements cités

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 24(1), 26, 32(1).
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, chap. 1, art. 1, par. A2).
- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, App. III, art. 1, 2(e).
- Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948), art. 25(1).
- b** *Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 1960 (Can.), chap. 44, art. 5(2).
- Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).
- Loi sur l'immigration de 1976*, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 3g), 4, 5(1), 23, 27, 32, 37, 45 à 48, 55, 70, 71, 72.
- c** *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.
- Loi sur la preuve au Canada*, 1980-81-82-83 (Can.), chap. 111, annexe III, art. 36.1.

Doctrine citée

- Canada, Commission de réforme du droit. Document de travail n° 26, *Le traitement médical et le droit criminel*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- Canada, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration. *Reconnaissance du statut de réfugié*, Ottawa, 1981.
- Garant, Patrice. «Libertés fondamentales et justice naturelle», dans W. Tarnopolsky et G.-A. Beaudoin (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1982.
- Manning, Morris. *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983.
- g** Pue, W. Wesley. *Natural Justice in Canada*, Vancouver, Butterworth (Western Canada), 1981.
- Scharpf, Fritz W. «Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis» (1966), 75 *Yale L.J.* 517.
- h** Tarnopolsky, Walter. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté les demandes des appellants visant l'examen judiciaire de décisions de la Commission d'appel de l'immigration qui avait rejeté les demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié présentées par les appellants. Pourvois accueillis.

j Ian Scott, c.r., pour les appellants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh

Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill and Indrani.

C. D. Coveney, for the appellant Satnam Singh.

E. A. Bowie, Q.C., and *Roslyn Levine*, for the respondent.

Mendel M. Green, Q.C., *Barbara Jackman* and *Donald Chiasson*, for the interveners.

JUDGMENT

The appeals are allowed and the decisions of the Federal Court of Appeal and the Immigration Appeal Board are set aside. The applications of the appellants for redetermination of their refugee claims are remanded to the Immigration Appeal Board for a hearing on the merits in accordance with principles of fundamental justice.

The appellants are entitled to a declaration that s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* in its present form has no application to them.

The reasons of Dickson C.J. and Lamer and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J.—The issue raised by these appeals is whether the procedures set out in the *Immigration Act, 1976*, 1976-77 (Can.), c. 52 as amended, for the adjudication of the claims of persons claiming refugee status in Canada deny such claimants rights they are entitled to assert under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

On February 16, 1984 the Court granted leave to appeal in these seven cases and they were consolidated for hearing on April 30, 1984. Six of the appellants were unrepresented by counsel when they made their applications for leave to appeal and counsel was appointed to represent them at the hearing of the appeal. The seventh appellant, Mr. Satnam Singh, was represented by his own counsel both at the hearing of the leave application and at the hearing of the appeal. The Court also

Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill et Indrani.

C. D. Coveney, pour l'appelant Satnam Singh.

E. A. Bowie, c.r., et *Roslyn Levine*, pour l'intimé.

Mendel M. Green, c.r., *Barbara Jackman* et *Donald Chiasson*, pour les intervenants.

b

JUGEMENT

Les pourvois sont accueillis et les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration sont infirmées. Les demandes des appellants visant le réexamen de leurs revendications du statut de réfugié sont renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Les appellants ont droit à un jugement déclaratoire portant que le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, sous sa forme actuelle, ne s'applique pas à eux.

Version française des motifs du juge en chef f. Dickson et des juges Lamer et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON—La question soulevée dans ces pourvois est de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, 1976-77 (Can.), chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada empêche les personnes qui revendent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le 16 février 1984, la Cour a accordé l'autorisation de pourvoi dans ces sept affaires qui ont été jointes en vue de leur audition prévue pour le 30 avril 1984. Six des appellants n'étaient pas représentés par un avocat lorsqu'ils ont présenté leur demande d'autorisation de pourvoi et on leur a nommé un avocat pour qu'ils soient représentés à l'audition du pourvoi proprement dit. Le septième appellant, M. Satnam Singh, était représenté par son propre avocat, tant à l'audition de sa demande

had the benefit of a joint submission by counsel for two interveners, the Federation of Canadian Sikh Societies and the Canadian Council of Churches. During the hearing on April 30 and May 1, 1984 submissions by counsel were confined to the application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. On December 7, 1984 counsel were invited to make written submissions to the Court on the application of the *Canadian Bill of Rights*.

At the hearing of the appeals in April and May 1984 counsel took somewhat different approaches to the presentation of the issues but I think it is fair to say that in substance the appeals were argued on the basis that the Court should approach the appeals in three stages. First, the Court should decide whether refugee claimants physically present in Canada are entitled to the protection of s. 7 of the *Charter*. If the answer to this question is yes, then the Court should consider whether the relevant provisions of the *Immigration Act, 1976*, in particular s. 71(1), deny the appellants' rights under s. 7 of the *Charter*. Finally, if the Court answers the second question in the affirmative, it should determine whether any limitation on the appellants' rights imposed by the Act is justified within the meaning of s. 1 of the *Charter*.

In the written submissions presented in December 1984 counsel considered whether the procedures for the adjudication of refugee status claims violated the *Canadian Bill of Rights*, in particular s. 2(e). There can be no doubt that this statute continues in full force and effect and that the rights conferred in it are expressly preserved by s. 26 of the *Charter*. However, since I believe that the present situation falls within the constitutional protection afforded by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, I prefer to base my decision upon the *Charter*.

I think the suggestion of counsel that the appeals should be approached in three stages is a good one and I am adopting it in the analysis which follows. First, however, it is important to

d'autorisation qu'à l'audition du pourvoi. La Cour a également entendu la plaidoirie conjointe des avocats de deux intervenants, la Fédération des sociétés Sikh du Canada et le Conseil canadien des Églises. Au cours de l'audition du 30 avril et du 1^{er} mai 1984, l'argumentation des avocats n'a porté que sur l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le 7 décembre 1984, les avocats ont été invités à soumettre à la Cour des observations écrites sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*.

Au cours de l'audition des pourvois en avril et en mai 1984, les avocats ont présenté les questions en litige de façon quelque peu différente, mais on peut dire, à mon avis, qu'ils ont fait valoir essentiellement que la Cour devrait procéder en trois étapes. Celle-ci devrait d'abord décider si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et se trouvent au Canada ont droit à la protection de l'art. 7 de la *Charte*. À supposer que cette question reçoive une réponse affirmative, la Cour devrait ensuite se demander si les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, en particulier le par. 71(1), nient les droits conférés aux appellants par l'art. 7 de la *Charte*. Enfin, à supposer que la Cour réponde à la deuxième question par l'affirmative, elle devrait déterminer si les limites imposées par la Loi aux droits des appellants sont justifiées au sens de l'art. 1 de la *Charte*.

Dans les observations écrites soumises en décembre 1984, les avocats ont examiné la question de savoir si la procédure établie pour statuer sur les revendications du statut de réfugié violait la *Déclaration canadienne des droits* et, en particulier, son al. 2e). Il ne peut y avoir de doute que cette loi continue de s'appliquer pleinement et que les droits qu'elle confère sont expressément préservés par l'art. 26 de la *Charte*. Cependant, étant donné que j'estime que la présente situation relève de la protection constitutionnelle que fournit la *Charte canadienne des droits et libertés*, je préfère fonder ma décision sur la *Charte*.

J'estime que la suggestion des avocats de procéder en trois étapes est bonne et je l'adopterai dans l'analyse qui suit. Cependant, il importe en premier lieu de présenter les faits et le contexte

present the facts and the legislative context within which the appeals have arisen.

1. The facts

The facts and procedural history of the seven appeals have a great deal in common and it was because of these similarities that the Court felt it appropriate to consolidate the hearing. Each appellant, in accordance with the procedures set out in the *Immigration Act, 1976*, asserted a claim to Convention refugee status as defined in s. 2(1) of the Act. The Minister of Employment and Immigration, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee, made determinations pursuant to s. 45 of the Act that none of the appellants was a Convention refugee. Each of the appellants then made an application for redetermination of his or her refugee claim by the Immigration Appeal Board pursuant to s. 70 of the Act. In accordance with s. 71(1) of the Act the Immigration Appeal Board in each case refused to allow the application to proceed on the basis that it did not believe that there were "reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established . . .". Each applicant then sought judicial review of the Board's decision pursuant to the provisions of s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. These applications were denied by the Federal Court of Appeal.

So much for the similarities. There are a number of distinctions, both substantive and procedural, which can be drawn among the cases of the seven appellants. Six of the appellants are citizens of India who claim Convention refugee status on the basis of their fear of persecution by Indian authorities as a result of their political activities and beliefs, in particular their association with the Akali Dal party in that country. The seventh appellant, Ms. Indrani, is a citizen of Guyana who is of Indian extraction. Her claim to Convention refugee status is based on her fear of persecution on racial, religious and political grounds. Each appellant, in the course of his or her examination under oath pursuant to s. 45 of the Act, set out different facts in support of their refugee status claims. It is common ground that the Court is not concerned on these appeals with

législatif dans lequel les pourvois ont pris naissance.

1. Les faits

^a Les faits et l'historique des procédures des sept pourvois ont plusieurs points en commun et c'est en raison de ces similitudes que la Cour a jugé bon de les entendre ensemble. Conformément à la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, chacun des appelants a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la Loi. Après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art. 45 de la Loi, qu'aucun des appellants n'était un réfugié au sens de la Convention. Chacun d'eux a alors demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer sa revendication du statut de réfugié conformément à l'art. 70 de la Loi. Conformément au par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration a refusé de donner suite à chacune des demandes parce qu'elle n'a pas estimé «que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition . . .». Chaque requérant a alors demandé l'examen judiciaire de la décision de la Commission conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10. La Cour d'appel fédérale a rejeté ces demandes.

^b Voilà pour ce qui est des similitudes. On peut établir un certain nombre de distinctions, tant sur le plan du fond que sur celui de la procédure, entre les causes des sept appellants. Six sont des citoyens de l'Inde qui revendentiquent le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'ils craignent d'être persécutés par les autorités indiennes en raison de leurs activités et de leurs opinions politiques, et en particulier à cause de leur association avec le parti Akali Dal de ce pays. La septième appelante, M^{me} Indrani, qui est d'origine indienne, est une citoyenne de la Guyane. Elle revendique le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'elle craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion et de ses opinions politiques. Au cours de leur interrogatoire sous serment prévu à l'art. 45 de la Loi, les appellants ont présenté des faits différents à l'appui de leurs revendications respec-

the merits of the individual claims made by the appellants.

The procedure whereby each appellant came to assert his or her refugee status claim also varies from case to case. Four of the appellants (Mr. Harbhajan Singh, Mr. Sadhu Singh Thandi, Mr. Charanjit Singh Gill and Mr. Satnam Singh) were refused admission into Canada at a port of entry. Inquiries were held pursuant to s. 23 of the Act to determine whether removal orders should be made against them and it was in the course of these inquiries that the appellants raised their claim to refugee status. In accordance with the procedures under s. 45, the s. 23 inquiries were continued until it was determined that removal orders should be made against the appellants. At that point the inquiries under s. 23 were adjourned and each appellant was examined under oath respecting his claim by a senior immigration officer pursuant to s. 45(1).

The other three appellants asserted their refugee claims in the course of inquiries conducted pursuant to s. 27(4) of the Act to determine whether they should be removed after having been admitted to Canada. One of the appellants, Mr. Paramjit Singh Mann, succeeded in eluding inquiry within the meaning of s. 27(2)(f) when he first came to Canada in July 1977. This came to the attention of immigration officials when he surrendered himself in November 1980 with the result that a s. 27 inquiry was held. Ms. Indrani came to Canada in October 1979 using a false passport and was granted visitor status until November 30, 1979. It eventually came to the attention of immigration officials that she was working illegally and in March 1981 she was arrested. On the basis of ss. 27(2)(b) and 27(2)(g) an inquiry was held during the course of which she asserted her refugee status claim. Finally, Mr. Kewal Singh came to Canada in November 1980 and was granted temporary status as a visitor. When his visitor status expired he surrendered himself to immigration authorities and, because he had ceased to be a

tives du statut de réfugié. Les parties reconnaissent qu'en l'espèce la Cour n'a pas à examiner le bien-fondé de chacune des revendications des appellants.

a Les circonstances dans lesquelles chaque appellant en est venu à revendiquer le statut de réfugié varient également d'un cas à l'autre. L'admission au Canada de quatre des appellants (MM. Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Charanjit Singh Gill et Satnam Singh) leur a été refusée à un point d'entrée. Des enquêtes ont été tenues en vertu de l'art. 23 de la Loi afin de déterminer s'il y avait lieu de rendre des ordonnances de renvoi contre eux et c'est au cours de ces enquêtes que ceux-ci ont revendiqué le statut de réfugié. Conformément à la procédure énoncée à l'art. 45, les enquêtes prévues à l'art. 23 se sont poursuivies jusqu'à ce que l'on décide de rendre des ordonnances de renvoi contre les appellants. Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 ont alors été ajournées et, conformément au par. 45(1), un agent d'immigration supérieur a interrogé sous serment chaque appellant au sujet de sa revendication.

e Les trois autres appellants ont revendiqué le statut de réfugié au cours des enquêtes tenues, en vertu du par. 27(4) de la Loi, afin de déterminer s'ils devaient être renvoyés après avoir été admis au Canada. L'un des appellants, M. Paramjit Singh Mann, a réussi à se dérober à l'enquête mentionnée à l'al. 27(2)f lorsqu'il est venu pour la première fois au Canada en juillet 1977. Les agents d'immigration l'ont appris lorsque l'appelant en question s'est rendu aux autorités au mois de novembre 1980, ce qui a donné lieu à la tenue d'une enquête en vertu de l'art. 27. M^{me} Indrani est arrivée au Canada en octobre 1979 en utilisant un faux passeport et elle s'est vu accorder le statut de visiteur jusqu'au 30 novembre 1979. Les agents d'immigration se sont finalement rendus compte qu'elle travaillait illégalement et elle a été arrêtée au mois de mars 1981. On a tenu une enquête en application des al. 27(2)b et 27(2)g et, au cours de cette enquête, elle a revendiqué le statut de réfugié. Enfin, M. Kewal Singh est arrivé au Canada au mois de novembre 1980 et il a obtenu temporairement le statut de visiteur. À l'expiration de son statut de visiteur, il s'est rendu aux autorités de l'immigration et, parce qu'il avait perdu la

visitor, an inquiry was held on the basis of s. 27(2)(e).

Inquiries under s. 27 differ from those under s. 23 principally in their effect; in the former case the outcome is liable to be the issuance of a deportation order or a departure notice pursuant to s. 32(6) whereas the latter is liable to lead to a removal order pursuant to s. 32(5), the nature of the order being of significance in its effect on the person's right to return to Canada at some point in the future. The procedures for the determination of refugee status found in ss. 45 to 48 of the Act and the procedures for redetermination by the Immigration Appeal Board found in ss. 70 and 71 do not draw a significant distinction between inquiries held pursuant to s. 23 and those held pursuant to s. 27.

Counsel have presented these appeals on the basis that in terms of the application of the *Charter* the factual and procedural differences just adverted to have no significance. While I believe this to be the case I am also of the view that it is useful to bear the existence of such differences in mind, particularly as the scheme of the *Immigration Act, 1976* itself is being explored.

2. The Scheme of the *Immigration Act, 1976*

The appellants allege that the procedural mechanisms set out in the *Immigration Act, 1976*, as opposed to the application of those procedures to their particular cases, have deprived them of their rights under the *Charter*. It is important, therefore, to understand these provisions in the context of the Act as a whole. If, as a matter of statutory interpretation, the procedural fairness sought by the appellants is not excluded by the scheme of the Act, there is, of course, no basis for resort to the *Charter*. The issue may be resolved on other grounds. In *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] S.C.R. 307, at p. 314, this Court refused counsel's invitation to express an opinion as to the constitutional validity of a statute in a situation in which it was not necessary to the Court's decision to do so. I note as well that the United States Supreme Court has on many occasions articulated a policy of not deciding constitu-

qualité de visiteur, on a tenu une enquête en application de l'al. 27(2)e).

Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 27 diffèrent de celles qui sont prévues à l'art. 23 surtout en ce qui concerne leur effet; dans le premier cas, il peut en résulter une ordonnance d'expulsion ou un avis d'interdiction de séjour en vertu du par. 32(6), tandis que dans le second cas il peut en résulter une ordonnance de renvoi prévue au par. 32(5), la nature de l'ordonnance ayant des conséquences importantes sur le droit de la personne de revenir plus tard au Canada. La procédure de reconnaissance du statut de réfugié énoncée aux art. 45 à 48 de la Loi et la procédure de réexamen par la Commission d'appel de l'immigration énoncée aux art. 70 et 71 n'établissent pas de distinction importante entre les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 et celles tenues en vertu de l'art. 27.

Les avocats ont formé ces pourvois en faisant valoir que, pour les fins de l'application de la *Charte*, les différences sur le plan des faits et de la procédure ne revêtent tout simplement aucune importance. Même si j'accepte cette prétention, j'estime également qu'il faut garder ces différences à l'esprit, surtout lorsqu'on examine l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même.

2. L'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976*

Les appellants allèguent que les mécanismes de procédure énoncés dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, indépendamment de l'application de cette procédure à leurs cas particuliers, ont porté atteinte aux droits qui leur sont reconnus par la *Charte*. Il est donc important de situer ces dispositions dans le contexte de l'ensemble de la Loi. Si, sur le plan de l'interprétation législative, l'équité en matière de procédure demandée par les appellants n'est pas exclue par l'économie de la Loi, il va sans dire qu'il n'y a aucune raison de recourir à la *Charte*. Le litige peut être tranché par d'autres moyens. Dans l'arrêt *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307, à la p. 314, cette Cour a refusé de donner satisfaction aux avocats qui l'invitaient à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi dans des circonstances où le ne lui était pas nécessaire de le faire pour rendre une décision. Je remarque également qu'à maintes

tional issues in a context where it was not strictly necessary to do so: see *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947) at pp. 568-75, and cases cited therein. Accordingly, I believe that the Court should scrutinize closely:

- (a) the rights which Convention refugees are accorded under the Act; and
- (b) the procedures the Act sets out for adjudicating claims for refugee status

before turning to the application of the *Charter* in this context.

(a) *The Rights of Convention Refugees under the Immigration Act, 1976*

The appellants make no attempt to assert a constitutional right to enter and remain in Canada analogous to the right accorded to Canadian citizens by s. 6(1) of the *Charter*. Equally, at common law an alien has no right to enter or remain in Canada except by leave of the Crown: *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376. As Martland J. expressed the law in *Prata* at p. 380 "The right of aliens to enter and remain in Canada is governed by the *Immigration Act*" and s. 5(1) states that "No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada".

However, the *Immigration Act, 1976* does provide Convention refugees with certain limited rights to enter and remain in Canada. The Act envisages the assertion of a refugee claim under s. 45 in the context of an inquiry, which presupposes that the refugee claimant is physically present in Canada and within the jurisdiction of the Canadian authorities. The Act and Regulations do envisage the resettlement in Canada of refugees who are outside the country but the following observations are not made with reference to these individuals. When a person who is in Canada has been determined to be a Convention refugee, s. 47(1) requires the adjudicator to reconvene the

reprises la Cour suprême des États-Unis a adopté la politique de ne pas trancher des questions constitutionnelles lorsqu'elle n'est pas strictement tenue de le faire: voir *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947) aux pp. 568 à 575, et les décisions qui y sont citées. J'estime par conséquent que la Cour doit examiner attentivement

- a) les droits que la Loi confère aux réfugiés au sens de la Convention; et
- b) la procédure que la Loi énonce relativement à l'arbitrage des revendications du statut de réfugié
- c) avant de se pencher sur l'application de la *Charte* dans ce contexte.
- d) *Les droits que la Loi sur l'immigration de 1976 confère aux réfugiés au sens de la Convention*

Les appellants ne tentent pas de revendiquer un droit d'entrer et de demeurer au Canada, qui soit semblable au droit reconnu aux citoyens canadiens par le par. 6(1) de la *Charte*. De même, sous le régime de la *common law*, un étranger n'a pas le droit d'entrer au Canada ou d'y demeurer sauf avec l'autorisation de Sa Majesté: *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376. Dans l'arrêt *Prata*, le juge Martland a énoncé, à la p. 380, la règle selon laquelle «Le droit des étrangers d'entrer et de demeurer au Canada, est régi par la *Loi sur l'immigration*» et le par. 5(1) prévoit que «Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer».

Cependant, la *Loi sur l'immigration de 1976* confère aux réfugiés au sens de la Convention certains droits limités d'entrer au Canada et d'y demeurer. La Loi prévoit la présentation d'une revendication du statut de réfugié visée par l'art. 45 dans le cadre d'une enquête, ce qui presuppose que la personne qui revendique le statut de réfugié se trouve au Canada et relève des autorités canadiennes. La Loi et le Règlement envisagent l'établissement au Canada des réfugiés qui sont à l'étranger mais les observations qui suivent ne concernent pas ces personnes. Lorsqu'il a été reconnu qu'une personne qui se trouve au Canada est un réfugié au sens de la Convention, le par.

inquiry held pursuant to s. 23 or s. 27 in order to determine whether the individual is a person described in s. 4(2) of the Act. Section 4(2) provides that a Convention refugee "while lawfully in Canada [has] a right to remain in Canada . . ." except where it is established that he or she falls into the category of criminal or subversive persons set out in s. 4(2)(b). If it is determined that the person is a Convention refugee described in s. 4(2), s. 47(3) requires the adjudicator to allow the person to remain in Canada notwithstanding any other provisions of the Act or Regulations.

The scope of the refugee's right to remain in Canada is made problematic by the existence in s. 4(2) of the phrase "while lawfully in Canada". Since it is a prerequisite to the holding of an examination under s. 45 that a refugee claimant be a person against whom a removal order or departure notice may be made (see *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 F.C. 689), it is apparent that nobody who is determined to be a Convention refugee will, in one sense, be lawfully in Canada. In practice this circularity is avoided by the issuance of a Minister's permit pursuant to s. 37 at the time a person is determined to be a Convention refugee, thus regularizing the individual's status for purposes of s. 4(2). The case of *Boun-Leua v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 259, is illustrative of the difficulties which can arise where a Minister's permit is not issued.

In *Boun-Leua* the applicant was a stateless person who was born in Laos but had been granted refugee status in France and had taken up residence there. He came to Canada as a visitor in December 1978 and, when his visitor status expired in January 1979, he surrendered himself to immigration officials and made a refugee claim. In due course it was determined that he was a Convention refugee but he was not issued a Minister's permit. At the resumption of the inquiry held

47(1) exige que l'arbitre reprenne l'enquête tenue en vertu de l'art. 23 ou de l'art. 27 afin de déterminer si la personne en cause remplit les conditions prévues au par. 4(2) de la Loi. Le paragraphe 4(2)^a prévoit qu'un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada [a] le droit d'y demeurer . . .» à moins qu'il ne soit établi qu'il fait partie de la catégorie des criminels ou des personnes qui se livrent à des actes de subversion, dont il est question à l'al. 4(2)b). S'il est établi que la personne est un réfugié au sens de la Convention qui remplit les conditions prévues au par. 4(2), le par. 47(3) exige que l'arbitre l'autorise à demeurer au Canada nonobstant toute autre disposition de la Loi ou du Règlement.

L'étendue du droit d'un réfugié de demeurer au Canada est difficile à déterminer en raison de la présence au par. 4(2) de l'expression «qui se trouve légalement au Canada». Puisqu'il faut, comme condition préalable à la tenue d'un interrogatoire en vertu de l'art. 45, que la personne qui revendique le statut de réfugié puisse faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour (voir l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689), il est manifeste que nulle personne reconnue comme un réfugié au sens de la Convention ne peut, en un sens, se trouver légalement au Canada. En pratique, ce cercle vicieux est évité par la délivrance d'un permis du Ministre conformément à l'art. 37, au moment où une personne est reconnue comme un réfugié au sens de la Convention, ce qui régularise le statut de la personne pour les fins du par. 4(2). L'affaire *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259, illustre les difficultés qui peuvent surgir lorsqu'un permis du h Ministre n'est pas délivré.

Dans l'affaire *Boun-Leua*, le requérant était un apatride né au Laos qui avait obtenu le statut de réfugié en France et s'y était établi. Il est arrivé au i Canada en décembre 1978 en qualité de visiteur et, une fois son statut de visiteur expiré en janvier 1979, il s'est rendu aux agents d'immigration et a revendiqué le statut de réfugié. En définitive, il a été reconnu comme un réfugié au sens de la Convention mais il n'a pas obtenu de permis du Ministre. À la reprise de l'enquête tenue en vertu du par.

pursuant to s. 47(1) the adjudicator determined that he was not a Convention refugee "lawfully in Canada" and she issued him a departure notice. The applicant sought judicial review of this decision pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*. Urie J., writing for the Federal Court of Appeal, dismissed the application. At pages 263-64 he made the following observations:

A Convention refugee, on the other hand, is not given the right to reside permanently in Canada nor, by being designated such, is he given the right to remain in Canada for a specific period of time. Presumably his right to remain is dependent upon his continuing to be a refugee from the country of his nationality. If for any reason, he no longer can fulfil the requirements to be characterized as a Convention refugee, he is subject to a removal or deportation order. The duration of his stay, as a Convention refugee, can only be fixed by a Ministerial permit issued pursuant to section 37 of the Act. If no such permit issued then, if he is within an inadmissible class, he may be the subject of a removal or deportation order. The only rights accorded to a Convention refugee are first, not to be returned to a country where his life or freedom would be threatened, a right granted by virtue of section 55 of the Act, and, second, to be able to appeal a removal order or a deportation order made against him on a question of law or fact or of mixed law and fact and "on the ground that, having regard to the existence of compassionate or humanitarian considerations" he should not be removed from Canada (sections 72(2)(a) and (b) and 72(3)).

From all of the above, I can only conclude that the determination by the Minister that a person is a Convention refugee does not, as urged by applicant's counsel, confer on that person a status of some undefined nature. It gives him only the rights to which I have previously alluded. In this case the applicant as a refugee admitted to France can return to France at least so long as his travel permit, issued by that country to him, is valid. France having found him to be a refugee, then Canada as a signatory to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees would find it difficult to determine that he was not a refugee. Whether or not such is the case is immaterial in this case. Since he can return to France, which is not the country of his nationality, or where his life or freedom would be threatened, there is no obligation on the Minister to permit him to remain in Canada. The applicant has no legal right to do so. In my view,

47(1), l'arbitre a décidé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada» et lui a émis un avis d'interdiction de séjour. Le requérant a fait une demande d'examen judiciaire de cette décision conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge Urie, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a rejeté cette demande. Il formule les observations suivantes, aux pp. 263 et 264:

- b* D'autre part, ni le droit de résider en permanence au Canada ni celui d'y demeurer pour une durée déterminée ne sont accordés à un réfugié au sens de la Convention. Son droit de séjour dépend du fait qu'il est un réfugié qui a dû fuir son pays d'origine. Si, pour quelque raison que ce soit, il ne remplit plus les conditions d'un réfugié au sens de la Convention, il s'expose à une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. La durée de son séjour, en tant que réfugié au sens de la Convention, ne peut être fixée que par un permis délivré par le Ministre conformément à l'article 37 de la Loi. Si aucun permis n'est délivré et qu'il appartient à une catégorie inadmissible, il peut faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. Un réfugié au sens de la Convention se voit accorder les seuls droits suivants, à savoir, en premier lieu, de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées (article 55 de la Loi) et, en second lieu, d'interjeter appel d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui en invoquant un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait et en faisant valoir que «compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion», il ne devrait pas être renvoyé du Canada (articles 72(2)a) et b) et 72(3)).
- c* Ce qui précède me force à conclure que le fait que le Ministre décide qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention ne confère pas à cette personne, contrairement à ce qu'a prétendu l'avocat du requérant, un statut quelconque. La décision du Ministre ne lui accorde que les droits que j'ai mentionnés. En l'espèce, le requérant étant un réfugié en France, il peut retourner en ce pays dans la mesure où le visa que lui a délivré ce pays est toujours valide. Puisque la France l'a considéré comme un réfugié, le Canada, en tant que signataire de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, pourrait difficilement lui refuser cette qualité. Mais là n'est pas la question. Puisque l'intéressé peut retourner en France, qui n'est pas son pays d'origine ou un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées, le Ministre n'est nullement obligé de l'autoriser à demeurer au Canada. Le séjour au Canada du requérant n'est fondé sur aucun droit. Par conséquent, à
- d*
- e*
- f*
- g*
- h*
- i*
- j*

therefore, applicant counsel's submission that the determination by the Minister that his client was a Convention refugee gave him the right to remain in Canada must fail.

Although I agree with Urie J.'s decision on the facts before him, I believe that his reasons may have placed the position of the Convention refugee under the Act too low. In addition to the important rights set out in ss. 55 and 72, it seems to me that a Convention refugee is entitled to require the Minister to exercise his discretion to give a permit under s. 37 fairly and in accordance with proper principles and, if the Minister fails to do so, the Convention refugee may have a right to take proceedings under s. 18(a) of the *Federal Court Act*: see *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*, [1978] 1 S.C.R. 470 at p. 479 (*per* Spence J.); *Brempong v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 211.

In the *Boun-Leua* case, as Urie J. pointed out, the applicant was able to return to France where his life or liberty would not be threatened and it would not be inconsistent with Canada's obligations to refugees to require him to return there. On the other hand, s. 2(2) and s. 3(g) of the *Immigration Act, 1976* envisage that the Act will be administered in a way that fulfills Canada's international legal obligations. These provisions read as follows:

2. . .

(2) The term "Convention" in the expression "Convention refugee" refers to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the 28th day of July, 1951 and includes the Protocol thereto signed at New York on the 31st day of January, 1967.

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

mon avis, l'avocat du requérant échoue dans sa prétention selon laquelle le fait que le Ministre ait décidé que son client était un réfugié au sens de la Convention lui donne le droit de demeurer au Canada.

^a Bien que je sois d'accord avec la décision prise par le juge Urie concernant les faits qui lui ont été soumis, je crois que ses motifs peuvent avoir trop affaibli la situation du réfugié au sens de la Convention en vertu de la Loi. Outre les droits importants énoncés aux art. 55 et 72, il me semble qu'un réfugié au sens de la Convention a le droit d'exiger du Ministre qu'il exerce d'une façon équitable et conforme à des principes appropriés son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis en vertu de l'art. 37 et que, si le Ministre omet de le faire, le réfugié peut avoir le droit d'engager des procédures en vertu de l'al. 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*: voir les arrêts *Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470, à la p. 479 (le juge Spence); *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211.

^e Dans l'affaire *Boun-Leua*, comme l'a fait remarquer le juge Urie, le requérant était en mesure de retourner en France où sa vie et sa liberté n'étaient pas menacées et obliger celui-ci à retourner en France n'était pas contraire aux obligations du Canada envers les réfugiés. D'autre part, le par. 2(2) et l'al. 3g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* prévoient que la Loi doit être mise en oeuvre de manière à remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international. Ces dispositions se lisent ainsi:

2. . .

^h (2) Dans l'expression «réfugié au sens de la Convention», le terme «Convention» désigne la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967.

ⁱ 3. Il est, par les présentes, déclaré que la politique d'immigration du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en oeuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international, en reconnaissant la nécessité

(g) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

The Preamble to the Convention and Protocol provides:

Considering that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on December 10 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination.

Considering that the United Nations has, on various occasions, manifested its profound concern for refugees and endeavoured to assure refugees the widest possible exercise of these fundamental rights and freedoms,

The term "refugee" is defined in the Convention as follows:

A. For the purposes of the present Convention, the term 'refugee' shall apply to any person who:

... owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

(United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. HCR/INF/29/Rev. 2, Chap. 1, Article 1, paragraph A(2).)

I believe therefore that a Convention refugee who does not have a safe haven elsewhere is entitled to rely on this country's willingness to live up to the obligations it has undertaken as a signatory to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees: (see *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639 at pp. 657-62 (per Pigeon J. dissenting); *Hurt v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 F.C. 340).

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées;

Le préambule de la Convention et du Protocole prévoit ce qui suit:

Considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

d La Convention définit ainsi le terme «réfugié»:

A. Aux fins de la présente convention, le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne:

e ... craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

g

(Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. HCR/INF/29/Rev. 2, chap. 1, article 1, paragraphe A2)).

h J'estime donc qu'un réfugié au sens de la Convention dont la sécurité est menacée dans un autre pays a le droit de compter sur la volonté de ce pays de faire honneur aux obligations qu'il a contractées en qualité de signataire de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés: (voir les arrêts *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639, aux pp. 657 à 662 (le juge Pigeon, dissident); *Hurt c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340).

(b) *The Procedures for the Determination of Convention Refugee Status*

The term "Convention refugee" is defined in s. 2(1) of the Act as follows:

"Convention refugee" means any 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 the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

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

As noted above, the procedures for determination of whether an individual is a Convention refugee and for redetermination of claims by the Immigration Appeal Board are set out in ss. 45 to 48 and 70 to 71 respectively. Focussing first on the initial determination, s. 45 provides as follows:

45. (1) Where, at any time during an inquiry, the person who is the subject of the inquiry claims that he is a Convention refugee, the inquiry shall be continued and, if it is determined that, but for the person's claim that he is a Convention refugee, a removal order or a departure notice would be made or issued with respect to that person, the inquiry shall be adjourned and that person shall be examined under oath by a senior immigration officer respecting his claim.

(2) When a person who claims that he is a Convention refugee is examined under oath pursuant to subsection (1), his claim, together with a transcript of the examination with respect thereto, shall be referred to the Minister for determination.

(3) A copy of the transcript of an examination under oath referred to in subsection (1) shall be forwarded to the person who claims that he is a Convention refugee.

(4) Where a person's claim is referred to the Minister pursuant to subsection (2), the Minister shall refer the claim and the transcript of the examination under oath with respect thereto to the Refugee Status Advisory Committee established pursuant to section 48 for consideration and, after having obtained the advice of that

b) *La procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention*

L'expression «réfugié au sens de la Convention» est définie de la façon suivante au par. 2(1) de la Loi:

«réfugié au sens de la Convention» désigne toute 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) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou

c) b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

d) Comme je l'ai fait remarquer, la procédure à suivre pour reconnaître si une personne est un réfugié au sens de la Convention et celle applicable au réexamen des revendications de ce statut par la Commission d'appel de l'immigration sont énoncées aux art. 45 à 48 et 70 à 71 respectivement. En ce qui concerne tout d'abord la reconnaissance, l'art. 45 prévoit:

f) 45. (1) Une enquête, au cours de laquelle la personne en cause revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, doit être poursuivie. S'il est établi qu'à défaut de cette revendication, l'enquête aurait abouti à une ordonnance de renvoi ou à un avis d'interdiction de séjour, elle doit être ajournée et un agent d'immigration supérieur doit procéder à l'interrogatoire sous serment g) de la personne au sujet de sa revendication.

h) (2) Après l'interrogatoire visé au paragraphe (1), la revendication, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, est transmise au Ministre pour décision.

i) (3) Une copie de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) est remise à la personne qui revendique le statut de réfugié.

j) (4) Le Ministre, saisi d'une revendication conformément au paragraphe (2), doit la soumettre, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié institué par l'article 48. Après réception de l'avis du comité, le Ministre décide si la personne est un réfugié au sens de

Committee, shall determine whether or not the person is a Convention refugee.

(5) When the Minister makes a determination with respect to a person's claim that he is a Convention refugee, the Minister shall thereupon in writing inform the senior immigration officer who conducted the examination under oath respecting the claim and the person who claimed to be a Convention refugee of his determination.

(6) Every person with respect to whom an examination under oath is to be held pursuant to subsection (1) shall be informed that he has the right to obtain the services of a barrister or solicitor or other counsel and to be represented by any such counsel at his examination and shall be given a reasonable opportunity, if he so desires and at his own expense, to obtain such counsel.

It is difficult to characterize this procedure as a "hearing" in the traditional sense: see *Brempong, supra*, at pp. 217-18. As Urie J. noted in *Brempong* at p. 217, n. 7, the procedure is technically "non-adversarial" since only the claimant is entitled to be represented by counsel. Urie J. described the procedure as "purely administrative in nature" and this characterization was adopted by counsel for the respondent Minister in the course of argument on these appeals.

In *Mensah v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 1 F.C. 70, Pratte J. observed at p. 71 that by enacting s. 45 "Parliament did not intend to subject either the Minister or the Refugee Status Advisory Committee to the procedural duty of fairness invoked by the applicant". If Pratte J. intended by this statement to suggest that Parliament has excluded the duty of fairness articulated in this Court's decision in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, I believe that he must have been mistaken. In *Nicholson* at p. 324, Laskin C.J. expressly adopted the statement of Megarry J. in *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (U.K.), at p. 1378 "that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness". In other words, the mere classification of the Minister's duty under s. 45 as administrative does not eliminate the duty of fairness set out in

la Convention.

(5) Le Ministre doit notifier sa décision par écrit, à l'agent d'immigration supérieur qui a procédé à l'interrogatoire sous serment et à la personne qui a revendiqué le statut de réfugié.

(6) Toute personne faisant l'objet de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) doit être informée qu'elle a droit aux services d'un avocat, d'un procureur ou de tout autre conseil pour la représenter et il doit lui être donné la possibilité de choisir un conseil, à ses frais.

Il est difficile de qualifier cette procédure d'"audition" au sens traditionnel: voir l'arrêt *Brempong*, précité, aux pp. 217 et 218. Comme l'a fait remarquer le juge Urie dans cet arrêt à la p. 217, renvoi 7, la procédure «n'est pas contradictoire» en principe puisque seul le requérant a le droit d'être représenté par un avocat. Le juge Urie a décrit la procédure comme étant «de nature purement administrative» et l'avocat du Ministre intimé a adopté ce qualificatif au cours des plaidoiries en l'espèce.

Dans l'arrêt *Mensah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 70, le juge Pratte a fait remarquer, à la p. 71, qu'en adoptant l'art. 45 «le législateur n'entendait pas soumettre le Ministre ou le comité consultatif sur le statut de réfugié à l'obligation procédurale d'équité qu'invoque le requérant». Si, en faisant cette affirmation, le juge Pratte a voulu laisser entendre que le législateur a exclu l'obligation d'équité énoncée dans l'arrêt de cette Cour *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, j'estime qu'il a dû faire erreur. Dans cet arrêt, le juge en chef Laskin a expressément adopté, à la p. 324, ce que le juge Megarry a déclaré dans la décision *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (R.-U.), à la p. 1378: [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement». En d'autres termes, le

Nicholson: see *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735 at p. 750 (per Estey J.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602 at pp. 623-24, 628-31 (per Dickson J., as he then was).

The existence of a duty of fairness does not, however, define its content. I believe, therefore, that Pratte J.'s observation in *Mensah* was intended to make the point that the duty of fairness imposed on the Minister in the context of s. 45 did not require the Minister to allow a refugee claimant to respond to the Minister's objections to his claim as counsel in that case had submitted. In his concurring reasons in *Martineau, supra*, Dickson J. (as he then was) observed at p. 630 that "The content of the principles of natural justice and fairness in application to the individual cases will vary according to the circumstances of each case . . . ". As Estey J. pointed out in the *Inuit Tapirisat* case at p. 755: "It is always a question of construing the statutory scheme as a whole in order to see to what degree, if any, the legislator intended the principle [of procedural fairness] to apply".

Counsel for the respondent in this case submitted that the Act did not contemplate an oral hearing before the Minister or the Refugee Status Advisory Committee and that the Minister and the Committee were entitled to rely upon what he described as "the government's knowledge of world affairs" in rendering a decision. As I read s. 45, and in particular s. 45(4), these submissions appear to be correct. It is clear from s. 45(4) that the Act does not envisage an opportunity for the refugee claimant to be heard other than through his claim and the transcript of his examination under oath. Nor does the Act appear to envisage the refugee claimant's being given an opportunity to comment on the advice the Refugee Status Advisory Committee has given to the Minister. The insulation of the process is reinforced by the

simple fait de considérer l'obligation du Ministre prévue à l'art. 45 comme étant de nature administrative n'exclut pas l'obligation d'agir équitablement énoncée dans l'arrêt *Nicholson*: voir *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 750 (le juge Estey); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, aux pp. 623 et 624, 628 à 631 (le juge Dickson, alors juge puîné).

Cependant, l'existence de l'obligation d'agir équitablement ne définit pas son contenu. J'estime, par conséquent, que l'observation du juge Pratte dans l'arrêt *Mensah* visait à préciser que l'obligation d'agir équitablement imposée au Ministre dans le contexte de l'art. 45 ne l'oblige pas à permettre à la personne qui revendique le statut de réfugié de répondre aux objections qu'il oppose à sa revendication, comme l'a prétendu l'avocat en l'espèce. Dans l'arrêt *Martineau*, précité, le juge Dickson (alors juge puîné) fait remarquer, à la p. 630 de ses motifs concourants, que «Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas . . . » Comme l'a souligné le juge Estey dans l'affaire *Inuit Tapirisat*, à la p. 755: «Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe [de l'équité en matière de procédure] s'applique».

L'avocat de l'intimé en l'espèce a fait valoir que la Loi ne prévoit pas d'audition devant le Ministre ou le comité consultatif sur le statut de réfugié et qu'en rendant une décision ceux-ci ont le droit de se fonder sur ce qu'il a décrit comme [TRADUCTION] «la connaissance qu'a le gouvernement des affaires internationales». Suivant mon interprétation de l'art. 45 et en particulier du par. 45(4), ces arguments semblent justes. Il ressort clairement du par. 45(4) que la Loi n'offre à la personne qui revendique le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son interrogatoire sous serment. La Loi ne semble pas non plus offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au Ministre par le comité consultatif sur le statut de

fact that the Minister is entitled under s. 123 of the Act to delegate his powers under s. 45 and in fact these powers are customarily delegated to the Registrar of the Refugee Status Advisory Committee: see *Wieckowska v. Lanthier*, [1980] 1 F.C. 655 at p. 656. In substance, therefore, it would appear that the Refugee Status Advisory Committee acts as a decision-making body isolated from the persons whose status it is adjudicating and that it applies policies and makes use of information to which the refugee claimants themselves have no access. The Committee and the Minister have an obligation to act fairly in carrying out their duties in the sense that decisions cannot be made arbitrarily and they must make an effort to treat equivalent cases in equivalent fashion. I do not think, however, that the courts can import into the duty of fairness procedural constraints on the Committee's operation which are incompatible with the decision-making scheme set up by Parliament.

In any event, the Minister's exercise of his jurisdiction under s. 45 is not reviewable on these appeals. As Urie J. noted in the *Brempong* case, *supra*, judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act* is unavailable with respect to "a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis . . . ". Thus, despite *Nicholson*'s tendency to eliminate the significance of the distinction between administrative and judicial or quasi-judicial functions for purposes of determining whether procedural fairness in decision-making is required, the *Federal Court Act* preserves the significance of the distinction for purposes of determining whether judicial review is available by means of *certiorari* under s. 18(a) or by way of review under s. 28: see *Martineau*, *supra*, at pp. 629 and 637. Since the appellants did not challenge the procedural fairness of the Minister's decision under s. 45 of the *Immigration Act*, 1976 by the proper procedures, I do not believe that the Court has any jurisdiction on these appeals to review those decisions or the mechanisms by which they were taken except for purposes of developing

réfugié. Le fonctionnement en vase clos du processus est renforcé par le fait que l'art. 123 de la Loi autorise le Ministre à déléguer les pouvoirs que lui confère l'art. 45 et, en fait, ces pouvoirs sont habituellement délégués au greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié: voir *Wieckowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655, à la p. 656. Par conséquent, il semblerait essentiellement que le comité consultatif sur le statut de réfugié est un organisme doté d'un pouvoir décisionnel qui agit sans la participation des personnes dont il détermine le statut et qu'il applique des politiques et utilise des renseignements auxquels n'ont pas accès les personnes qui revendiquent le statut de réfugié. Le comité et le Ministre sont tenus d'agir équitablement dans l'exercice de leurs fonctions en ce sens qu'ils ne peuvent pas rendre des décisions arbitraires et qu'ils doivent s'efforcer de traiter de la même façon les cas analogues. Je ne crois pas cependant que les tribunaux puissent interpréter l'obligation d'agir équitablement de manière à soumettre le comité à des contraintes en matière de procédure qui sont incompatibles avec le processus décisionnel établi par le législateur.

Quoi qu'il en soit, l'exercice par le Ministre de la compétence que lui confère l'art. 45 ne peut faire l'objet d'un examen judiciaire en l'espèce. Comme l'a fait remarquer le juge Urie dans l'arrêt *Brempong*, précité, il ne peut y avoir d'examen judiciaire en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* dans le cas d'une «décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire . . . ». Ainsi, malgré la tendance de l'arrêt *Nicholson* à supprimer l'importance de la distinction entre les fonctions administratives et judiciaires ou quasi judiciaires aux fins de déterminer si l'équité en matière de procédure est requise dans le processus décisionnel, la *Loi sur la Cour fédérale* maintient l'importance de cette distinction aux fins de déterminer si le contrôle judiciaire peut être exercé par voie de *certiorari* en vertu de l'al. 18a) ou par voie d'examen en vertu de l'art. 28: voir l'arrêt *Martineau*, précité, aux pp. 629 et 637. Étant donné que les appellants n'ont pas contesté de la manière appropriée l'équité, sur le plan de la procédure, de la décision du Ministre rendue en vertu de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de*

a greater understanding of the procedural scheme of the Act with respect to refugee claims.

The refugee claimant's status, however, need not be conclusively determined by the Minister's decision on the advice of the Refugee Status Advisory Committee made pursuant to s. 45. Under s. 70(1) of the Act a person whose refugee claim has been refused by the Minister may, within a period prescribed in Regulation 40(1) as fifteen days from the time he is so informed, apply for a redetermination of his claim by the Immigration Appeal Board. Section 70(2) requires the refugee claimant to submit with such an application a copy of the transcript of the examination under oath which was conducted pursuant to s. 45(1) and a declaration under oath setting out the basis of the application, the facts upon which the appellant relies and the information and evidence the applicant intends to offer at a redetermination hearing. The applicant is also permitted pursuant to s. 70(2)(d) to set out in his declaration such other representations as he deems relevant to his application.

The Immigration Appeal Board's duties in considering an application for redetermination of a refugee status claim are set out in s. 71 which reads as follows:

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

(2) Where pursuant to subsection (1) the Board allows an application to proceed, it shall notify the Minister of the time and place where the application is

1976, je ne crois pas que la Cour ait compétence en l'espèce pour examiner ces décisions ou les mécanismes par lesquels celles-ci ont été rendues, si ce n'est pour mieux faire comprendre le système ^a de procédure établi par la Loi relativement aux revendications du statut de réfugié.

Il n'est pas nécessaire cependant que le statut du requérant soit réglé de façon définitive par la ^b décision que rend le Ministre, conformément à l'art. 45, après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié. Aux termes du par. 70(1) de la Loi, la personne dont la revendication du statut de réfugié a été refusée par le Ministre ^c peut, dans le délai prescrit par le par. 40(1) du Règlement, c'est-à-dire dans les quinze jours à compter du moment où il est informé de ce refus, présenter à la Commission d'appel de l'immigration ^d une demande de réexamen de sa revendication. Le paragraphe 70(2) exige de la personne qui revendique le statut de réfugié qu'elle joigne à sa demande une copie de la transcription de l'interrogatoire sous serment visé au par. 45(1) ainsi ^e qu'une déclaration sous serment énonçant le fondement de la demande, les faits invoqués par l'appellant ainsi que les renseignements et les éléments de preuve que le requérant se propose de fournir au cours de l'audition de la demande de réexamen. ^f L'alinéa 70(2)d) permet également au requérant d'énoncer dans sa déclaration toutes autres observations qu'il estime pertinentes.

Les fonctions que doit remplir la Commission ^g d'appel de l'immigration lorsqu'elle est saisie d'une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié sont énoncées à l'art. 71 que voici:

71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au ^h paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

(2) Au cas où, conformément au paragraphe (1), la Commission permet à la demande de suivre son cours, elle avise le Ministre des date et lieu de l'audition et lui

to be heard and afford the Minister a reasonable opportunity to be heard.

(3) Where the Board has made its determination as to whether or not a person is a Convention refugee, it shall, in writing, inform the Minister and the applicant of its decision.

(4) The Board may, and at the request of the applicant or the Minister shall, give reasons for its determination.

If the Board were to determine pursuant to s. 71(1) that the application should be allowed to proceed, the parties are all agreed that the hearing which would take place pursuant to s. 71(2) would be a quasi-judicial one to which full natural justice would apply. The Board is not, however, empowered by the terms of the statute to allow a redetermination hearing to proceed in every case. It may only do so if "it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established . . .". In *Kwiatkowsky v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, this Court interpreted those words as requiring the Board to allow the claim to proceed only if it is of the view that "it is more likely than not" that the applicant will be able to establish his claim at the hearing, following the test laid down by Urie J. in *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 2 F.C. 438.

In his concurring reasons for the Federal Court of Appeal's decision in *Kwiatkowsky* (1980), 34 N.R. 237, Le Dain J. made the following observation about the Immigration Appeal Board's authority under s. 71(1) at p. 240:

This is a somewhat unusual authority to determine at a preliminary stage, not whether there is an arguable case, but whether there is a probability or likelihood of success, without knowing what a full hearing might add to the strength of the case. It is an authority that gives rise to the understandable concern, but it is one that Parliament appears clearly to have conferred upon the board for reasons which it has judged sound. In effect, it is an authority to determine the issue of refugee status upon a consideration of the examination under oath and the declaration under oath.

(Emphasis added.)

donne l'occasion de se faire entendre.

(3) La Commission, après s'être prononcée sur le statut du demandeur, en informe par écrit le Ministre et le demandeur.

(4) La Commission peut et, à la requête du demandeur ou du Ministre, doit motiver sa décision.

b Si la Commission décidait, en application du par. 71(1), que la demande doit suivre son cours, les parties sont toutes d'accord pour dire que l'audition qui serait tenue conformément au par. 71(2) *c* serait de nature quasi judiciaire et assujettie à toutes les règles de justice naturelle. Cependant, les dispositions de la Loi n'habilitent pas la Commission à autoriser l'audition d'une demande de réexamen dans tous les cas. Elle ne peut le faire que si «la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition . . .» Dans l'arrêt *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, cette Cour a interprété ces mots comme exigeant que la Commission ne laisse la demande suivre son cours que si elle estime que le requérant sera «probablement» en mesure d'établir le bien-fondé de sa demande à l'audition, suivant *d* ainsi le critère énoncé par le juge Urie dans l'arrêt *Lugano c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 2 C.F. 438.

e Dans les motifs concourants qu'il a rédigés dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Kwiatkowsky* (1980), 34 N.R. 237, le juge Le Dain formule l'observation suivante, à la p. 240, au sujet du pouvoir conféré à la Commission d'appel de l'immigration par le par. 71(1):

f Il s'agit d'un pouvoir assez exceptionnel, celui de déterminer à un stade préliminaire, non pas s'il existe un moyen de défense valable, mais s'il y a une chance de succès, quand bien même une audition pourrait servir à renforcer la cause. Bien que l'exercice de ce pouvoir ne manque pas de nous préoccuper, il s'agit toutefois d'un pouvoir que le Parlement a expressément conféré à la Commission pour des raisons qu'il a jugées bonnes. En fait, c'est le pouvoir de décider de la question du statut de réfugié après l'examen de l'interrogatoire et de la déclaration sous serment.

(C'est moi qui souligne.)

I agree with these remarks. The issue directly before this Court in *Kwiatkowsky* was not whether there had been a denial of natural justice but whether the Immigration Appeal Board had applied the wrong test in exercising its power under s. 71(1). It is implicit in the Court's decision, however, that the Act imposes limitations on the scope of the hearing afforded to refugee claimants which it is difficult to reconcile with the principles of natural justice: see *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration, supra*, at pp. 659-60 (*per* Pigeon J. dissenting).

In *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140, Rinfret C.J. expressed this Court's commitment to the interpretation of statutes in accordance with the principles of natural justice in the following terms at p. 154:

[TRANSLATION] The rule that no one should be convicted or deprived of his rights without a hearing, and especially without even being informed that his rights would be in question, is a universal rule of equity, and the silence of a statute should not be relied on as a basis for ignoring it. In my opinion, there would have to be nothing less than an express statement by the legislator for this rule to be superseded: it applies to all courts and to all bodies required to make a decision that might have the effect of destroying a right enjoyed by an individual.

(Emphasis added.)

In the same case, at p. 166, Fauteux J. (as he then was) stated:

[TRANSLATION] It is well established that application of the *audi alteram partem* rule implicitly underlies legislation giving administrative bodies functions of a judicial nature: see Maxwell, *On Interpretation of Statutes*, 9th ed., 368. The legislator is presumed to take this rule into consideration in enacting such statutes. For its application to be suspended, the statute must contain an express provision to this effect or an inference with equivalent effect.

(Emphasis added.)

In a number of subsequent cases including *Nicholson, supra*, this Court has come to the same conclusion: see Pue, *Natural Justice in Canada* (1981), at pp. 82-84. In the present instance,

Je suis d'accord avec ces observations. La question soumise à cette Cour dans l'affaire *Kwiatkowsky* était de savoir non pas s'il y a eu un déni de justice naturelle mais si la Commission d'appel ^a de l'immigration a appliqué un critère erroné dans l'exercice du pouvoir que lui confère le par. 71(1). Toutefois, il ressort implicitement de l'arrêt de la Cour que la Loi limite la portée de l'audition dont bénéficient les personnes qui revendiquent le statut ^b de réfugié, ce qui est difficilement conciliable avec les principes de justice naturelle: voir l'arrêt *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, aux pp. 659 et 660 (le juge Pigeon, dissident).

Dans l'arrêt *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, le juge en chef Rinfret décrit ainsi, à la p. 154, l'obligation qui incombe à cette Cour d'interpréter les lois en conformité avec les principes de justice naturelle:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. A mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.

(C'est moi qui souligne.)

g Le juge Fauteux (alors juge puîné) affirme dans le même arrêt, à la p. 166:

Il est de règle que l'application du principe *audi alteram partem* est implicitement sous-entendue dans les lois attribuant aux corps administratifs des fonctions d'ordre judiciaire. Maxwell: *On Interpretation of Statutes*, 9th ed., 368. Le Législateur est présumé tenir compte de cette règle en édictant ces lois. Pour en suspendre l'opération, il faut donc, dans la loi, un texte explicite à cet effet ou une inférence en ayant l'équivalence.

(C'est moi qui souligne.)

Dans un bon nombre d'arrêts subséquents, dont l'arrêt *Nicholson*, précité, cette Cour est arrivée à la même conclusion: voir l'ouvrage de Pue, *Natural Justice in Canada* (1981), aux pp. 82 à 84.

however, it seems to me that s. 71(1) is precisely the type of express provision which prevents the courts from reading the principles of natural justice into a statutory scheme for the adjudication of the rights of individuals.

The substance of the appellants' case, as I understand it, is that they did not have a fair opportunity to present their refugee status claims or to know the case they had to meet. I do not think there is any basis for suggesting that the procedures set out in the *Immigration Act, 1976* were not followed correctly in the adjudication of these individuals' claims. Nor do I believe that there is any basis for interpreting the relevant provisions of the *Immigration Act, 1976* in a way that provides a significantly greater degree of procedural fairness or natural justice than I have set out in the preceding discussion. The Act by its terms seems to preclude this. Accordingly, if the appellants are to succeed, I believe that it must be on the basis that the *Charter* requires the Court to override Parliament's decision to exclude the kind of procedural fairness sought by the appellants.

3. The Application of the Charter

(a) *Are the Appellants Entitled to the Protection of s. 7 of the Charter?*

Section 32(1)(a) of the *Charter* provides:

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament . . .

Since immigration is clearly a matter falling within the authority of Parliament under s. 91(25) of the *Constitution Act, 1867*, the *Immigration Act, 1976* itself and the administration of it by the Canadian government are subject to the provisions of the *Charter*.

Section 7 of the *Charter* states that "Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". Counsel for the appellants con-

Cependant, il me semble que, dans le présent cas, le par. 71(1) est précisément le genre de disposition expresse qui empêche les tribunaux de considérer que les principes de justice naturelle s'appliquent à un système établi par la loi pour statuer sur les droits des particuliers.

Si je comprends bien, les appellants prétendent essentiellement qu'ils n'ont pas eu vraiment la possibilité de présenter leurs revendications de statut de réfugié ni de savoir ce qu'ils devaient établir. Je ne crois pas qu'on puisse laisser entendre que la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* n'a pas été suivie correctement quand on a statué sur leurs revendications. Je ne pense pas non plus qu'on puisse interpréter les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976* de manière à exiger un degré de justice naturelle ou d'équité en matière de procédure qui soit beaucoup plus élevé que celui mentionné dans l'analyse qui précède. Les termes mêmes de la Loi semblent s'y opposer. Donc, pour avoir gain de cause, les appellants doivent, à mon avis, démontrer que la *Charte* exige que la Cour passe outre à la décision du législateur d'exclure le genre d'équité en matière de procédure que demandent les appellants.

3. L'application de la Charte

a) *Les appels ont-ils droit à la protection de l'art. 7 de la Charte?*

L'alinéa 32(1)a) de la *Charte* prévoit ce qui suit:

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement . . .

h) Étant donné que l'immigration est manifestement un domaine qui relève du Parlement en vertu du par. 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même et son administration par le gouvernement du Canada sont assujetties aux dispositions de la *Charte*.

L'article 7 de la *Charte* prévoit que «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». L'avocat des appellants compare

trasts the use of the word "Everyone" in s. 7 with language used in other sections, for example, "Every citizen of Canada" in s. 3, "Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada" in s. 6(2) and "Citizens of Canada" in s. 23. He concludes that "Everyone" in s. 7 is intended to encompass a broader class of persons than citizens and permanent residents. Counsel for the Minister concedes that "everyone" is sufficiently broad to include the appellants in its compass and I am prepared to accept that the term includes every human being who is physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law.

That premise being accepted, the question then becomes whether the rights the appellants seek to assert fall within the scope of s. 7. Counsel for the Minister does not concede this. He submits that the exclusion or removal of the appellants from Canada would not infringe "the right to life, liberty and security of the person". He advances three main lines of argument in support of this submission.

The first may be described as a reliance on the "single right" theory articulated by Marceau J. in *The Queen v. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 F.C. 745 at pp. 773-74. In counsel's submission, the words "the right to life, liberty and security of the person" form a single right with closely inter-related parts and this right relates to matters of death, arrest, detention, physical liberty and physical punishment of the person. Moreover, counsel says, s. 7 only protects persons against the deprivation of that type of right if the deprivation results from a violation of the principles of fundamental justice. This argument by itself does not advance the Minister's case very far since the appellants submit that, even on this restrictive interpretation of s. 7, their rights in relation to matters of death, arrest, detention, physical liberty and physical punishment are indeed affected. Counsel for the appellants took two different approaches in their attempt to demonstrate this.

Mr. Coveney, for the appellant Satnam Singh, and Ms. Jackman for the interveners who support-

l'emploi du mot «Chacun» à l'art. 7 avec les mots utilisés dans d'autres articles, comme par exemple, «Tout citoyen canadien» à l'art. 3, «Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada» au par. 6(2) et «Les citoyens canadiens» à l'art. 23. Il conclut que le mot «Chacun» employé à l'art. 7 vise à englober une catégorie de personnes plus large que les citoyens et les résidents permanents. L'avocat du Ministre admet que «Chacun» est suffisamment général pour inclure les appellants et je suis disposée à accepter que ce mot englobe tout être humain qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujetti à la loi canadienne.

Cette prémissse étant acceptée, il s'agit alors de savoir si les droits que les appellants tentent de faire valoir sont visés par l'art. 7. L'avocat du Ministre prétend que non. Il soutient que l'exclusion ou le renvoi des appellants du Canada ne porterait pas atteinte au «droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de [leur] personne». Il avance trois arguments principaux à l'appui de cette prétention.

Le premier argument peut être décrit comme fondé sur la théorie d'un «seul droit» formulée par le juge Marceau dans l'arrêt *La Reine c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745, aux pp. 773 et 774. Selon l'avocat, les termes «droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» forment un seul droit constitué de parties intimement reliées et ce droit se rapporte aux questions de mort, d'arrestation, de détention, de liberté physique et de châtiment corporel de la personne. L'avocat soutient en outre que l'art. 7 ne protège les personnes contre les atteintes à ce genre de droit que si ces atteintes résultent d'une violation des principes de justice fondamentale. Cet argument en soi n'aide pas beaucoup la cause du Ministre puisque les appellants soutiennent qu'en dépit de cette interprétation restrictive de l'art. 7 leurs droits relatifs aux questions de mort, d'arrestation, de détention, de liberté physique et de châtiment corporel sont effectivement touchés. Les avocats des appellants ont adopté deux méthodes différentes pour tenter de démontrer cela.

M^e Coveney, au nom de l'appelant Satnam Singh, et M^e Jackman, au nom des intervenants

ed the position of the appellants, took the position that it was inherent in the definition of a Convention refugee that rejection of his right to stay in Canada would affect his right to life, liberty and security of the person in the sense articulated by counsel for the Minister. In other words, because a Convention refugee is, by definition, a person who has a "well-founded fear of persecution", the refusal to give him refuge exposes him to jeopardy of death, significant diminution of his physical liberty or physical punishment in his country of origin.

Mr. Scott, for the other six appellants, took a different approach. He noted that the Act empowers immigration officials physically to detain the appellants both for purposes of examination pursuant to s. 23 or s. 27 and for purposes of removal: see ss. 20(1), 23(3), 23(5), and 104 to 108. He argued that the detention of the appellants by Canadian immigration officials would itself deprive them of personal liberty in this country and it would be a violation of s. 7 to deprive them of this liberty except in accordance with the principles of fundamental justice.

Counsel for the Minister, Mr. Bowie, sought to counter both these arguments. With respect to the first argument, he took the position that s. 7 of the *Charter* affords individuals protection from the action of the legislatures and governments in Canada and its provinces and territories but that it affords no protection against the acts of other persons or foreign governments. He relied on the decision of Pratte J. in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 2 F.C. 347, who said at p. 349:

The decision of the [Immigration Appeal] Board did not have the effect of depriving the applicant of his right to life, liberty and security of the person. If the applicant is deprived of any of those rights after his return to his own country, that will be as a result of the acts of the authorities or of other persons of that country, not as a direct result of the decision of the Board. In our view, the deprivation of rights referred to in section 7 refers to a deprivation of rights by Canadian authorities applying Canadian laws.

qui ont appuyé la position des appellants, ont prétendu que, de par la définition même d'un réfugié au sens de la Convention, le rejet du droit d'un tel réfugié de demeurer au Canada porte atteinte à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, au sens que lui donne l'avocat du Ministre. En d'autres termes, étant donné qu'un réfugié au sens de la Convention est, par définition, une personne qui «craint avec raison d'être persécutée», le refus de lui accorder refuge a pour effet de l'exposer à un danger de mort, à une diminution importante de sa liberté physique ou à un châtiment corporel dans son pays d'origine.

M^e Scott qui représente les six autres appellants a adopté un point de vue différent. Il a souligné que la Loi habilité les agents d'immigration à détenir les appellants pour fins d'interrogatoire en vertu de l'art. 23 ou 27 et pour fins de renvoi: voir les par. 20(1), 23(3), 23(5) et les art. 104 à 108. Il a prétendu qu'en soi la détention des appellants par les agents d'immigration canadiens priverait les appellants de leur liberté dans ce pays et qu'il serait contraire à l'art. 7 de les priver de cette liberté à moins que ce ne soit en conformité avec les principes de justice fondamentale.

L'avocat du Ministre, M^e Bowie, a tenté de réfuter ces deux arguments. En ce qui concerne le premier argument, il a soutenu que l'art. 7 de la *Charte* protège les particuliers contre les actes des législatures et des gouvernements du Canada, de ses provinces et de ses territoires, mais non contre les actes d'autres personnes ou de gouvernements étrangers. Il s'est fondé sur l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 2 C.F. 347, où le juge Pratte affirme, à la p. 349:

La décision de la Commission [d'appel de l'immigration] n'a pas eu pour effet de porter atteinte au droit du requérant à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Si, après avoir regagné son propre pays, le requérant devient victime d'une atteinte à l'un quelconque de ces droits, ce sera par suite d'actes accomplis par les autorités ou par d'autres gens de ce pays; ce ne sera pas une conséquence directe de la décision de la Commission. Selon nous, l'article 7 vise le cas où des autorités canadiennes, dans l'application de lois canadiennes, portent atteinte à ces droits.

With respect to the second line of argument, Mr. Bowie noted that the procedures for detention and removal of individuals under the Act were no different for those claiming refugee status than they were for any other individuals and he argued that those provisions were consistent with the principles of fundamental justice.

It seems to me that in attempting to decide whether the appellants have been deprived of the right to life, liberty and security of the person within the meaning of s. 7 of the *Charter*, we must begin by determining what rights the appellants have under the *Immigration Act, 1976*. As noted earlier, s. 5(1) of the Act excludes from persons other than those described in s. 4 the right to come into or remain in Canada. The appellants therefore do not have such a right. However, the Act does accord a Convention refugee certain rights which it does not provide to others, namely the right to a determination from the Minister based on proper principles as to whether a permit should issue entitling him to enter and remain in Canada (ss. 4(2) and 37); the right not to be returned to a country where his life or freedom would be threatened (s. 55); and the right to appeal a removal order or a deportation order made against him (ss. 72(2)(a), 72(2)(b) and 72(3)).

We must therefore ask ourselves whether the deprivation of these rights constitutes a deprivation of the right to life, liberty and security of the person within the meaning of s. 7 of the *Charter*. Even if we accept the "single right" theory advanced by counsel for the Minister in interpreting s. 7, I think we must recognize that the "right" which is articulated in s. 7 has three elements: life, liberty and security of the person. As I understand the "single right" theory, it is not suggested that there must be a deprivation of all three of these elements before an individual is deprived of his "right" under s. 7. In other words, I believe that it is consistent with the "single right" theory advanced by counsel to suggest that a deprivation of the appellants' "security of the person", for example, would constitute a deprivation of their "right" under s. 7, whether or not it can also be said that they have been deprived of their lives or

Quant au second argument, M^e Bowie a fait remarquer que les procédures de détention et de renvoi prévues par la Loi sont les mêmes, qu'il s'agisse de personnes qui revendiquent le statut de ^a réfugié ou de toute autre personne et il a prétendu que ces dispositions sont compatibles avec les principes de justice fondamentale.

Il me semble que, aux fins de décider si on a ^b porté atteinte au droit des appellants à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne au sens de l'art. 7 de la *Charte*, nous devons d'abord déterminer quels droits leur sont conférés par la *Loi sur l'immigration de 1976*. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le par. 5(1) de la Loi ne reconnaît qu'aux personnes visées à l'art. 4 le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer. Les appellants ne bénéficient donc pas de ce droit. La Loi accorde ^c cependant à un réfugié au sens de la Convention certains droits qu'elle ne confère pas à d'autres, notamment le droit de demander au Ministre de décider, en vertu de principes appropriés, s'il y a lieu de délivrer un permis l'autorisant à entrer au ^d Canada et à y demeurer (par. 4(2) et art. 37), le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées (art. 55) et le droit d'interjeter appel d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui ^e (al. 72(2)a), al. 72(2)b) et par. 72(3)).

Nous devons par conséquent nous demander si l'atteinte à ces droits constitue une atteinte au ^g droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne au sens de l'art. 7 de la *Charte*. Même si nous acceptons la théorie d'un «seul droit» avancée par l'avocat du Ministre dans son interprétation de l'art. 7, nous devons reconnaître, à mon avis, que le ⁱ «droit» qui est énoncé à l'art. 7 comporte trois éléments: la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Si je comprends bien la théorie d'un «seul droit», on ne laisse pas entendre qu'il doit y avoir atteinte à ces trois éléments pour qu'il y ait atteinte au «droit» que confère à une personne l'art. 7. En d'autres termes, je crois que la théorie d'un «seul droit» avancée par l'avocat permet de dire que l'atteinte à la «sécurité de la personne» des appellants, par exemple, constitue une atteinte au «droit» que leur confère l'art. 7, qu'il soit également possible ou non d'affirmer qu'il y a eu

liberty. Rather, as I understand it, the "single right" theory is advanced in support of a narrow construction of the words "life", "liberty" and "security of the person" as different aspects of a single concept rather than as separate concepts each of which must be construed independently.

Certainly, it is true that the concepts of the right to life, the right to liberty, and the right to security of the person are capable of a broad range of meaning. The Fourteenth Amendment to the United States Constitution provides in part "... nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without the due process of law ...". In *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972) at p. 572, Stewart J. articulated the notion of liberty as embodied in the Fourteenth Amendment in the following way:

"While this Court has not attempted to define with exactness the liberty ... guaranteed (by the Fourteenth Amendment), the term has received much consideration and some of the included things have been definitely stated. Without doubt, it denotes not merely freedom from bodily restraint but also the right of the individual to contract, to engage in any of the common occupations of life; to acquire useful knowledge, to marry, establish a home and bring up children, to worship God according to the dictates of his own conscience, and generally to enjoy those privileges long recognized ... as essential to the orderly pursuit of happiness by free men." *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390, 399. In a Constitution for a free people, there can be no doubt that the meaning of "liberty" must be broad indeed. See, e.g., *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497, 499-500; *Stanley v. Illinois*, 405 U.S. 645.

The "single right" theory advanced by counsel for the Minister would suggest that this conception of "liberty" is too broad to be employed in our interpretation of s. 7 of the *Charter*. Even if this submission is sound, however, it seems to me that it is incumbent upon the Court to give meaning to each of the elements, life, liberty and security of the person, which make up the "right" contained in s. 7.

To return to the facts before the Court, it will be recalled that a Convention refugee is by definition

atteinte à leur vie ou à leur liberté. Si je comprends bien, la théorie d'un «seul droit» est soumise à l'appui d'une interprétation stricte des mots «vie», «liberté» et «sécurité de sa personne» comme constituant différents aspects d'un seul concept plutôt que comme constituant des concepts distincts dont chacun doit être interprété séparément.

Il est certain que les concepts du droit à la vie, b du droit à la liberté et du droit à la sécurité de sa personne peuvent avoir plusieurs acceptations. Le Quatorzième amendement de la Constitution des États-Unis prévoit notamment: [TRADUCTION] «... et aucun État n'a le droit de porter atteinte à la vie, à la liberté ou aux biens d'une personne sans l'application régulière de la loi ...». Dans l'arrêt c *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972), à la p. 572, le juge Stewart a expliqué ainsi la notion de liberté incorporée dans d le Quatorzième amendement:

[TRADUCTION] «Même si cette Cour n'a pas tenté de définir avec exactitude la liberté ... garantie [par le Quatorzième amendement], ce terme a souvent été examiné et certains des éléments qui y sont compris ont été précisés de façon définitive. Ce terme s'entend sans aucun doute non seulement de l'absence de contrainte physique mais également du droit des particuliers de contracter, de vaquer aux occupations ordinaires de la vie, d'acquérir des connaissances utiles, de se marier, de fonder un foyer et d'élever des enfants, d'adorer Dieu selon sa conscience et, en général, de jouir des privilégiess g reconnus depuis longtemps ... comme étant essentiels à la poursuite du bonheur par les hommes libres.» *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390, 399. Dans la constitution d'un peuple libre, il ne fait aucun doute que le terme «liberté» doit avoir un sens large. Voir, par exemple, *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497, 499 et 500; *Stanley v. Illinois*, 405 U.S. 645.

^h La théorie d'un «seul droit» avancée par l'avocat du Ministre laisse entendre que cette conception de la «liberté» est trop large pour être utilisée dans notre interprétation de l'art. 7 de la *Charte*. Même si cet argument est valable, il me semble cependant qu'il incombe à la Cour de préciser le sens de chacun des éléments, savoir la vie, la liberté et la sécurité de la personne, qui constituent le «droit» mentionné à l'art. 7.

^j Pour revenir aux faits soumis à la Cour, on se rappellera qu'un réfugié au sens de la Convention

a person who has a well-founded fear of persecution in the country from which he is fleeing. In my view, to deprive him of the avenues open to him under the Act to escape from that fear of persecution must, at the least, *impair* his right to life, liberty and security of the person in the narrow sense advanced by counsel for the Minister. The question, however, is whether such an impairment constitutes a "deprivation" under s. 7.

It must be acknowledged, for example, that even if a Convention refugee's fear of persecution is a well-founded one, it does not automatically follow that he will be deprived of his life or his liberty if he is returned to his homeland. Can it be said that Canadian officials have deprived a Convention refugee of his right to life, liberty and security of the person if he is wrongfully returned to a country where death, imprisonment or another form of persecution *may* await him? There may be some merit in counsel's submission that closing off the avenues of escape provided by the Act does not *per se* deprive a Convention refugee of the right to life or to liberty. It may result in his being deprived of life or liberty by others, but it is not certain that this will happen.

I cannot, however, accept the submission of counsel for the Minister that the denial of the rights possessed by a Convention refugee under the Act does not constitute a deprivation of his security of the person. Like "liberty", the phrase "security of the person" is capable of a broad range of meaning. The phrase "security of the person" is found in s. 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* and its interpretation in that context might have assisted us in its proper interpretation under the *Charter*. Unfortunately no clear meaning of the words emerges from the case law, although the phrase has received some mention in cases such as *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616, at pp. 628-34 (*per* Laskin C.J. dissenting); *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; and *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66, at p. 70. The Law Reform Commission, in its Working Paper No. 26,

est par définition une personne qui craint avec raison d'être persécutée dans le pays qu'elle fuit. À mon avis, si on la prive des moyens que lui offre la Loi d'échapper à cette crainte d'être persécutée, a cela a pour effet tout au moins de *porter atteinte* à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne suivant le sens strict proposé par l'avocat du Ministre. Il s'agit cependant de savoir si une telle atteinte constitue une «atteinte» au sens de b l'art. 7.

On doit reconnaître, par exemple, que même si un réfugié au sens de la Convention craint avec c raison d'être persécuté, il ne s'ensuit pas automatiquement que l'on portera atteinte à sa vie ou à sa liberté s'il est renvoyé dans son pays. Peut-on dire que les fonctionnaires canadiens portent atteinte d au droit d'un réfugié au sens de la Convention à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne s'il est renvoyé à tort dans un pays où il peut être menacé de mort, d'emprisonnement ou d'une autre forme de persécution? L'argument de l'avocat, selon lequel le refus d'accorder les recours prévus par la Loi ne porte pas atteinte en soi au droit à la vie ou à la liberté que possède un réfugié au sens de la Convention, peut être valable dans une certaine mesure. Il peut en résulter que quelqu'un f d'autre porte atteinte à sa vie ou à sa liberté, mais il n'est pas certain que cela se produira.

Toutefois, je ne puis accepter la prétention de g l'avocat du Ministre selon laquelle la négation des droits que la Loi confère à un réfugié au sens de la Convention ne constitue pas une atteinte à la sécurité de sa personne. Comme le mot «liberté», l'expression «sécurité de sa personne» peut avoir plusieurs sens. L'expression «sécurité de la personne» figure à l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* et son interprétation dans ce contexte aurait peut-être pu nous aider à l'interpréter correctement dans le contexte de la *Charte*. Malheureusement, la jurisprudence ne précise pas le sens de ces termes, même si l'expression a été mentionnée jusqu'à un certain point dans des arrêts comme *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616, aux pp. 628 à 634 (le juge en chef Laskin, dissident), *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, et *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d)

Medical Treatment and Criminal Law (1980), suggested at p. 6 that:

The right to security of the person means not only protection of one's physical integrity, but the provision of necessities for its support.

The Commission went on to describe the provision of necessities in terms of art. 25, para. 1 of the *Universal Declaration of Human Rights* (1948) which reads:

Every one has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age, or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Commentators have advocated the adoption of a similarly broad conception of "security of the person" in the interpretation of s. 7 of the *Charter*: see Garant, "Fundamental Freedoms and Natural Justice", in Tarnopolsky and Beaudoin (eds.) *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982), at pp. 264-65, 271-74; Manning, *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982* (1983), at pp. 249-54.

For purposes of the present appeal it is not necessary, in my opinion, to consider whether such an expansive approach to "security of the person" in s. 7 of the *Charter* should be taken. It seems to me that even if one adopts the narrow approach advocated by counsel for the Minister, "security of the person" must encompass freedom from the threat of physical punishment or suffering as well as freedom from such punishment itself. I note particularly that a Convention refugee has the right under s. 55 of the Act no to "... be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened ...". In my view, the denial of such a right must amount to a deprivation of security of the person within the meaning of s. 7.

66, à la p. 70. Dans son document de travail n° 26 intitulé *Le traitement médical et le droit criminel* (1980), la Commission de réforme du droit précise, aux pp. 6 et 7:

^a Le droit à la sécurité de la personne signifie non seulement la protection de l'intégrité physique, mais encore le droit aux choses nécessaires à la vie . . .

La Commission définit ensuite le droit aux choses nécessaires à la vie en fonction du par. 1 de l'art. 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) qui prévoit:

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Des glossateurs ont également préconisé l'adoption d'une conception large semblable de la «sécurité de sa personne» pour les fins de l'interprétation de l'art. 7 de la *Charte*. Voir Garant, «Libertés fondamentales et justice naturelle», Tarnopolsky et Beaudoin (éd.), dans *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), aux pp. 336, 337 et 345 à 349; Manning, *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982* (1983), aux pp. 249 à 254.

^g Pour les fins de l'espèce, il n'est pas nécessaire, à mon avis, de se demander si on doit adopter une interprétation aussi large de l'expression «sécurité de sa personne» employée à l'art. 7 de la *Charte*. Il me semble que même si on adopte l'interprétation stricte préconisée par l'avocat du Ministre, l'expression «sécurité de sa personne» doit englober tout autant la protection contre la menace d'un châtiment corporel ou de souffrances physiques, que la protection contre le châtiment lui-même. Je constate, en particulier, qu'un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la Loi, de ne pas « . . . être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées . . . » À mon avis, la négation d'un tel droit ne peut que correspondre à une atteinte à la sécurité de sa personne au sens de l'art. 7.

This approach receives support from at least one lower court decision applying s. 7 of the *Charter*. In *Collin v. Lussier*, [1983] 1 F.C. 218 (later dismissed on appeal [1985] 1 F.C. 124), the applicant before the Trial Division of the Federal Court applied for *certiorari* to quash a decision made by the respondent to have him transferred from a medium security to a maximum security prison. He argued that the transfer endangered his "security of the person" and since it was not made in accordance with the principles of fundamental justice, his rights under s. 7 had been infringed. At page 239, Décary J. stated:

... such detention, by increasing the applicant's anxiety as to his state of health, is likely to make his illness worse and, by depriving him of access to adequate medical care, it is in fact an impairment of the security of his person.

It is noteworthy that the applicant had not demonstrated that his health had been impaired; he merely showed that it was likely that his health would be impaired. This was held to be sufficient to constitute a deprivation of the right to security of the person under the circumstances.

It must be recognized that the appellants are not at this stage entitled to assert rights as Convention refugees; their claim is that they are entitled to fundamental justice in the determination of whether they are Convention refugees or not. From some of the cases dealing with the application of the *Canadian Bill of Rights* to the determination of the rights of individuals under immigration legislation it might be suggested that whatever procedures the legislation itself sets out for the determination of rights constitute "due process" for purposes of s. 1(a) and "fundamental justice" for purposes of s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*: see *Prata v. Minister of Manpower and Immigration, supra*, at p. 383; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] S.C.R. 376, at pp. 381-83; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] S.C.R. 70; Cf. U.S. *ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950), at p. 544. As Professor Tarnopolsky (as he then was) observed

Ce point de vue est appuyé par au moins une décision d'une cour d'instance inférieure concernant l'application de l'art. 7 de la *Charte*. Dans l'affaire *Collin c. Lussier*, [1983] 1 C.F. 218 (infirmée en appel [1985] 1 C.F. 124), le requérant a demandé un bref de *certiorari* à la Division de première instance de la Cour fédérale en vue d'obtenir l'annulation de la décision de l'intimé de le faire transférer d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale. Il a prétendu que le transfèrement mettait en danger la «sécurité de sa personne» et qu'il portait atteinte aux droits que lui confère l'art. 7 parce qu'il n'était pas fait en conformité avec les principes de justice fondamentale. Le juge Décary affirme, à la p. 239: ... cette détention, en augmentant l'anxiété du requérant due à son état de santé, risque d'aggraver sa maladie et en le privant d'accès à des soins médicaux adéquats, elle porte atteinte effectivement à la sécurité de sa personne.

Il convient de souligner que le requérant n'a pas établi qu'il y avait eu détérioration de sa santé; il a simplement démontré qu'il y aurait probablement détérioration de sa santé. On a jugé que, dans les circonstances, cela était suffisant pour constituer une atteinte au droit à la sécurité de sa personne.

On doit reconnaître qu'à ce stade les appellants ne peuvent pas invoquer des droits de réfugié au sens de la Convention; ils prétendent avoir droit à l'application des principes de justice fondamentale lorsqu'il s'agit de reconnaître s'ils sont des réfugiés au sens de la Convention. Certains arrêts portant sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits* à la détermination des droits conférés aux particuliers par la législation en matière d'immigration pourraient laisser entendre que, quelle que soit la procédure que la loi elle-même prescrit au sujet de la détermination des droits, cette procédure constitue une «application régulière de la loi» au sens de l'al. 1a) et est conforme à la «justice fondamentale» dont il est question à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*: voir *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, précité, à la p. 383; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] R.C.S. 376, aux pp. 381 à 383; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] R.C.S. 70; U.S. *ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950), à la p. 544. Comme

in his text *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed. 1975) at p. 273:

The courts have consistently held that immigration is a privilege, and not a right.

The creation of a dichotomy between privileges and rights played a significant role in narrowing the scope of the application of the *Canadian Bill of Rights*, as is apparent from the judgment of Martland J. in *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570. At page 588 Martland J. said:

The appellant also relies upon s. 2(e) of the *Bill of Rights*, which provides that no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations. In the *McCaud* case [[1965] 1 C.C.C. 168] Spence J., whose view was adopted unanimously on appeal, held that the provisions of s. 2(e) do not apply to the question of the revocation of parole under the provisions of the *Parole Act*.

The appellant had no right to parole. He was granted parole as a matter of discretion by the Parole Board. He had no right to remain on parole. His parole was subject to revocation at the absolute discretion of the Board.

I do not think this kind of analysis is acceptable in relation to the *Charter*. It seems to me rather that the recent adoption of the *Charter* by Parliament and nine of the ten provinces as part of the Canadian constitutional framework has sent a clear message to the courts that the restrictive attitude which at times characterized their approach to the *Canadian Bill of Rights* ought to be re-examined. I am accordingly of the view that the approach taken by Laskin C.J. dissenting in *Mitchell* is to be preferred to that of the majority as we examine the question whether the *Charter* has any application to the adjudication of rights granted to an individual by statute.

In *Mitchell* the issue was whether the *Canadian Bill of Rights* required s. 16(1) of the *Parole Act* to be interpreted so as to require the Parole Board to provide a paroled with a fair hearing before revoking his parole. Laskin C.J. focused on the

la fait remarquer le professeur Tarnopolsky (tel était alors son titre) dans son texte intitulé *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed., 1975), à la p. 273:

a [TRADUCTION] Les tribunaux ont constamment décidé que l'immigration est un privilège et non un droit.

La dichotomie entre priviléges et droits a contribué de façon importante à restreindre l'application de la *Déclaration canadienne des droits*, comme il ressort des motifs du juge Martland dans l'arrêt *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570, lequel affirme, à la p. 588:

L'appelant s'appuie aussi sur l'al. e) de l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits* qui prévoit que nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme privant une personne du droit à une audience impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Dans l'arrêt *McCaud* [[1965] 1 C.C.C. 168], le juge Spence à l'opinion duquel la Cour a unanimement souscrit en appel, a décidé que les dispositions de l'al. e) de l'art. 2 ne s'appliquent pas à la révocation des libérations conditionnelles en vertu des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*.

L'appelant n'avait aucun droit à une libération conditionnelle. Elle lui a été octroyée à la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles. Il n'avait aucun droit de demeurer en liberté à ce titre. Sa libération conditionnelle était susceptible de révocation à la discrétion absolue de la Commission.

Je ne crois pas que ce genre d'analyse soit acceptable en ce qui concerne la *Charte*. Il me semble plutôt que l'adoption récente de la *Charte* par le **g** Parlement et neuf des dix provinces, comme partie de la Constitution canadienne, a clairement indiqué aux tribunaux qu'ils devraient réexaminer l'attitude restrictive qu'ils ont parfois adoptée en abordant la *Déclaration canadienne des droits*. Je suis par conséquent d'avis qu'il faut préférer le point de vue adopté, en dissidence, par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Mitchell* à celui de la majorité lorsqu'il s'agit de savoir si la *Charte* s'applique à la détermination des droits conférés par la loi à un particulier.

Dans l'affaire *Mitchell*, il s'agissait de savoir si, en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*, le par. 16(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* devait être interprété de manière à exiger de la Commission des libérations condi-

consequences of the revocation of parole for the individual and concluded that parole could not be characterized as a "mere privilege" even although the paroled had no absolute right to be released from prison. He said at p. 585:

Between them, s. 2(c)(i) and s. 2(e) [of the *Canadian Bill of Rights*] call for at least minimum procedural safeguards in parole administration where revocation is involved, despite what may be said about the confidentiality and sensitiveness of the parole system.

It seems to me that the appellants in this case have an even stronger argument to make than the appellant in *Mitchell*. At most Mr. Mitchell was entitled to a hearing from the Parole Board concerning the revocation of his parole and a decision from the Board based on proper considerations as to whether to continue his parole or not. He had no statutory right to the parole itself; rather he had a right to proper consideration of whether he was entitled to remain on parole. By way of contrast, if the appellants had been found to be Convention refugees as defined in s. 2(1) of the *Immigration Act*, 1976 they would have been entitled as a matter of law to the incidents of that status provided for in the Act. Given the potential consequences for the appellants of a denial of that status if they are in fact persons with a "well-founded fear of persecution", it seems to me unthinkable that the *Charter* would not apply to entitle them to fundamental justice in the adjudication of their status.

Given this conclusion, it is perhaps unnecessary to address Mr. Scott's line of argument in detail. I must, however, acknowledge some reluctance to adopt his analogy from American law that persons who are inside the country are entitled to the protection of the *Charter* while those who are merely seeking entry to the country are not. In the

tionnelles qu'elle accorde une audition impartiale à la personne en liberté conditionnelle avant de révoquer sa libération conditionnelle. Le juge en chef Laskin a mis l'accent sur les conséquences, pour l'intéressé, de la révocation de sa libération conditionnelle et il a conclu qu'on ne pouvait pas qualifier cette libération de «simple privilège», même si la personne en liberté conditionnelle n'avait aucun droit absolu d'être mise en liberté. Voici ce qu'il affirme, à la p. 585:

Mis ensemble, les al. c)(i) et e) de l'art. 2 [de la *Déclaration canadienne des droits*] exigent que, pour la révocation de la libération conditionnelle, la procédure offre un minimum de garanties, quoi que l'on puisse dire du caractère confidentiel et délicat du régime de libération conditionnelle.

Il me semble que les appellants en l'espèce disposent d'un argument encore plus solide que celui de l'appelant dans l'affaire *Mitchell*. M. Mitchell avait droit tout au plus à ce que la Commission des libérations conditionnelles tienne une audition concernant la révocation de sa libération conditionnelle et à ce qu'elle décide, à partir de considérations pertinentes, si elle devait maintenir sa libération conditionnelle. La Loi ne lui accordait aucun droit à la libération conditionnelle elle-même; il avait plutôt droit à un examen approprié de la question de savoir s'il pouvait demeurer en liberté conditionnelle. Par contre, si les appellants avaient été déclarés réfugiés au sens de la Convention suivant la définition du par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ils auraient eu droit aux priviléges de ce statut prévus dans la Loi. Étant donné les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour les appellants si ce sont effectivement des personnes «craignant avec raison d'être persécutée[s]», il me semble inconcevable que la *Charte* ne s'applique pas de manière à leur donner le droit de bénéficier des principes de justice fondamentale dans la détermination de leur statut.

Vu cette conclusion, il est peut-être inutile d'examiner en détail les arguments de M^e Scott. Je dois cependant admettre que j'hésite quelque peu à adopter son analogie avec le droit américain selon laquelle les personnes qui se trouvent à l'intérieur du pays ont droit à la protection de la *Charte* tandis que celles qui demandent simplement l'a-

first place, it should be noted that the presence in this country of four of the appellants who were refused entry when they arrived in Canada is due only to the fact that the Act provides for a mechanism for their release from detention. As Ms. Jackman pointed out, a rule which provided *Charter* protection to refugees who succeeded in entering the country but not to those who were seeking admission at a port of entry would be to reward those who sought to evade the operation of our immigration laws over those who presented their cases openly at the first available opportunity.

utorisation d'entrer n'y ont pas droit. En premier lieu, on doit souligner que la présence dans ce pays de quatre des appellants qui se sont vu refuser l'entrée au Canada est uniquement due au fait que la Loi prévoit un mécanisme permettant leur mise en liberté. Comme l'a fait remarquer M^e Jackman, une règle accordant la protection de la *Charte* aux réfugiés qui réussissent à entrer au pays et non à ceux qui demandent leur admission à un point d'entrée équivaudrait à récompenser ceux qui ont cherché à se soustraire à l'application de nos lois sur l'immigration au détriment de ceux qui ont soumis leur cas ouvertement à la première occasion.

An equally serious objection, it seems to me, is that the American rule does not differentiate between the special status statutorily accorded to Convention refugees who are present in this country and the status of other individuals who are seeking to enter or remain in Canada. As I understand the American law, the constitutional protection of the Fifth and Fourteenth Amendments has long been available to aliens whom the government is seeking to remove from the United States (*The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903)) but such protection is not available to those seeking entry which the government has decided to refuse (*U.S. ex. rel. Knauff v. Shaughnessy, supra*). The rationale of this distinction as articulated in *Knauff* and more fully in *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953) at p. 210, is that "Courts have long recognized the power to expel or exclude aliens as a fundamental sovereign attribute exercised by the Government's political departments largely immune from judicial control". Seen in this sense, the deference which American courts have shown to the political branches of government in the field of immigration has been described as one aspect of the political questions doctrine: see Scharpf, "Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis" (1966), 75 *Yale L.J.* 517, at pp. 578-83.

On peut également objecter, me semble-t-il, que la règle américaine ne fait pas la différence entre le statut spécial que la Loi accorde aux réfugiés au sens de la Convention qui se trouvent dans ce pays et le statut des autres personnes qui cherchent à entrer au Canada ou à y demeurer. Si je comprends bien le droit américain, les étrangers que le gouvernement cherche à renvoyer des États-Unis bénéficient depuis longtemps de la protection constitutionnelle des Cinquième et Quatorzième amendements (*The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903)), mais les personnes qui demandent l'autorisation d'entrer et que le gouvernement refuse de laisser entrer ne jouissent pas de cette protection (*U.S. ex. rel. Knauff v. Shaughnessy, précité*). Cette distinction faite dans l'arrêt *Knauff* et précisée dans l'arrêt *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953), à la p. 210, s'explique par le fait que [TRADUCTION] «les tribunaux reconnaissent depuis longtemps le pouvoir d'expulser les étrangers comme un attribut fondamental de la souveraineté exercée par les ministères politiques gouvernementaux qui échappent en grande partie au contrôle judiciaire». En ce sens, le respect que les tribunaux américains manifestent envers les organes politiques gouvernementaux dans le domaine de l'immigration a été décrit comme un aspect de la doctrine des questions politiques: voir l'article de Scharpf, «Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis» (1966), 75 *Yale L.J.* 517, aux pp. 578 à 583.

Two observations about this approach will suffice for present purposes. The first is that recently the United States Supreme Court has been more reluctant to employ the political questions doctrine to provide the executive and legislative branches of government with an unreviewable authority over the regulation of aliens: see *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed 2d 317 (1983), at pp. 338-40 (*per Burger C.J.*) Second, and more importantly, it seems to me that in the Canadian context Parliament has in the *Immigration Act, 1976* made many of the "political" determinations which American courts have been justifiably reluctant to attempt to get involved in themselves. On these appeals this Court is being asked by the appellants to accept that the substantive rights of Convention refugees have been determined by the *Immigration Act, 1976* itself and the Court need concern itself only with the question whether the procedural scheme set up by the Act for the determination of that status is consistent with the requirements of fundamental justice articulated in s. 7 of the *Charter*. I see no reason why the Court should limit itself in this inquiry or establish distinctions between classes of refugee claimants which are not mandated by the Act itself. It is unnecessary for the Court to consider what it would do if it were asked to engage in a larger inquiry into the substantive rights conferred in the Act.

In summary, I am of the view that the rights which the appellants are seeking to assert are ones which entitle them to the protection of s. 7 of the *Charter*. It is necessary therefore to consider whether the procedures for the determination of refugee status as set out in the Act accord with fundamental justice.

(b) *Is Fundamental Justice Denied by the Procedures for the Determination of Convention Refugee Status set out in the Act?*

All counsel were agreed that at a minimum the concept of "fundamental justice" as it appears in s. 7 of the *Charter* includes the notion of procedural fairness articulated by Fauteux C.J. in *Duke v.*

Pour les fins du présent litige, il suffit de faire deux observations à ce sujet. En premier lieu, la Cour suprême des États-Unis a hésité davantage, au cours des dernières années, à invoquer la doctrine des questions politiques pour conférer aux pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement un pouvoir de réglementation sur les étrangers qui ne soit pas susceptible d'examen: voir l'arrêt *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed 2d 317 (1983), aux pp. 338 à 340 (le juge en chef Burger). Quant à ma seconde observation qui est plus importante, il me semble que dans le contexte canadien le législateur a, dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, pris un grand nombre de décisions «politiques» dans lesquelles les tribunaux américains ont hésité, à juste titre, à s'engager. En l'espèce, les appellants demandent à cette Cour de reconnaître que les droits fondamentaux des réfugiés au sens de la Convention sont déterminés par la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même et, selon eux, la Cour doit se contenter d'examiner la question de savoir si le système de procédure de reconnaissance de ce statut établi par la Loi est compatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7 de la *Charte*. Je ne vois pas pourquoi la Cour devrait s'imposer des limites dans cet examen ou établir des distinctions non prescrites par la Loi elle-même entre les catégories de personnes qui revendiquent le statut de réfugié. La Cour n'a pas à se demander ce qu'elle ferait si on lui demandait d'examiner de façon plus approfondie les droits fondamentaux conférés par la Loi.

En résumé, je suis d'avis que les droits que cherchent à faire valoir les appellants leur permettent de bénéficier de la protection de l'art. 7 de la *Charte*. Il est donc nécessaire de se demander si la procédure de reconnaissance du statut de réfugié énoncée dans la Loi est conforme à la justice fondamentale.

b) *La procédure énoncée dans la Loi concernant la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention constitue-t-elle un déni de justice fondamentale?*

Tous les avocats s'entendent pour dire que la notion de «justice fondamentale» qui figure à l'art. 7 de la *Charte* englobe au moins la notion d'équité en matière de procédure énoncée par le juge en

The Queen, [1972] S.C.R. 917. At page 923 he said:

Under s. 2(e) of the *Bill of Rights* no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive him of "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice". Without attempting to formulate any final definition of those words, I would take them to mean, generally, that the tribunal which adjudicates upon his rights must act fairly, in good faith, without bias and in a judicial temper, and must give to him the opportunity adequately to state his case.

Do the procedures set out in the Act for the adjudication of refugee status claims meet this test of procedural fairness? Do they provide an adequate opportunity for a refugee claimant to state his case and know the case he has to meet? This seems to be the question we have to answer and, in approaching it, I am prepared to accept Mr. Bowie's submission that procedural fairness may demand different things in different contexts: see *Martineau, supra*, at p. 630. Thus it is possible that an oral hearing before the decision-maker is not required in every case in which s. 7 of the *Charter* is called into play. However, I must confess to some difficulty in reconciling Mr. Bowie's argument that an oral hearing is not required in the context of this case with the interpretation he seeks to put on s. 7. If "the right to life, liberty and security of the person" is properly construed as relating only to matters such as death, physical liberty and physical punishment, it would seem on the surface at least that these are matters of such fundamental importance that procedural fairness would invariably require an oral hearing. I am prepared, nevertheless, to accept for present purposes that written submissions may be an adequate substitute for an oral hearing in appropriate circumstances.

I should note, however, that even if hearings based on written submissions are consistent with the principles of fundamental justice for some purposes, they will not be satisfactory for all purposes. In particular, I am of the view that where a

chef Fauteux dans l'arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917. Celui-ci affirme, à la p. 923:

En vertu de l'art. 2e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer de manière à le priver d'une «audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale». Sans entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l'ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu'il doit donner à l'accusé l'occasion d'exposer adéquatement sa cause.

La procédure d'arbitrage des revendications du statut de réfugié énoncée dans la Loi satisfait-elle à ce critère d'équité en matière de procédure? Offre-t-elle à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver? Il semble que ce soit là la question à laquelle nous devons répondre et, en l'abordant, je suis disposée à accepter la prétention de M^e Bowie selon laquelle les exigences de l'équité en matière de procédure peuvent varier selon les circonstances: voir l'arrêt *Martineau*, précité, à la p. 630. Il est donc possible qu'une audition devant l'instance décisionnelle ne soit pas requise dans tous les cas où l'on invoque l'art. 7 de la *Charte*. Je dois cependant reconnaître qu'il m'est difficile de concilier l'argument de M^e Bowie, selon lequel une audition n'est pas requise dans les circonstances de la présente affaire, avec l'interprétation qu'il cherche à donner à l'art. 7. Si on considère à juste titre que «le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» porte uniquement sur des questions comme la mort, la liberté physique et le châtiment corporel, il semblerait, du moins à première vue, qu'il s'agisse là de questions d'une importance si fondamentale que l'équité en matière de procédure exigerait immanquablement la tenue d'une audition. Je suis néanmoins disposée à accepter, pour les fins de l'espèce, que des observations écrites peuvent être un substitut adéquat à une audition dans des circonstances appropriées.

Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particu-

serious issue of credibility is involved, fundamental justice requires that credibility be determined on the basis of an oral hearing. Appellate courts are well aware of the inherent weakness of written transcripts where questions of credibility are at stake and thus are extremely loath to review the findings of tribunals which have had the benefit of hearing the testimony of witnesses in person: see *Stein v. The Ship 'Kathy K'*, [1976] 2 S.C.R. 802, at pp. 806-08 (*per* Ritchie J.) I find it difficult to conceive of a situation in which compliance with fundamental justice could be achieved by a tribunal making significant findings of credibility solely on the basis of written submissions.

lier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition. Les cours d'appel sont bien conscientes de la faiblesse inhérente des transcriptions lorsque des questions de crédibilité sont en jeu et elles sont donc très peu disposées à réviser les conclusions des tribunaux qui ont eu l'avantage d'entendre les témoins en personne: voir l'arrêt *Stein c. Le navire "Kathy K"*, [1976] 2 R.C.S. 802, aux pp. 806 à 808 (le juge Ritchie). Je puis difficilement concevoir une situation où un tribunal peut se conformer à la justice fondamentale en tirant, uniquement à partir d'observations écrites, des conclusions importantes en matière de crédibilité.

As I have suggested, the absence of an oral hearing need not be inconsistent with fundamental justice in every case. My greatest concern about the procedural scheme envisaged by ss. 45 to 48 and 70 and 71 of the *Immigration Act, 1976* is not, therefore, with the absence of an oral hearing in and of itself, but with the inadequacy of the opportunity the scheme provides for a refugee claimant to state his case and know the case he has to meet. Mr. Bowie argued that since the procedure under s. 45 was an administrative one, it was quite proper for the Minister and the Refugee Status Advisory Committee to take into account policy considerations and information about world affairs to which the refugee claimant had no opportunity to respond. However, in my view the proceedings before the Immigration Appeal Board were quasi-judicial and the Board was not entitled to rely on material outside the record which the refugee claimant himself submitted on his application for redetermination: see *Permaul v. Minister of Employment and Immigration* (unreported judgment of the Federal Court of Appeal, No. A-576-83, dated November 24, 1983); *Saraos v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 1 F.C. 304, at pp. 308-09. Mr. Bowie submitted that there was no case against the refugee claimant at that stage; it was merely his responsibility to make a written submission which demonstrated on the balance of probabilities that he would be able to establish his claim at a hearing. If the applicant failed to bring forward the requisite facts his claim

Comme je l'ai indiqué, il n'est pas nécessaire que l'absence d'audition soit, dans tous les cas, incompatible avec la justice fondamentale. Ma plus grande préoccupation au sujet du système de procédure envisagé par les art. 45 à 48 et 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'est donc pas l'absence d'audition en soi, mais plutôt l'insuffisance de la possibilité qu'il offre à la personne qui revendique le statut de réfugié d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. M^e Bowie a prétendu que, puisque la procédure prévue à l'art. 45 est de nature administrative, il était tout à fait approprié que le Ministre et le comité consultatif sur le statut de réfugié prennent en considération des questions de politique et des renseignements sur les affaires internationales, auxquels la personne qui revendique le statut de réfugié n'a pas eu la possibilité de répondre. Cependant, j'estime que les procédures devant la Commission d'appel de l'immigration étaient de nature quasi judiciaire et que la Commission n'avait pas le droit de se fonder sur des documents qui ne faisaient pas partie du dossier que la personne qui revendique le statut de réfugié a soumis elle-même lorsqu'elle a demandé un réexamen: voir *Permaul c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (arrêt inédit de la Cour d'appel fédérale, n° A-576-83, en date du 24 novembre 1983), *Saraos c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 304, aux pp. 308 et 309. M^e Bowie a fait valoir qu'à ce stade il n'y avait aucune preuve contre la personne qui revendique le statut de réfugié; celle-ci était sim-

would not be allowed to proceed, but there was nothing fundamentally unfair in this procedure.

It seems to me that the basic flaw in Mr. Bowie's characterization of the procedure under ss. 70 and 71 is his description of the procedure as non-adversarial. It is in fact highly adversarial but the adversary, the Minister, is waiting in the wings. What the Board has before it is a determination by the Minister based in part on information and policies to which the applicant has no means of access that the applicant for redetermination is not a Convention refugee. The applicant is entitled to submit whatever relevant material he wishes to the Board but he still faces the hurdle of having to establish to the Board that on the balance of probabilities the Minister was wrong. Moreover, he must do this without any knowledge of the Minister's case beyond the rudimentary reasons which the Minister has decided to give him in rejecting his claim. It is this aspect of the procedures set out in the Act which I find impossible to reconcile with the requirements of "fundamental justice" as set out in s. 7 of the *Charter*.

It is perhaps worth noting that if the Immigration Appeal Board allows a redetermination hearing to proceed pursuant to s. 71(1), the Minister is entitled pursuant to s. 71(2) to notice of the time and place of the hearing and a reasonable opportunity to be heard. It seems to me that, as a matter of fundamental justice, a refugee claimant would be entitled to discovery of the Minister's case prior to such a hearing. It must be acknowledged, of course, that some of the information upon which the Minister's case would be based might be subject to Crown privilege. But the courts are well able to give the applicant relief if the Minister attempts to make an overly broad assertion of

plement tenue de présenter des observations écrites qui, suivant la prépondérance des probabilités, démontraient qu'elle serait en mesure d'établir le bien-fondé de sa revendication au cours d'une audition. Si le requérant ne soumet pas les faits requis, sa demande ne peut suivre son cours, mais cette procédure ne comporte rien de fondamentalement injuste.

b Il me semble que M^e Bowie commet une erreur fondamentale lorsqu'il décrit la procédure prévue aux art. 70 et 71 comme étant non contradictoire. En fait, il s'agit d'une procédure hautement contradictoire mais la partie adverse, c'est-à-dire le Ministre, attend dans la coulisse. Ce dont la Commission est saisie est une décision du Ministre, fondée en partie sur des renseignements et des politiques auxquels le requérant n'a aucun moyen d'accès, portant que la personne qui demande un réexamen n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Le requérant a le droit de soumettre à la Commission tous les documents pertinents qu'il souhaite mais il est quand même tenu de prouver à la Commission que, suivant la prépondérance des probabilités, le Ministre a commis une erreur. Qui plus est, il doit le faire sans connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre, mis à part les raisons sommaires que celui-ci a décidé de lui communiquer en rejetant sa revendication. C'est cet aspect de la procédure prévue dans la Loi que je trouve impossible à concilier avec les exigences de «justice fondamentale» énoncées à l'art. 7 de la *Charte*.

i Il convient peut-être de souligner que, si la Commission d'appel de l'immigration autorise l'audition d'une demande de réexamen en vertu du par. 71(1), le Ministre a le droit, en vertu du par. 71(2), d'être avisé des date et lieu de l'audition et d'avoir l'occasion de se faire entendre. Il me semble que, du point de vue de la justice fondamentale, la personne qui revendique le statut de réfugié a le droit d'être informée du contenu du dossier dont dispose le Ministre avant la tenue de cette audition. Il faut bien sûr reconnaître que certains renseignements sur lesquels le Ministre fonde sa preuve peuvent être assujettis au privilège de Sa Majesté. Toutefois, les tribunaux sont bien

privilege: see *Canada Evidence Act*, 1980-81-82-83 (Can.), c. 111, Schedule III, s. 36.1.

Under the Act as it presently stands, however, a refugee claimant may never have the opportunity to make an effective challenge to the information or policies which underlie the Minister's decision to reject his claim. Because s. 71(1) requires the Immigration Appeal Board to reject an application for redetermination unless it is of the view that it is more likely than not that the applicant will be able to succeed, it is apparent that an application will usually be rejected before the refugee claimant has had an opportunity to discover the Minister's case against him in the context of a hearing. Indeed, given the fact that s. 71(1) resolves any doubt as to whether or not there should be a hearing against the refugee claimant, I find it difficult to see how a successful challenge to the accuracy of the undisclosed information upon which the Minister's decision is based could ever be launched.

en mesure d'accorder un redressement au requérant si le Ministre tente d'abuser de ce privilège: voir la *Loi sur la preuve au Canada*, 1980-81-82-83 (Can.), chap. 111, annexe III, art. 36.1.

^a Cependant, vu les dispositions actuelles de la Loi, il se peut que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait jamais l'occasion de contester réellement les renseignements ou politiques sous-jacents à la décision du Ministre de rejeter sa revendication. Étant donné que le par. 71(1) oblige la Commission d'appel de l'immigration à rejeter une demande de réexamen, à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause, il est manifeste qu'une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition. ^b En fait, étant donné que le par. 71(1) dissipe tout doute quant à savoir si la personne qui revendique le statut de réfugié devrait faire l'objet d'une audition, je vois difficilement comment on pourrait contester avec succès l'exactitude des renseignements non divulgués sur lesquels se fonde la décision du Ministre.

^c J'estime par conséquent que la procédure d'examen des revendications du statut de réfugié énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* constitue, pour les personnes qui revendent le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale en ce qui concerne l'arbitrage de ces revendications et ^d qu'elle est de ce fait incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. Il est donc nécessaire de passer à la troisième étape de l'enquête et de déterminer si les lacunes de cette procédure en ce qui concerne les normes énoncées à l'art. 7 constituent des limites raisonnables dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'art. 1 de la *Charte*.

^e *c) La procédure peut-elle être sauvée par l'art. 1 de la Charte?*

L'article 1 de la *Charte* prévoit:

1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

(c) *Can the Procedures be Saved under s. 1 of the Charter?*

Section 1 of the *Charter* reads:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

It follows, accordingly, that if the limitations on the rights set out in the *Charter* meet the test articulated in s. 1, the *Charter* has not been violated and the Court's remedial powers thereunder are not called into play.

The question of the standards which the Court should use in applying s. 1 is, without a doubt, a question of enormous significance for the operation of the *Charter*. If too low a threshold is set, the courts run the risk of emasculating the *Charter*. If too high a threshold is set, the courts run the risk of unjustifiably restricting government action. It is not a task to be entered upon lightly.

Unfortunately, counsel devoted relatively little time in the course of argument to the principles the Court should espouse in applying s. 1. This is certainly understandable given the complexity of the other issues which are in one sense preliminary to the application of s. 1. It is nevertheless to be regretted. A particular disappointment is the limited scope of the factual material brought forward by the respondent in support of the proposition that the *Immigration Act*'s provisions constitute a "reasonable limit" on the appellants' rights. It must be acknowledged that counsel operated under considerable time pressure in the preparation of these appeals and I do not intend these remarks as a criticism of the presentation made to the Court by counsel which was, indeed, extremely valuable. On the other hand, I feel constrained to echo the observations made by Estey J. in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357 at p. 384, where he said:

As experience accumulates, the law profession and the courts will develop standards and practices which will enable the parties to demonstrate their position under s. 1 and the courts to decide issues arising under that provision. May it only be said here, in the cause of being helpful to those who come forward in similar proceedings, that the record on the s. 1 issue was indeed minimal, and without more, would have made it difficult for a court to determine the issue as to whether a reasonable limit on a prescribed right had been demonstrably justified.

Il s'ensuit donc que, si la limitation des droits énoncée dans la *Charte* satisfait au critère de l'art. 1, la *Charte* n'est pas violée et la Cour n'a pas à intervenir.

a

La question des normes que doit utiliser la Cour lorsqu'elle applique l'art. 1 revêt, sans aucun doute, une très grande importance pour les fins de l'application de la *Charte*. Si une norme trop faible est établie, les tribunaux risquent d'affaiblir la *Charte*. Si cette norme est trop rigoureuse, ils risquent d'entraver indûment l'action gouvernementale. Ce n'est pas une tâche qu'il faut prendre à la légère.

Malheureusement, au cours de leur argumentation, les avocats ont consacré relativement peu de temps aux principes que la Cour devrait adopter lorsqu'elle applique l'art. 1. Cela se comprend certainement, vu la complexité des autres questions qui, en un sens, doivent être examinées avant d'appliquer l'art. 1. Il faut néanmoins déplorer cette situation et en particulier la portée restreinte des documents factuels présentés par l'intimé à l'appui de la proposition que les dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* constituent une «limite raisonnable» aux droits des appellants. Il faut reconnaître que les avocats ont disposé de très peu de temps pour préparer ces pourvois et je n'entends pas, par ces remarques, critiquer l'exposé des avocats à la Cour qui, en fait, s'est révélé extrêmement utile. D'autre part, je me sens obligée de reprendre les observations formulées par le juge Estey à la p. 384 de l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, où il affirme:

Avec l'expérience, les avocats et les tribunaux établiront des critères et des pratiques qui permettront aux parties de faire la preuve de leurs prétentions relativement à l'art. 1, et aux tribunaux de trancher les questions que cette disposition pourra soulever. Qu'il soit simplement dit ici, dans le but d'aider ceux qui se présenteront dans des procédures analogues, que le dossier portant sur l'art. 1 était effectivement réduit à sa plus simple expression et, à défaut d'autres choses, il aurait difficilement permis à une cour de trancher la question de savoir si on avait démontré que la limite imposée à un droit garanti était raisonnable et justifiée.

b

Mr. Bowie's submissions on behalf of the Minister with respect to s. 1 were that Canadian procedures with respect to the adjudication of refugee claims had received the approbation of the office of the United Nations High Commissioner for Refugees and that it was not uncommon in Commonwealth and Western European countries for refugee claims to be adjudicated administratively without a right to appeal. He further argued that the Immigration Appeal Board was already subjected to a considerable strain in terms of the volume of cases which it was required to hear and that a requirement of an oral hearing in every case where an application for redetermination of a refugee claim has been made would constitute an unreasonable burden on the Board's resources.

One or two comments are in order respecting this approach to s. 1. It seems to me that it is important to bear in mind that the rights and freedoms set out in the *Charter* are fundamental to the political structure of Canada and are guaranteed by the *Charter* as part of the supreme law of our nation. I think that in determining whether a particular limitation is a reasonable limit prescribed by law which can be "demonstrably justified in a free and democratic society" it is important to remember that the courts are conducting this inquiry in light of a commitment to uphold the rights and freedoms set out in the other sections of the *Charter*. The issue in the present case is not simply whether the procedures set out in the *Immigration Act, 1976* for the adjudication of refugee claims are reasonable; it is whether it is reasonable to deprive the appellants of the right to life, liberty and security of the person by adopting a system for the adjudication of refugee status claims which does not accord with the principles of fundamental justice.

Seen in this light I have considerable doubt that the type of utilitarian consideration brought forward by Mr. Bowie can constitute a justification for a limitation on the rights set out in the *Charter*. Certainly the guarantees of the *Charter* would be illusory if they could be ignored because it was administratively convenient to do so. No doubt

En ce qui concerne l'art. 1, M^e Bowie a fait valoir au nom du Ministre que la procédure suivie au Canada pour statuer sur les revendications du statut de réfugié a reçu l'approbation du bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés et qu'il n'est pas rare dans les pays du Commonwealth et de l'Europe de l'Ouest que ces revendications soient tranchées par voie administrative sans droit d'appel. Il a ajouté que la Commission d'appel de l'immigration faisait déjà face à un volume considérable d'affaires qu'elle devait entendre et que ce serait taxer ses ressources de façon déraisonnable que d'exiger la tenue d'une audition dans tous les cas où une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié est présentée.

Une ou deux observations s'imposent au sujet de l'art. 1. Il est important, me semble-t-il, de garder à l'esprit que les droits et libertés énoncés dans la *Charte* sont des éléments essentiels de la structure politique du Canada et qu'ils sont garantis par la *Charte* en tant que partie de la loi suprême de notre pays. Je pense qu'en déterminant si une limite donnée constitue une limite raisonnable prescrite par la loi et «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique», il est important de se rappeler que les tribunaux effectuent cette enquête tout en veillant au respect des droits et libertés énoncés dans les autres articles de la *Charte*. La question en l'espèce n'est pas simplement de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* relativement à l'arbitrage des revendications du statut de réfugié est raisonnable; il s'agit de savoir s'il est raisonnable de porter atteinte au droit des appelants à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne en adoptant un système pour statuer sur les revendications du statut de réfugié qui n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale.

À cet égard, je doute énormément que ce genre de considération utilitaire soumise par M^e Bowie puisse justifier la limitation des droits énoncés dans la *Charte*. Les garanties de la *Charte* seraient certainement illusoires s'il était possible de les ignorer pour des motifs de commodité administrative. Il est sans doute possible d'épargner beaucoup

considerable time and money can be saved by adopting administrative procedures which ignore the principles of fundamental justice but such an argument, in my view, misses the point of the exercise under s. 1. The principles of natural justice and procedural fairness which have long been espoused by our courts, and the constitutional entrenchment of the principles of fundamental justice in s. 7, implicitly recognize that a balance of administrative convenience does not override the need to adhere to these principles. Whatever standard of review eventually emerges under s. 1, it seems to me that the basis of the justification for the limitation of rights under s. 7 must be more compelling than any advanced in these appeals.

Moreover, I am not convinced in light of the submissions made by the appellants that the limitations on the rights of refugee claimants which are imposed by the adjudication procedures of the *Immigration Act, 1976* are reasonable even on the respondent's own terms. It is obvious that there is a considerable degree of dissatisfaction with the present system even on the part of those who administer it. In an address given in Toronto on October 25, 1980, Janet Scott, Q.C., the Chairman of the Immigration Appeal Board made the following remarks:

There is no blinking at the fact that the sections dealing with the Board's jurisdiction in refugee redetermination are highly unsatisfactory. Leaving aside any consideration of natural justice, the system is extremely cumbersome, and when we enter into the sphere of natural justice, open to criticism as unjust.

In September 1980 the Minister of Employment and Immigration established a Task Force on Immigration Practices and Procedures and in November 1981 the Task Force issued a report entitled *The Refugee Status Determination Process*. The Task Force recommended wholesale changes in the procedures employed in the determination of refugee claims, including a recommendation that "A refugee claimant should be entitled to a hearing in every case where the [Refugee Status Advisory Committee] is not prepared to make a positive recommendation on the basis of the transcript" (Report p. xvi). In its conclusion,

de temps et d'argent en adoptant une procédure administrative qui ne tient pas compte des principes de justice fondamentale, mais un tel argument, à mon avis, passe à côté de l'objet de l'art. 1. Les ^a principes de justice naturelle et d'équité en matière de procédure que nos tribunaux ont adoptés depuis longtemps et l'enchâssement constitutionnel des principes de justice fondamentale à l'art. 7 comportent la reconnaissance implicite que la prépondérance des motifs de commodité administrative ne l'emporte pas sur la nécessité d'adhérer à ces principes. Quelle que soit la norme d'examen qui se dégage finalement de l'art. 1, il me semble que le fondement de la limitation des droits sous le régime de l'art. 7 doit être plus convaincant que ceux qui ont été avancés en l'espèce.

En outre, les arguments présentés par les appétents ne me convainquent pas que les limites imposées aux droits des personnes qui revendiquent le statut de réfugié par la procédure prévue dans la *Loi sur l'immigration de 1976* sont raisonnables même au sens où l'entend l'intimé. Il est évident ^d que le système actuel suscite beaucoup de mécontentement même parmi les personnes qui l'administrent. Dans une allocution prononcée à Toronto le 25 octobre 1980, Janet Scott, c.r., présidente de la Commission d'appel de l'immigration, a fait les ^e remarques suivantes:

^f [TRADUCTION] C'est un fait que les articles relatifs à la compétence de la Commission en matière de réexamen du statut de réfugié laissent énormément à désirer. Mis à part toute considération de justice naturelle, le ^g système est extrêmement lourd et, lorsque nous abordons le domaine de la justice naturelle, il peut être taxé d'injuste.

Au mois de septembre 1980, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a constitué un groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration et, en novembre 1981, ce groupe d'étude a publié un rapport intitulé *Reconnaissance du statut de réfugié*, dans lequel il recommande une modification systématique de la procédure d'arbitrage des revendications du statut de réfugié, en proposant notamment ce qui suit: «La personne qui revendique le statut de réfugié devrait avoir droit à une audition dans tous les cas où le [comité consultatif sur le statut de réfugié] n'est pas disposé à faire une recommandation posi-

the Task Force discussed the impact of its recommendation that an oral hearing be given in each case. At page 103 the Report states:

In the end, then, the question is one of resources. Would the additional expenditures be warranted? How does one do a cost-benefit analysis where the "benefit" is to be found in vague concepts, such as "fairness" and "justice"? One approach may be to canvass other forms of adjudication by federal tribunals and compare the significance of their decisions and the kinds of hearings which they offer with those of the refugee determination process. Without referring to specific bodies or in any way denigrating the importance of their work, the impact of their decisions often pales in comparison to refugee determination. Yet they generally offer far more in the way of procedural fairness.

Even if the cost of compliance with fundamental justice is a factor to which the courts would give considerable weight, I am not satisfied that the Minister has demonstrated that this cost would be so prohibitive as to constitute a justification within the meaning of s. 1. Though it is tempting to make observations about what factors might give rise to justification under s. 1, and on the standards of review which should be applied with respect to s. 1, I think it would be unwise to do so. I therefore confine my observations on the application of s. 1 to those necessary for the disposition of the appeals.

To recapitulate, I am persuaded that the appellants are entitled to assert the protection of s. 7 of the *Charter* in the determination of their claims to Convention refugee status under the *Immigration Act, 1976*. I am further persuaded that the procedures under the Act as they were applied in these cases do not meet the requirements of fundamental justice under s. 7 and that accordingly the appellants' rights under s. 7 were violated. Finally, I believe that the respondent has failed to demonstrate that the procedures set out in the Act constitute a reasonable limit on the appellants' rights within the meaning of s. 1 of the *Charter*. I would accordingly allow the appeals. In so doing I

tive se fondant sur la copie de l'interrogatoire» (page xviii du rapport). Dans sa conclusion, le groupe d'étude a examiné l'effet de sa recommandation qu'une audition soit accordée dans tous les cas. Voici ce que l'on dit à la p. 121 du rapport:

In the end, then, the question is one of resources. Would the additional expenditures be warranted? How does one do a cost-benefit analysis where the "benefit" is to be found in vague concepts, such as "fairness" and "justice"? One approach may be to canvass other forms of adjudication by federal tribunals and compare the significance of their decisions and the kinds of hearings which they offer with those of the refugee determination process. Without referring to specific bodies or in any way denigrating the importance of their work, the impact of their decisions often pales in comparison to refugee determination. Yet they generally offer far more in the way of procedural fairness.

b La question qu'il faut finalement se poser à trait aux ressources. Serait-il justifié d'augmenter les dépenses? Comment peut-on faire une analyse de rentabilité lorsque les «avantages» du processus se trouvent dans des notions abstraites comme la «justice» et l'«impartialité»? On pourrait analyser d'autres formes d'arbitrage adoptées par les tribunaux fédéraux et comparer l'importance de leurs décisions et le genre d'audition accordé avec le processus de reconnaissance du statut de réfugié. Sans c donner le nom d'aucun organisme, ni dénigrer en aucune façon l'importance de leurs travaux, les répercussions de leurs décisions sont souvent bien loin de celles qui impliquent les décisions concernant les réfugiés. Pourtant, ils offrent souvent beaucoup plus d'équité au niveau de la d procédure.

Même si le coût qu'entraîne l'observation de la justice fondamentale est un facteur auquel les tribunaux attachent une grande importance, le e Ministre ne m'a pas convaincue que ce coût serait prohibitif au point de constituer une justification au sens de l'art. 1. Bien qu'il soit tentant de faire des observations au sujet des facteurs qui pourraient donner lieu à une justification au sens de l'art. 1, et sur les normes d'examen qui doivent être appliquées relativement à cet article, je pense qu'il ne serait pas sage de le faire. Je limite par conséquent mes observations concernant l'application de f l'art. 1 à celles qui sont nécessaires pour statuer g sur les pourvois.

Pour récapituler, je suis convaincue que les appellants ont le droit d'invoquer la protection de h l'art. 7 de la *Charte* en ce qui concerne la détermination, sous le régime de la *Loi sur l'immigration i de 1976*, de leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention. Je suis également convaincue que la procédure prévue par la Loi, appliquée en l'espèce, ne satisfait pas aux exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7 et que, par conséquent, il y a eu violation des droits que cet article confère aux appellants. J'estime j enfin que l'intimé n'a pas démontré que la procédure énoncée dans la Loi constitue une limite raisonnable aux droits des appellants, au sens de

should, however, observe that the acceptance of certain submissions, particularly concerning the scope of s. 7 of the *Charter* in the context of these appeals, is not intended to be definitive of the scope of the section in other contexts. I do not by any means foreclose the possibility that s. 7 protects a wider range of interests than those involved in these appeals.

4. Remedies

I turn now to the issue of the remedy to which the appellants are entitled. Sections 24(1) of the *Charter* and 52(1) of the *Constitution Act, 1982* both apply. Section 52(1) requires a declaration that s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* is of no force and effect to the extent it is inconsistent with s. 7. The appellants who have suffered as a result of the application of an unconstitutional law to them are entitled under s. 24(1) to apply to a court of competent jurisdiction for "such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances". What remedy is available in the context of this case?

The Court's jurisdiction is invoked in two contexts. In the first, these are appeals from dismissals by the Federal Court of Appeal of applications for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*. In this context the Court is limited to the powers the Federal Court is entitled to exercise pursuant to s. 28. In the other context, however, the Court's broad remedial powers under s. 24 of the *Charter* are invoked.

The significance of the limitation of the Court's judicial review power under s. 28 of the *Federal Court Act* is apparent from the decision of Urie J. in *Brempong v. Minister of Employment and Immigration, supra*. In that case, Urie J. observed that s. 28 provided the Federal Court of Appeal with supervisory powers only over decisions made on a "judicial or quasi-judicial basis" and that accordingly the Court had no jurisdiction to review what he characterized as an "administrative" deci-

l'art. 1 de la *Charte*. Je suis par conséquent d'avis d'accueillir les pourvois. Ce faisant, je ferai cependant remarquer que l'acceptation de certains arguments, particulièrement en ce qui concerne la portée de l'art. 7 de la *Charte* dans le contexte des présents pourvois, ne vise pas à établir de façon définitive la portée de cet article dans d'autres contextes. Je n'exclus en aucune façon la possibilité que l'art. 7 protège un éventail de droits plus large que ceux dont il est question en l'espèce.

4. Mesures de redressement

J'examinerai maintenant la question du redressement auquel ont droit les appellants. Les paragraphes 24(1) de la *Charte* et 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'appliquent tous les deux. Le paragraphe 52(1) requiert une déclaration que le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'art. 7. Les appellants qui ont subi un préjudice par suite de l'application à leur cas d'une loi inconstitutionnelle ont le droit, en vertu du par. 24(1), de s'adresser à un tribunal compétent en vue d'obtenir «la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances». Quelle réparation peut-on accorder en l'espèce?

La compétence de la Cour est invoquée de deux façons. En premier lieu, les présents pourvois découlent du rejet par la Cour d'appel fédérale de demandes d'examen judiciaire fondées sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans ce cas, la Cour est limitée aux pouvoirs que la Cour fédérale a le droit d'exercer en vertu de l'art. 28. En second lieu, cependant, on invoque le pouvoir général de redressement que possède la Cour en vertu l'art. 24 de la *Charte*.

L'arrêt *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, rédigé par le juge Urie, fait ressortir l'importance de la limitation du pouvoir d'examen judiciaire que possède la cour en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans cet arrêt, le juge Urie fait remarquer que l'art. 28 confère à la Cour d'appel fédérale des pouvoirs de surveillance uniquement sur les décisions soumises à un «processus judiciaire ou quasi judiciaire» et que, par conséquent, cette cour n'a pas compétence

sion by the Minister under s. 45 of the *Immigration Act, 1976*. The Board is a quasi-judicial body and without doubt its determinations are subject to review under s. 28. The question the Court faces, as I see it, is whether the broader remedial power which it possesses under s. 24(1) of the *Charter* entitles it to extend its review of possible violations of the *Charter* to the Ministerial determinations made pursuant to s. 45 of the *Immigration Act, 1976*. In my view it does not.

Section 24(1) of the *Charter* provides remedial powers to "a court of competent jurisdiction". As I understand this phrase, it premises the existence of jurisdiction from a source external to the *Charter* itself. This Court certainly has jurisdiction to review the decisions of the Immigration Appeal Board in these cases pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*. If the appeals originated as petitions for *certiorari* brought in the Trial Division of the Federal Court pursuant to s. 18 of the *Federal Court Act*, the Ministerial decisions made pursuant to s. 45 of the *Immigration Act, 1976* would be subject to review. In my view, however, any violations of the *Charter* which arose out of Ministerial decisions under s. 45 are not subject to review on these appeals because of the judicial limitations on the Federal Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act*. I would accordingly make no observations with respect to them or with respect to the question of whether or to what extent s. 45 of the *Immigration Act, 1976* is of no force and effect as a result of any inconsistency with the *Charter*.

Confining myself to the decisions of the Immigration Appeal Board which are under review, I would allow the appeals, set aside the decisions of the Federal Court of Appeal and of the Immigration Appeal Board and remand all seven cases for a hearing on the merits by the Board in accordance with the principles of fundamental justice articulated above. Since s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* which restricts the Board's power to

pour examiner ce qu'il a qualifié de décision «administrative» rendue par le Ministre sous le régime de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. La Commission est un organisme quasi judiciaire et ses décisions peuvent sans aucun doute être soumises à l'examen prévu à l'art. 28. Selon moi, la question soumise à la Cour est de savoir si le pouvoir de redressement plus étendu que lui confère le par. 24(1) de la *Charte* lui permet d'étendre son examen des violations possibles de la *Charte* aux décisions ministérielles rendues conformément à l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. J'estime que non.

Le paragraphe 24(1) de la *Charte* confère des pouvoirs de redressement à «un tribunal compétent». Cette expression présuppose, si je comprends bien, l'existence d'une compétence indépendante de la *Charte* elle-même. Cette Cour a certainement compétence, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour examiner les décisions de la Commission d'appel de l'immigration dans les cas qui nous intéressent. Si tout avait commencé en l'espèce par des requêtes en *certiorari* devant la Division de première instance de la Cour fédérale conformément à l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, les décisions ministérielles rendues en vertu de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* pourraient faire l'objet d'un examen. Mais, à mon avis, les violations de la *Charte* découlant des décisions ministérielles rendues en vertu de l'art. 45 ne peuvent faire l'objet d'un examen en l'espèce en raison des limites qu'impose à la Cour d'appel fédérale l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je ne ferai par conséquent aucune observation quant à ces violations ni en ce qui concerne la question de savoir si ou dans quelle mesure l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant pour cause d'incompatibilité avec la *Charte*.

Me limitant aux décisions de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de l'examen, je suis d'avis d'accueillir les pourvois, d'infirmer les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration et de renvoyer les sept affaires à la Commission pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale énoncés précédemment. Étant donné que le par.

allow hearings to proceed to cases in which it is of the opinion that the applicant for redetermination is more likely than not to succeed upon a hearing of his claim, is inconsistent with the principles of fundamental justice set out in s. 7 of the *Charter*, the appellants are also entitled to a declaration that s. 71(1) is of no force and effect to the extent of the inconsistency.

I would award costs on the application for leave to appeal and costs of the appeal to this Court to Mr. Satnam Singh on a solicitor-client basis. Costs in respect of the other six appellants shall be as prescribed by the Order of this Court dated February 16, 1984.

The reasons of Beetz, Estey and McIntyre were delivered by

BEETZ J.—The main issue which was argued when these appeals were heard on April 30 and May 1, 1984, was whether the procedures set out in the *Immigration Act, 1976*, 1976-77 (Can.), c. 52 as amended, for the adjudication of the claims of persons claiming refugee status in Canada, deny such claimants rights they are entitled to assert under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. No submissions were made at that time as to the possible application of the *Canadian Bill of Rights* to these appeals.

On December 7, 1984, the Deputy Registrar wrote to counsel to inform them that the members of the Court would like to have their submissions in writing on the application of the *Canadian Bill of Rights*. Counsel for all the parties and the interveners complied and counsel for the appellants replied, also in writing.

Like my colleague, Madame Justice Wilson, whose reasons for judgment I have had the advantage of reading, I conclude that these appeals ought to be allowed. But I do so on the basis of the *Canadian Bill of Rights*. I refrain from expressing any views on the question whether the *Canadian*

71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui limite le pouvoir de la Commission d'autoriser la tenue d'une audition aux cas où elle estime que la personne qui demande le réexamen pourra probablement obtenir gain de cause à la suite de l'audition de sa revendication, est incompatible avec les principes de justice fondamentale énoncés à l'art. 7 de la *Charte*, les appellants ont également droit à un jugement déclaratoire portant que le par. 71(1)
b est inopérant dans la mesure de son incompatibilité.

Je suis d'avis d'accorder à M. Satnam Singh des dépens sur la base procureur-client relativement à
c la demande d'autorisation de pourvoi et au pourvoi lui-même devant cette Cour. Quant aux six autres appellants, des dépens leur seront accordés tel que prescrit par l'ordonnance de cette Cour en date du
d 16 février 1984.

Version française des motifs des juges Beetz, Estey et McIntyre rendus par

LE JUGE BEETZ—Le principal point litigieux
e débattu à l'audition de ces pourvois, les 30 avril et 1^{er} mai 1984, était de savoir si la procédure prescrite par la *Loi sur l'immigration de 1976*, 1976-77 (Can.), chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada, empêche les personnes qui revendent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À l'époque, aucun argument n'a porté sur l'application possible de la
g *Déclaration canadienne des droits* à ces pourvois.

Le 7 décembre 1984, le registraire adjoint a écrit aux avocats pour les informer que les membres de la Cour aimeraient recevoir par écrit leurs
h observations sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*. Les avocats de toutes les parties et des intervenants se sont rendus à cette demande et les avocats des appellants ont également présenté leur réponse par écrit.

À l'instar de ma collègue, Madame le juge Wilson, dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement, je conclus que ces pourvois doivent être accueillis. Cependant, je le fais en fonction de la *Déclaration canadienne des droits*. Je m'abstiens d'exprimer une opinion sur la question de savoir si

Charter of Rights and Freedoms is applicable at all to the circumstances of these cases and more particularly, on the important question whether the *Charter* affords any protection against a deprivation or the threat of a deprivation of the right to life, liberty or security of the person by foreign governments.

Section 26 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should be kept in mind. It provides:

26. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada.

Thus, the *Canadian Bill of Rights* retains all its force and effect, together with the various provincial charters of rights. Because these constitutional or quasi-constitutional instruments are drafted differently, they are susceptible of producing cumulative effects for the better protection of rights and freedoms. But this beneficial result will be lost if these instruments fall into neglect. It is particularly so where they contain provisions not to be found in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and almost tailor-made for certain factual situations such as those in the cases at bar.

I refer to my colleague's account of the facts, the procedural history of the seven appeals and generally, to her quotation of the relevant provisions of the *Immigration Act, 1976*, and her description of the scheme of the Act.

The main issue, as I see it, is whether the procedures followed in these cases for the determination of Convention refugee status are in conflict with the *Canadian Bill of Rights* and more particularly with s. 2(e) thereof.

In order to understand the scheme of the *Immigration Act, 1976* it is necessary to refer to all the procedures for determination of whether an individual is a Convention refugee, including initial determination under ss. 45 to 48 of the Act and redetermination by the Immigration Appeal Board, under ss. 70 and 71. It should be emphasized however that, in these appeals, we are direct-

la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique d'aucune manière aux circonstances de ces affaires et, plus particulièrement, sur l'importante question de savoir si la *Charte* offre une protection quelconque contre les atteintes ou menaces d'atteintes au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne par des gouvernements étrangers.

L'article 26 de la *Charte canadienne des droits et libertés* doit être gardé à l'esprit. Il porte:

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

Ainsi, la *Déclaration canadienne des droits* conserve toute sa force et son effet, de même que les diverses chartes des droits provinciales. Comme ces instruments constitutionnels ou quasi constitutionnels ont été rédigés de diverses façons, ils sont susceptibles de produire des effets cumulatifs assurant une meilleure protection des droits et des libertés. Ce résultat bénéfique sera perdu si ces instruments tombent en désuétude. Cela est particulièrement vrai dans le cas où ils contiennent des dispositions qu'on ne trouve pas dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et qui paraissent avoir été spécialement conçues pour répondre à certaines situations de fait comme de celles en cause en l'espèce.

Je renvoie à l'exposé des faits de ma collègue, à l'historique des procédures relatives aux sept pourvois et, en général, à ses citations des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ainsi qu'à sa description de l'économie de la Loi.

Le point principal, selon moi, est de savoir si la procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention suivie dans ces affaires va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits* et, plus particulièrement, de son al. 2e).

Pour comprendre l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il est nécessaire de se reporter à l'ensemble de la procédure applicable pour reconnaître si une personne est un réfugié au sens de la Convention, y compris la procédure de reconnaissance initiale énoncée aux art. 45 à 48 de la Loi, et la procédure de réexamen par la Commission d'appel de l'immigration, énoncée aux art. 70

ly concerned only with redetermination made by the Immigration Appeal Board pursuant to s. 71(1) of the *Immigration Act*, 1976, whereby the Board ordered that the applications for redetermination of the claims be not allowed to proceed and determined that the applicants were not Convention refugees. The appellants have unsuccessfully applied to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to have these orders reviewed and set aside. But the advice given by the Refugee Status Advisory Committee and the initial determinations made by the Minister pursuant to s. 45 of the Act have not been attacked and are not subject to review in these appeals from the decisions of the Federal Court of Appeal. I stress this because several submissions were made to us relating to alleged procedural shortcomings at the initial determination stage and relating as well to various means to remedy those shortcomings. Such remedies, whatever their merit, would not help the present appellants who have passed the initial determination stage. And, in any event, in an appeal from a decision of the Federal Court of Appeal on a s. 28 application to review, our jurisdiction, if we allow the appeal, is limited to rendering the decision which the Federal Court of Appeal ought to have rendered.

As I said earlier, the relevant provision of the *Canadian Bill of Rights* is s. 2(e) but it will also be convenient to quote s. 1:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

(b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

(c) freedom of religion;

et 71. Il faut souligner cependant que, dans les présents pourvois, nous ne nous intéressons directement qu'au réexamen effectué par la Commission d'appel de l'immigration conformément au par.

a 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, à la suite duquel la Commission a ordonné que les demandes de réexamen des revendications ne suivent pas leur cours et a décidé que les requérants n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention.

b Les appellants ont demandé sans succès à la Cour d'appel fédérale, conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, d'examiner et d'annuler ces décisions.

c Mais l'avis donné par le comité consultatif sur le statut de réfugié et les décisions initiales rendues par le Ministre conformément à l'art. 45 de la Loi n'ont pas été contestés et ne font pas l'objet d'un examen dans les présents pourvois formés contre

d les décisions de la Cour d'appel fédérale. J'insiste sur ce point car plusieurs observations nous ont été faites au sujet de prétendus vices de procédure au stade de la reconnaissance initiale, de même qu'au sujet de divers moyens de remédier à ces vices. Ces

e moyens, quel que soit leur bien-fondé, ne sont d'aucune aide aux présents appellants qui ont dépassé le stade de la procédure de la reconnaissance initiale. Et, en tout état de cause, dans un pourvoi contre une décision de la Cour d'appel fédérale suite à une demande d'examen en vertu de l'art. 28, notre compétence, au cas où nous ferions droit au pourvoi, se limite à rendre la décision que la Cour d'appel fédérale aurait dû rendre.

g Comme je l'ai dit précédemment, l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* est la disposition pertinente, mais il convient également de citer l'art. 1:

h 1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

i a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

j b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

c) la liberté de religion;

- (d) freedom of speech;
- (e) freedom of assembly and association, and
- (f) freedom of the press.

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it should operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

- (e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

The main submissions made by Mr. Scott, of counsel for the first six appellants, are to a substantial extent supported by Mr. Coveney, of counsel for the seventh appellant, who took a slightly different approach. They read as follows:

2. The Appellants submit that either section 45 or 71 of the *Immigration Act* abrogates the right guaranteed by section 2(e) of the *Bill of Rights*, unless one of those sections is construed as requiring a full hearing before the Refugee Status Advisory Committee (RSAC), the Minister, or the Immigration Appeal Board, which hearings have not been held in any of these 6 cases.

3. The Appellants submit that two points must be established in order to show that a breach of section 2(e) has occurred:

- 1. that the Appellants' "rights and obligations" fall to be "determined" by the RSAC, the Minister and the Immigration Appeal Board; and
- 2. that the Appellants were not afforded a "fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice" by any of these statutory authorities.

Mr. Scott then gives what seems to me an accurate summary of the legal rights given to Convention refugees in Canada by the *Immigration Act, 1976* and Regulations:

- 1. the "right to remain in Canada" if a Minister's Permit is obtained; or

Immigration Act, s. 4(2).

- d) la liberté de parole;
- e) la liberté de réunion et d'association, et
- f) la liberté de la presse.

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes,

b ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

- c e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

Les principaux arguments de M^e Scott, l'avocat des six premiers appellants, reçoivent dans une large mesure l'appui de M^e Coveney, l'avocat du septième appellant, qui a adopté un point de vue légèrement différent. Voici ces arguments:

[TRADUCTION] 2. Les appellants font valoir que l'un ou l'autre des art. 45 et 71 de la *Loi sur l'immigration* supprime le droit que garantit l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, à moins que l'on interprète l'un de ces articles comme requérant la tenue d'une audition complète devant le comité consultatif sur le statut de réfugié (CCSR), le Ministre ou la Commission d'appel de l'immigration, auditions qui n'ont eu lieu dans aucun de ces six cas.

3. Les appellants soutiennent que deux éléments doivent être établis pour démontrer qu'il y a eu violation de l'al. 2e):

- 1. que les «droits et obligations» des appellants doivent être «définis» par le CCSR, le Ministre et la Commission d'appel de l'immigration; et
- h 2. que les appellants n'ont eu droit à «une audition impartiale de [leur] cause, selon les principes de justice fondamentale» devant aucune de ces autorités constituées par la loi.

M^e Scott donne alors ce qui me paraît être un résumé exact des droits que confère la *Loi sur l'immigration de 1976* et le Règlement à un réfugié au sens de la Convention qui se trouve au Canada:

[TRADUCTION] 1. le «droit de demeurer au Canada» si un permis du Ministre est obtenu; ou

Loi sur l'immigration, par. 4(2).

2. if a Minister's Permit cannot be obtained, then:

- (a) the right not to be removed to a country where life or freedom is threatened;

Immigration Act, s. 55.

- (b) if removed from Canada, the right to re-enter if a safe country cannot be found; and

Immigration Act, s. 14(1)(c).

- (c) the right to be considered under the criteria provided in the Regulations, for "employment authorization" while residing in Canada.

Regulations, s. 19(3)(k), 20.

Mr. Scott then concludes on this first branch of his submission:

10. It is submitted that because Convention refugees enjoy these rights under Canadian law, a person who applies for refugee status under section 45 or 70 of the Act meets the first requirement for claiming the protection of "fundamental justice" under section 2(e) of the *Bill of Rights*, namely, that a law of Canada provides a procedure "for the determination of his rights".

In his written submissions, Mr. Bowie, of counsel for the Attorney General of Canada, makes a concession in the following terms:

2. The Attorney General of Canada does not dispute that the process of determining and redetermining refugee claims involves the determination of rights and obligations of the refugee claimants. It is only in that respect that his submissions with respect to section 2(e) of the *Bill of Rights* differ from his submissions with respect to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It was submitted upon the hearing of these appeals that a denial of a claim to refugee status by the operation of Canadian law does not deprive the claimant of "the right to life, liberty and security of the person" guaranteed by section 7 of the *Charter*.

In his reply, Mr. Scott refers to the Attorney General's acknowledgment that the process of adjudicating refugee claims under the *Immigration Act, 1976* involves the determination of "rights and obligations". Mr. Scott then concludes:

The remaining issue, therefore, is whether the procedures provided by the Act conform to the dictates of "fundamental justice".

2. si un permis du Ministre ne peut être obtenu, alors:

- a) le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées;

Loi sur l'immigration, art. 55.

- b) s'il a été renvoyé du Canada, le droit d'y revenir si un pays sûr ne peut être trouvé; et

Loi sur l'immigration, al. 14(1)c).

- c) le droit à l'examen de son cas selon les critères prévus dans le Règlement, afin d'obtenir «un permis de travail» pendant qu'il réside au Canada.

Règlement, al. 19(3)k) et art. 20.

c M^e Scott conclut alors le premier volet de son argumentation ainsi:

[TRADUCTION] 10. On fait valoir que puisque les réfugiés au sens de la Convention jouissent de ces droits en vertu de la loi en vigueur au Canada, la personne qui

d revendique le statut de réfugié aux termes des art. 45 ou 70 de la Loi remplit la première condition requise pour pouvoir réclamer la protection de la «justice fondamentale» prévue à l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, savoir qu'une loi du Canada prescrit une procédure e pour la définition de ses droits».

Dans ses observations écrites, M^e Bowie, le substitut du procureur général du Canada, concède ce qui suit:

f [TRADUCTION] 2. Le procureur général du Canada ne conteste pas que le processus d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié comporte la définition des droits et des obligations de ceux qui le revendiquent. Ce n'est que sur ce point que ses observations portant sur l'al. 2e) de la *Déclaration des droits* g diffèrent de ses observations concernant l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. On a soutenu à l'audition de ces pourvois que le rejet d'une revendication du statut de réfugié par application du droit canadien ne prive pas celui qui le revendique du «droit à la

h vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» garanti par l'art. 7 de la *Charte*.

Dans sa réponse, M^e Scott mentionne le fait que le procureur général a reconnu que la procédure prescrite par la *Loi sur l'immigration de 1976* pour statuer sur les revendications du statut de réfugié comporte la définition de «droits et obligations». M^e Scott conclut ensuite:

j [TRADUCTION] Il reste donc à déterminer si la procédure prescrite par la Loi est conforme aux impératifs de «la justice fondamentale».

In view of the last sentence in the Attorney General's acknowledgment quoted above, I am not absolutely clear whether or not it was conceded by the Attorney General that the "rights" referred to in s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* are not the same rights or rights of the same nature as those which are enumerated in s. 1, including "the right of the individual to life, liberty, security of the person . . . and the right not to be deprived thereof except by due process of law".

Be that as it may, it seems clear to me that the ambit of s. 2(e) is broader than the list of rights enumerated in s. 1 which are designated as "human rights and fundamental freedoms" whereas in s. 2(e), what is protected by the right to a fair hearing is the determination of one's "rights and obligations", whatever they are and whenever the determination process is one which comes under the legislative authority of the Parliament of Canada. It is true that the first part of s. 2 refers to "the rights or freedoms herein recognized and declared", but s. 2(e) does protect a right which is fundamental, namely "the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice" for the determination of one's rights and obligations, fundamental or not. It is my view that, as was submitted by Mr. Coveney, it is possible to apply s. 2(e) without making reference to s. 1 and that the right guaranteed by s. 2(e) is in no way qualified by the "due process" concept mentioned in s. 1(a).

Accordingly, the process of determining and redetermining appellants' refugee claims involves the determination of rights and obligations for which the appellants have, under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. It follows also that this case is distinguishable from cases where a mere privilege was refused or revoked, such as *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376, and *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570.

I therefore agree with the first branch of Mr. Scott's submission.

Compte tenu de la dernière phrase de la reconnaissance du procureur général, je ne suis pas tout à fait convaincu qu'il ait reconnu que les «droits» mentionnés à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne sont pas les mêmes droits, ou des droits de même nature, que ceux énumérés à l'art. 1, dont «le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne . . . et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière b de la loi».

Quoi qu'il en soit, il me semble évident que l'al. 2e) a une portée plus large que la liste des droits énumérés à l'art. 1 et désignés comme «droits de l'homme et libertés fondamentales», tandis qu'à l'al. 2e), ce que protège le droit à une audition impartiale, c'est la définition des «droits et obligations» d'une personne quels qu'ils soient et dans d tous les cas où le processus de définition relève de l'autorité législative du Parlement du Canada. Il est vrai que la première partie de l'art. 2 parle «des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes», mais l'al. 2e) protège un droit fondamental, savoir le «droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale», pour la définition des droits et des obligations d'une personne, qu'ils soient fondamentaux ou non. Je suis d'avis que comme l'a fait valoir M^e Coveney, il est possible d'appliquer l'al. 2e) sans se référer à l'art. 1 et que le droit garanti par l'al. 2e) n'est nullement limité par la notion «d'application régulière de la loi» mentionnée à l'al. 1a).

^g En conséquence, la procédure d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié des appellants comporte la définition de droits et d'obligations à l'égard desquels les appellants ont h droit, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Il s'ensuit également que cette affaire peut être distinguée de celles où un simple privilège a été refusé ou révoqué comme, par exemple, dans les affaires *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, et *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570.

^j Je suis donc d'accord avec le premier volet de l'argumentation de M^e Scott.

What remains to be decided is whether in the cases at bar, the appellants were afforded "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice".

I have no doubt that they were not.

What the appellants are mainly justified of complaining about in my view is that their claims to refugee status have been finally denied without their having been afforded a full oral hearing at a single stage of the proceedings before any of the bodies or officials empowered to adjudicate upon their claim on the merits. They have actually been heard by the one official who has nothing to say in the matter, a senior immigration officer. But they have been heard neither by the Refugee Status Advisory Committee, who could advise the Minister, neither by the Minister, who had the power to decide and who dismissed their claim, nor by the Immigration Appeal Board which did not allow their application to proceed and which determined, finally, that they are not Convention refugees.

I do not wish to suggest that the principles of fundamental justice will impose an oral hearing in all cases. In *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 747, Estey J. speaking for the Court quoted Tucker L.J. in *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), at p. 118:

The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth.

The most important factors in determining the procedural content of fundamental justice in a given case are the nature of the legal rights at issue and the severity of the consequences to the individuals concerned. In the same *Inuit Tapirisat* case, at the same page, Estey J. also quoted Lord Denning, M.R., in *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.), at p. 19:

Il reste à décider si, dans les présentes espèces, les appellants ont eu droit «à une audition impartiale de [leur] cause, selon les principes de justice fondamentale».

^a

Je suis convaincu que non.

Ce dont les appellants sont principalement justifiés de se plaindre, à mon avis, c'est que leurs revendications du statut de réfugié ont été rejetées de manière définitive sans qu'ils aient pu bénéficier d'une audition complète à aucun moment au cours des procédures devant l'un ou l'autre des organismes ou fonctionnaires habilités à statuer sur le fond de leurs revendications. Ils ont en fait été entendus par un seul fonctionnaire qui n'a rien à dire dans cette affaire, savoir un agent d'immigration supérieur. Mais ils n'ont été entendus ni par le comité consultatif sur le statut de réfugié qui pouvait conseiller le Ministre, ni par le Ministre qui jouissait d'un pouvoir décisionnel et qui a rejeté leur revendication, ni par la Commission d'appel de l'immigration qui n'a pas laissé leur demande suivre son cours et qui a décidé, en dernière analyse, qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention.

^f

Je ne veux pas laisser entendre que les principes de justice fondamentale exigent la tenue d'audition dans tous les cas. Dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 747, le juge Estey, s'exprimant au nom de la Cour, cite l'opinion du lord juge Tucker dans l'arrêt *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la p. 118:

^h

[TRADUCTION] Les exigences de la justice naturelle doivent varier selon les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc.

ⁱ

Les facteurs les plus importants lorsqu'il s'agit de déterminer le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné sont la nature des droits en cause et la gravité des conséquences pour les personnes concernées. À la même page de l'arrêt *Inuit Tapirisat*, le juge Estey cite également lord Denning, maître des rôles, dans *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.), à la p. 19:

... that which fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it.

In the cases at bar, the seven appellants have stated under oath the reasons for which they claim to be Convention refugees. A "Convention refugee" is defined in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*:

"Convention refugee" means any persons 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 the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or
- (b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country;

The *Immigration Act, 1976* gives convention refugees the right to "remain" in Canada, or, if a Minister's Permit cannot be obtained, at least the right not to be removed to a country where life and freedom is threatened, and to re-enter Canada if no safe country is willing to accept them. The rights at issue in these cases are accordingly of vital importance for those concerned.

The first six appellants make the following submissions:

18. In the Appellants' submission the fact that the threat to life or freedom or physical security comes from a foreign state in refugee cases is irrelevant to the legal issue now before this Court under the *Canadian Bill of Rights*. In considering the application of section 7 of the *Charter* in these cases, it may be that the locus of the threat to life or liberty or security of the person is relevant, because in order to claim the protection of "fundamental justice" under the *Charter*, the Appellants must establish an infringement of the right to life

[TRADUCTION] ... les exigences de l'équité dépendent de la nature de l'enquête et de ses conséquences pour les personnes en cause. La règle fondamentale est que dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre.

b Dans les présentes espèces, les sept appellants ont énoncé sous serment les motifs pour lesquels ils prétendent être des réfugiés au sens de la Convention. L'expression «réfugié au sens de la Convention» est définie au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

«réfugié au sens de la Convention» désigne toute 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*) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou
- b*) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

f La *Loi sur l'immigration de 1976* accorde aux réfugiés au sens de la Convention le droit de «demeurer» au Canada, ou s'il est impossible d'obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où leur vie et leur liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays sûr n'est disposé à les accepter. Les droits en cause dans les présentes espèces sont donc d'une importance vitale pour les personnes concernées.

h Les six premiers appellants invoquent les arguments suivants:

[TRADUCTION] 18. Les appellants soutiennent que le fait que la menace à la vie, à la liberté ou à la sécurité physique provient d'un État étranger dans les affaires concernant des réfugiés est sans importance pour ce qui est de la question juridique dont est maintenant saisie la Cour en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*. Dans l'analyse de l'application de l'art. 7 de la *Charte* dans les présents cas, il se peut que l'endroit d'où provient la menace à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne soit pertinent, parce que pour se prévaloir

or liberty or security of the person as guaranteed by section 7. Presumably, only a Canadian government can breach the *Charter of Rights and Freedoms*, including section 7. For this reason, at the hearing before this Court, the Appellants put their *Charter* case on the basis that the government of Canada infringed their liberty by arresting them and detaining them until "removal" from Canada could be effected.

19. Under section 2(e) of the *Bill of Rights*, however, the Appellants need not show that the Canadian government deprives them of their life, liberty or physical security. Rather, they need only show that their "rights" fall to be "determined" by federal law. In construing and applying the *Immigration Act* according to the terms of section 2(e) of the *Bill of Rights* therefore, threats to life or liberty by a foreign power are relevant
...

Again, I express no views as to the applicability of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but I otherwise agree with these submissions: threats to life or liberty by a foreign power are relevant, not with respect to the applicability of the *Canadian Bill of Rights*, but with respect to the type of hearing which is warranted in the circumstances. In my opinion, nothing will pass muster short of at least one full oral hearing before adjudication on the merits.

There are additional reasons why the appellants ought to have been given an oral hearing. They are mentioned in the following submission with which I agree:

The Appellants submit that although "fundamental justice" will not require an oral hearing in every case, where life or liberty may depend on findings of fact and credibility, and it may in these cases, the opportunity to make written submissions, even if coupled with an opportunity to reply in writing to allegations of fact and law against interest, would be insufficient.

Finally, I wish to quote part of the dissenting reasons written by Pigeon J. in *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639, at pp. 657 and following:

de la protection de la «justice fondamentale», en vertu de la *Charte*, les appellants doivent prouver une atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7. Probablement, seul un gouvernement canadien peut violer la *Charte des droits et liberté*, notamment l'art. 7. Pour ce motif, lors de l'audition devant cette Cour, les appellants ont fondé leur recours à la *Charte* sur le fait que le gouvernement du Canada a violé leur liberté en les arrêtant et en les détenant jusqu'à ce que leur «renvoi» du Canada puisse avoir lieu.

19. Toutefois, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, les appellants n'ont pas besoin de démontrer que le gouvernement canadien a porté atteinte à leur vie, à leur liberté ou à leur sécurité physique. Ils doivent plutôt démontrer que leurs «droits» doivent être «définis» par une loi fédérale. Lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer la *Loi sur l'immigration*, conformément aux termes de l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont donc pertinentes . . .

Encore une fois, je ne me prononce pas sur l'applicabilité de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais par ailleurs, je suis d'accord avec ces moyens: les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont pertinentes en ce qui concerne non pas l'applicabilité de la *Déclaration canadienne des droits*, mais le genre d'audition justifiée dans les circonstances. À mon sens, rien de moins n'est suffisant que la tenue d'une audition complète avant la décision sur le fond.

Il y a d'autres motifs pour lesquels les appellants auraient dû bénéficier d'une audition. Ils sont énoncés dans l'argument suivant que j'accepte:

[TRADUCTION] Les appellants soutiennent que même si la «justice fondamentale» n'exige pas la tenue d'une audition dans chaque cas, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, ce qui peut être le cas dans les présentes espèces, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.

Enfin, je tiens à citer un extrait des motifs rédigés par le juge Pigeon dissident, dans *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639, aux pp. 657 et suivantes:

It should at first be pointed out that the appellant's claim for refugee status was made under amendments to the *Immigration Appeal Board Act* (R.S.C. 1970, c. I-3, "the *Act*") enacted by the statute of 1973, 21-22 Eliz. II, c. 27, ss. 1 and 5. (The *Immigration Act, 1976* (25-26 Eliz. II, c. 52), although assented to August 5, 1977, was proclaimed in force on April 10, 1978.)

The first mentioned amendment added to s. 2 of the *Act* the following definition:

"Convention" means the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the twenty-eighth day of July, 1951 and includes any Protocol thereto ratified or acceded to by Canada;

The other amendment replaced s. 11 by a new section, the relevant parts of which are as follows:

11. (1) Subject to subsections (2) and (3), a person against whom an order of deportation is made under the *Immigration Act* may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact or mixed law and fact, if, at the time that the order of deportation is made against him, he is

(c) a person who claims he is a refugee protected by the Convention; or

(2) Where an appeal is made to the Board pursuant to subsection (1) and the right of appeal is based on a claim described in paragraph (1)(c) or (d), the notice of appeal to the Board shall contain or be accompanied by a declaration under oath setting out

(a) the nature of the claim;
(b) a statement in reasonable detail of the facts on which the claim is based;

(c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered in support of the claim upon the hearing of the appeal; and

(d) such other representations as the appellant deems relevant to the claim.

(3) Notwithstanding any provision of this *Act*, where the Board receives a notice of appeal and the appeal is based on a claim described in paragraph (1)(c) or (d), a quorum of the Board shall forthwith consider the declaration referred to in subsection (2) and, if on the basis of such consideration the Board is of the opinion that there are reasonable grounds to

Il faut d'abord faire remarquer que l'appelante a revendiqué le statut de réfugiée conformément à des modifications à la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* (S.R.C. 1970, chap. I-3, «la *Loi*») apportées par la Loi de 1973, 21-22 Eliz. II, chap. 27, art. 1 et 5. (La *Loi sur l'immigration de 1976* (25-26 Eliz. II, chap. 52), quoique sanctionnée le 5 août 1977, n'a été proclamée en vigueur que le 10 avril 1978.)

La première modification mentionnée a ajouté à l'art. 2 de la *Loi* la définition suivante:

«Convention» désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et comprend tout protocole à cette Convention que le Canada a ratifié ou auquel il a adhéré;

L'autre modification a remplacé l'art. 11 par un nouvel article dont voici les parties pertinentes:

11. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, peut, en se fondant sur un motif d'appel qui implique une question de droit, une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel devant la Commission, si au moment où l'ordonnance d'expulsion est prononcée contre elle, elle est

c) une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention; ou

(2) Lorsqu'un appel est interjeté devant la Commission conformément au paragraphe (1) et que le droit d'appel se fonde sur l'une des préventions visées par les alinéas (1)c ou d), l'avis d'appel présenté à la Commission doit contenir une déclaration sous serment énonçant

a) la nature de la prévention;
b) un énoncé suffisamment détaillé des faits sur lesquels se fonde la prévention;

c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et de la preuve que l'appelant entend présenter à l'appui de la prévention lors de l'audience de l'appel; et

d) tout autre exposé que l'appelant estime pertinent en ce qui concerne la prévention.

(3) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, lorsque la Commission reçoit un avis d'appel et que l'appel se fonde sur une prévention visée par les alinéas (1)c ou d), un groupe de membres de la Commission formant quorum doit immédiatement examiner la déclaration mentionnée au paragraphe (2). Si, se fondant sur cet examen, la Commiss-

believe that the claim could, upon the hearing of the appeal, be established, it shall allow the appeal to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the appeal to proceed and shall thereupon direct that the order of deportation be executed as soon as practicable.

In the present case no indication was given to the appellant of the reasons for which her claim to refugee status was denied and, in my view, this raises a very serious question. The Immigration Appeal Board is not an administrative agency but a "court of record" (s. 7, now s. 65). It must therefore be subject to the rule that it is not enough that justice be done, it must appear to be done. It is also a well established principle that *audi alteram partem* is a rule of natural justice so firmly adopted by the common law that it applies to all those who fulfil judicial functions and it is not excluded by inference. See: *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Labour Relations Board* [1953] 2 S.C.R. 140, per Rinfret C.J. at p. 154:

[TRANSLATION] The rule that no one should be convicted or deprived of his rights without a hearing, and especially without even being informed that his rights would be in question, is a universal rule of equity, and the silence of a statute should not be relied on as a basis for ignoring it. In my opinion, there would have to be nothing less than an express statement by the legislator for this rule to be superseded: it applies to all courts and to all bodies required to make a decision that might have the effect of destroying a right enjoyed by an individual.

In *Komo Construction Inc. v. Labour Relations Board*, [1968] S.C.R. 172, this Court upheld a decision rendered without a hearing when the parties had been given the opportunity of submitting argument in writing and the Board had issued reasons. This is a very different situation from that which is presented in this case where there was no hearing and no reasons were given. In *MacDonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665, this Court upheld a conviction by special Court Martial although no reasons had been given but there had been a hearing. I know of no case where a judicial decision was upheld, where there was neither a hearing nor reasons given, so that nothing shows on what basis the decision was reached. It may be different when the decision is on a purely discretionary matter such as the granting of leave to appeal, but here the decision of the Board is an adjudication on appellant's entitlement to refugee status,

sion estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le bien-fondé de la prétention pourrait être établi s'il y avait audition de l'appel, elle doit permettre que l'appel suive son cours; sinon, elle doit refuser cette autorisation et ordonner immédiatement, l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion.

En l'espèce, l'appelante n'a reçu aucune indication des motifs pour lesquels sa revendication du statut de réfugiée a été rejetée et, à mon avis, cela soulève une très grave question. La Commission d'appel de l'immigration n'est pas un organisme administratif, mais une «cour d'archives» (art. 7 maintenant art. 65). Elle doit donc être soumise à la règle qu'il ne suffit pas que justice soit rendue, il doit être manifeste qu'elle est rendue. C'est aussi un principe bien établi que la règle *audi alteram partem* est une règle de justice naturelle que la *common law* a adoptée si fermement qu'elle s'applique à tous ceux qui remplissent des fonctions de nature judiciaire et ne peut être exclue que de façon expresse. Voir: *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. La Commission des relations de travail*, [1953] 2 R.C.S. 140, où le juge en chef Rinfret a dit à la p. 154:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. A mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.

Dans *Komo Construction Inc. c. La Commission des relations de travail*, [1968] R.C.S. 172, cette Cour a confirmé une décision rendue sans qu'il y ait eu d'audition lorsque les parties avaient eu l'occasion de présenter une plaidoirie écrite et la Commission avait rendu des motifs. C'est là une situation fort différente de celle soumise en l'espèce où il n'y a pas eu d'audition et où aucun motif n'a été rendu. Dans *MacDonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665, cette Cour a confirmé une déclaration de culpabilité prononcée par une Cour martiale spéciale bien qu'aucun motif n'ait été donné, mais une audition avait eu lieu. Je ne connais aucun cas où une décision judiciaire a été confirmée lorsqu'il n'y avait pas eu d'audition ni aucun motif donné, de sorte que rien n'indique sur quoi elle se fonde. Il peut en être autrement lorsque la décision est purement discrétionnaire comme l'autorisation d'appel, mais la décision de la

a matter of right under the statute and the Convention, not a matter of discretion. In *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*, [1978] 1 S.C.R. 470, this Court accepted that where the statute provided for the issue of a special certificate by administrative decision this was to be taken as final and as excluding the *audi alteram partem* rule, but such is not the case with respect to the determination of refugee status. This was entrusted to a board which is a "court" and must act judicially as appears from such cases as *Leiba v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 660.

Commission en l'espèce statue sur le droit de l'appelante au statut de réfugiée, une question de droit en vertu de la loi et de la Convention, non une question discrétionnaire. Dans *Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470, cette Cour a admis que lorsque la loi prévoit la délivrance d'un certificat spécial par décision administrative, celle-ci est définitive et exclut la règle *audi alteram partem*, mais ce n'est pas le cas à l'égard d'une décision portant sur le statut de réfugié. Celle-ci a été confiée à une commission qui est une «cour» et doit agir de façon judiciaire comme il ressort de l'arrêt *Leiba c. Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 660.

c Je suis, bien sûr, conscient que la validité du «jugement» de la Commission d'appel de l'immigration n'est pas directement en cause devant cette Cour et que la décision contestée devant nous est l'ordre de la Cour d'appel fédérale qui refuse l'autorisation d'interjeter *d* appel. Je suis cependant d'avis que pour bien saisir ce qui est en jeu en l'espèce, il est nécessaire de tenir pleinement compte du résultat ultime, que le Canada ayant confié à une cour spéciale la décision sur toute réclamation du statut de réfugié, la décision a été rendue *e* en l'espèce sans la moindre apparence d'application régulière de la loi. Elle ne comporte aucun motif, il n'y a pas eu d'audition, ni d'énoncé des objections du ministre, s'il en est, à la revendication par l'appelante du statut de réfugiée.

f Il y a lieu de souligner que dans les présentes espèces, tous les appellants ont reçu du Ministre de courts motifs et que deux d'entre eux ont reçu des motifs plus détaillés de la Commission d'appel de l'immigration. Les autres appellants n'ont pas exercé leur droit de demander et de recevoir les motifs de la Commission conformément au par. 71(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Mais *g* l'avis du juge Pigeon garde toute sa pertinence quant à la nécessité d'une audition et il est renforcé par la *Déclaration canadienne des droits*. Comme je l'ai déjà indiqué, il s'agit d'une dissidence, mais ce n'est pas sur ce point qu'elle diffère des motifs de la majorité. Deux autres juges de la Cour y ont souscrit. Le juge Pigeon ne mentionne pas expressément la nécessité d'entendre les arguments, ou les dépositions orales des parties, mais c'est ce qu'il doit avoir voulu dire étant donné la distinction qu'il établit avec l'arrêt *Komo Construction* qui porte sur une situation où il n'y avait

I do, of course, appreciate that the validity of the Immigration Appeal Board "judgement" is not directly in question before this Court and that the decision challenged before us is the order of the Federal Court of Appeal denying leave to appeal. However, I feel it is essential for a proper appreciation of what is involved in the matter to consider fully the ultimate result, that Canada having entrusted to a special court the adjudication of claims to refugee status this was done in this case without any semblance of due process. The Court is faced with a decision without reasons, without a hearing, without any statement of the Minister's objections, if any, to appellant's claim for refugee status.

It should be pointed out that in the cases at bar, all the appellants were provided with short reasons of the Minister and two of them were provided with more elaborate reasons of the Immigration Appeal Board. The remaining appellants did not exercise their rights to request and receive the reasons of the Board pursuant to s. 71(4) of the *Immigration Act, 1976*. But the opinion of Pigeon J. retains all its relevance with respect to the necessity of a hearing and it is reinforced by the *Canadian Bill of Rights*. As indicated earlier, this was a dissenting opinion, but it was not on this point that it differed from the reasons of the majority. It was also concurred in by two other members of the Court. Pigeon J. does not expressly mention the necessity of an oral hearing but this is what he must have meant given his distinguishing the *Komo Construction* case dealing with a situation in which there had been no oral hearing, and his reference to the *MacDonald* case, a special

Court Martial case where an oral hearing had been held.

Since the appellants have been denied their fundamental right to a hearing, the question arises as to what remedy they are entitled to in the circumstances of these cases.

It seems clear to me that the orders of the Immigration Appeal Board concerning them ought to be set aside and that their claims to Convention refugee status ought to be adjudicated upon on the merits after the holding of full oral hearings. The question is by whom should these claims so be adjudicated upon.

For various reasons, all the appellants have expressed a preference for an adjudication at the initial stage, that is at the level of the Refugee Status Advisory Committee which would then not only advise, but decide in a manner consistant with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*; or alternatively, at the level of the Minister who would decide the issue in a similar manner. In their written submissions, counsel argued that it was more proper as well as more convenient that the situation be remedied at the first instance level rather than at the appellate one. It was pointed out that in a press release dated May 2, 1983, the Minister of Employment and Immigration announced that oral hearings for refugee claimants would be held on an experimental basis in Montréal and Toronto by members of the Refugee Status Advisory Committee. It was observed that the text of s. 45 of the *Immigration Act, 1976* in no way forbids or prevents the holding of oral hearings. Declarations that certain parts of ss. 45(4) and 45(5) of the *Immigration Act, 1976* are inoperative were suggested to empower the Refugee Status Advisory Committee to adjudicate rather than to advise.

The points might be well taken if they were addressed to Parliament. There is probably more than one way to remedy the constitutional shortcomings of the *Immigration Act, 1976*. But it is not the function of this Court to re-write the Act. Nor is it within its power. If the Constitution

pas eu d'audition, et sa mention de l'arrêt *MacDonald*, une affaire de Cour martiale spéciale, où il y avait eu une audition.

a Puisque les appellants ont été privés de leur droit fondamental à une audition, la question se pose de savoir à quel redressement ils ont droit dans les circonstances de l'espèce.

b Il me semble clair que les ordonnances de la Commission d'appel de l'immigration qui les visent doivent être annulées et que leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention devraient être jugées au fond après la tenue d'auditions complètes. Il s'agit maintenant de savoir qui doit ainsi trancher ces revendications.

c Pour divers motifs, tous les appellants ont exprimé leur préférence pour une décision à l'étape initiale, c.-à-d. au niveau du Comité consultatif sur le statut de réfugié qui alors non seulement donnerait un avis, mais déciderait conformément à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ou, subsidiairement, au niveau du Ministre qui déciderait d'une façon semblable. Dans leurs plaidoiries écrites, les avocats ont soutenu qu'il était préférable et plus pratique que la situation soit réglée au niveau de première instance plutôt qu'à celui d'appel. On a souligné que dans un communiqué de presse du 2 mai 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé que pour ceux qui revendiquent le statut de réfugié, des membres du comité consultatif sur le statut de réfugié tiendraient des auditions sur une base expérimentale à Montréal et à Toronto. On a fait remarquer que le texte de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'empêche ni ne défend nullement la tenue d'auditions. On a suggéré de déclarer certaines dispositions des par. 45(4) et 45(5) de la *Loi sur l'immigration de 1976* inopérantes pour accorder au comité consultatif sur le statut de réfugié le pouvoir de rendre jugement plutôt que de donner des avis.

j Ces points pourraient être à-propos s'ils s'adressaient au législateur. Il y a probablement plus d'un moyen de corriger les lacunes constitutionnelles de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il n'entre pas dans les attributions de cette Cour de rédiger la Loi. Ce n'est pas non plus de son pouvoir. Si la

requires it, this and other courts can do some relatively crude surgery on deficient legislative provisions, but not plastic or re-constructive surgery. Furthermore, for the procedural and jurisdictional reasons mentioned earlier, all that is before us is a decision of the Federal Court of Appeal dismissing s. 28 applications aimed at the orders of the Immigration Appeal Board. To repeat, the advice given by the Refugee Status Advisory Committee and the initial determinations made by the Minister have not been attacked and are not subject to review in these appeals.

We are thus left with the Immigration Appeal Board and with ss. 70 and 71 of the *Immigration Act, 1976*:

70. (1) A person who claims to be a Convention refugee and has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) that he is not a Convention refugee may, within such period of time as is prescribed, make an application to the Board for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee.

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

- (a) the nature of the basis of the application;
- (b) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;
- (c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and
- (d) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

Constitution l'exige, cette Cour et d'autres cours peuvent procéder à des opérations drastiques sur les dispositions législatives défectueuses, mais non à des opérations d'embellissement ou de reconstruction.

De plus, pour les motifs de procédure et de compétence mentionnés précédemment, tout ce qui nous est soumis c'est une décision de la Cour d'appel fédérale rejetant des demandes fondées sur l'art. 28 et visant les ordonnances de la Commission d'appel de l'immigration. Je le répète, l'avis donné par le Comité consultatif sur le statut de réfugié et la première décision rendue par le Ministre n'ont pas été contestés et ne sont pas susceptibles d'examen dans les présents pourvois.

Il reste donc la Commission d'appel de l'immigration et les art. 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

d **70.** (1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et à qui le Ministre a fait savoir par écrit, conformément au paragraphe 45(5), qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans le délai prescrit, présenter à la Commission une demande de réexamen de sa revendication.

f **(2)** Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

- a) le fondement de la demande;
- b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
- c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et
- d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

i **71.** (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. À la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

(2) Where pursuant to subsection (1) the Board allows an application to proceed, it shall notify the Minister of the time and place where the application is to be heard and afford the Minister a reasonable opportunity to be heard.

(3) Where the Board has made its determination as to whether or not a person is a Convention refugee, it shall, in writing, inform the Minister and the applicant of its decision.

(4) The Board may, and at the request of the applicant or the Minister shall, give reasons for its determination.

While section 71(1) may not expressly prohibit an oral hearing, as drafted, it does not make any sense if an oral hearing is held at this stage, and it is accordingly inconsistent with the holding of an oral hearing. Mr. Scott made the two following submissions:

31. In the further alternative, the Appellants submit that if section 45(4) is not construed as requiring a hearing before either the Minister or the RSCA, "fundamental justice" would nevertheless be satisfied if section 71 were construed as requiring a hearing before the Immigration Appeal Board on an application for "redetermination".

32. It is submitted, however, that this would require a somewhat awkward construction of section 71(1) insofar as the section would then require a full oral hearing and consideration of the merits, in conformity with natural justice, in order that the Board might determine whether to grant leave to appeal, in which case a second hearing on the merits would occur. It is submitted, therefore, that the most straightforward and reasonable alternative is to declare "inoperative" all the words of section 71(1) following the words "Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application . . . ". If the remainder of this subsection were "inoperative", the result would be a hearing on the merits before the Appeal Board, which would decide the case.

I agree with the last submission and I would grant the declaration therein requested, such a declaration to be in force however only with respect to the seven cases at bar where Convention refugee claims have been adjudicated upon on the merits without the holding of an oral hearing at any stage.

(2) Au cas où, conformément au paragraphe (1), la Commission permet à la demande de suivre son cours, elle avise le Ministre des date et lieu de l'audition et lui donne l'occasion de se faire entendre.

(3) La Commission, après s'être prononcée sur le statut du demandeur, en informe par écrit le Ministre et le demandeur.

(4) La Commission peut et, à la requête du demandeur ou du Ministre, doit motiver sa décision.

Bien que le texte même du par. 71(1) n'interdise pas expressément la tenue d'une audition, il n'a pas de sens si l'on doit tenir une audition à cette étape de la procédure, et en conséquence il est incompatible avec la tenue d'une audition. M^e Scott propose les deux moyens suivants:

[TRADUCTION] 31. Subsidiairement, les appellants soutiennent que si on ne peut donner au par. 45(4) une interprétation qui exige une audition devant le Ministre ou le CCSR, les principes de «justice fondamentale» seraient quand même respectés si on pouvait donner à l'art. 71 une interprétation qui exige la tenue d'une audition devant la Commission d'appel de l'immigration sur une demande de «réexamen».

32. On soutient toutefois que cela imposerait une interprétation assez bizarre du par. 71(1) car l'article exigerait alors une audition complète et un examen au fond, conformément aux principes de justice naturelle, pour que la Commission puisse décider s'il y a lieu d'accorder l'autorisation d'appel, ce qui occasionnerait une seconde audition au fond. On soutient donc que la solution de rechange la plus simple est de déclarer «inopérants» tous les mots du par. 71(1) qui suivent les mots «La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai . . . ». Si le reste de ce paragraphe était «inopérant», il en résulterait une audition au fond devant la Commission d'appel, qui statuerait sur la cause.

i Je suis d'accord avec ce dernier argument et d'avis d'accorder le jugement déclaratoire qui est demandé, lequel ne s'appliquerait cependant qu'à l'égard des sept causes en l'espèce où la demande de statut de réfugié au sens de la Convention a été décidée au fond sans audition quelle qu'elle soit.

The reason of the last mentioned restriction in the declaration is that I wish to refrain from expressing any view and to reserve judgment on the question whether s. 71(1) of the *Immigration Act*, 1976 is compatible with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, in a case where a Convention refugee claim has been dismissed at the initial stage but after an oral hearing, and the claimant applied to the Board for a redetermination of his claim. It seems to me that in such a case, an application in writing for what is analogous to a leave to appeal, would not necessarily deprive the claimant of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. Much might depend on the type of oral hearing held at the earlier stage, as well as on the type of questions to be decided in the appeal.

In such a hypothetical case, the question would also arise as to whether the burden imposed upon the applicant by s. 71(1) to show a probability of success on a full hearing is compatible with the principles of natural justice. This test was adopted by this Court as a matter of statutory construction in *Kwiatkowski v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, but the *Canadian Bill of Rights* was not argued in that case. This question would not arise in the cases at bar where the Immigration Appeal Board will have to adjudicate on merits for the appellants' claims.

I realize that if the Board does as I propose, the proceedings contemplated by s. 71(1) of the *Immigration Act*, 1976 will be short-circuited and, for all practical purposes, be replaced by what amounts to a full appeal. But I fail to see any other practical or reasonable alternative in the circumstances of these cases.

In the case of *The Queen v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282, a provision of the *Indian Act*, R.S.C. 1952, c. 149, enacted prior to the adoption of the *Canadian Bill of Rights* was declared inoperative because it operated so as to abrogate, abridge or infringe one of the rights declared and recognized by the *Canadian Bill of Rights*. It has not been declared by any Act of the Parliament of Canada

Le motif de la restriction mentionnée en dernier lieu dans le jugement déclaratoire tient à ce que je ne veux pas exprimer d'avis, mais réservoir mon jugement, sur la question de savoir si le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est compatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, dans le cas où la demande de statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée au stade initial, mais après une audition et où le demandeur a demandé à la Commission de réexaminer sa demande. Il me semble que, dans ce cas, une demande écrite pour ce qui est analogue à une autorisation d'appel ne priverait pas nécessairement le demandeur du droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale. Cela dépendrait beaucoup du genre d'audition tenue à l'étape antérieure de même qu'au genre de question tranchée en appel.

Dans ce cas hypothétique, il faudrait également savoir si le fardeau que le par. 71(1) impose au requérant de prouver qu'il pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition est conforme aux principes de la justice naturelle. Cette Cour a adopté ce critère à titre d'interprétation législative dans l'arrêt *Kwiatkowski c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, mais la *Déclaration canadienne des droits* n'avait pas été invoquée dans cette affaire-là. Cette question ne se poserait pas dans les présentes affaires où la Commission d'appel de l'immigration devra trancher au fond les demandes des appellants.

Je me rends compte que si la Commission fait ce que je propose, la procédure prévue au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* sera court-circuitée et, à toutes fins pratiques, remplacée par un appel véritable. Je ne puis cependant voir d'autre solution pratique ou raisonnable dans les circonstances.

L'arrêt *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282, a déclaré inopérante une disposition de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, chap. 149, adoptée avant la *Déclaration canadienne des droits*, parce qu'elle supprimait, restreignait ou enfreignait l'un des droits reconnus et proclamés dans la *Déclaration canadienne des droits*. Aucune loi du Parlement du Canada ne déclare que la *Loi sur l'immi-*

that the *Immigration Act, 1976* shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*. In view of s. 5(2) of *An Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1960 (Can.), c. 44, in Part II which follows the *Canadian Bill of Rights*, I do not see any reason not to apply the principle in the *Drybones* case to a provision enacted after the *Canadian Bill of Rights*. Section 5(2) provides:

(2) The expression "law of Canada" in Part I means an Act of the Parliament of Canada enacted before or after the coming into force of this Act, any order, rule or regulation thereunder, and any law in force in Canada or in any part of Canada at the commencement of this Act that is subject to be repealed, abolished or altered by the Parliament of Canada.

One last point before I reach my conclusion.

All the parties agree that when the Immigration Appeal Board proceeds under s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* it should not take into account any facts or materials other than those specified by s. 70(2) of the Act, notwithstanding some decisions of the Federal Court of Appeal which would appear to hold that the Board may rely for instance on information acquired through its experience in refugee cases. I would so direct the Board to restrict itself to the facts and material specified in s. 70(2) of the Act.

Conclusions

The appeals are allowed, the decisions of the Federal Court of Appeal and of the Immigration Appeal Board are set aside. The applications of the appellants for redetermination of their refugee claims are remanded to the Immigration Appeal Board which is directed to adjudicate upon them on the merits after a full oral hearing in each case, in accordance with the directions contained in these reasons.

For the purposes of these seven cases, I would declare inoperative all the words of s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976*, following the words:

gration de 1976 doit s'appliquer nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. Vu le par. 5(2) de la *Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 1960 (Can.), chap. 44, dans la Partie II qui suit la *Déclaration canadienne des droits*, je ne vois pas de motif de ne pas appliquer le principe énoncé dans l'arrêt *Drybones* à une disposition adoptée après la *Déclaration canadienne des droits*. Voici le par. 5(2):

(2) L'expression «loi du Canada», à la Partie I, désigne une loi du Parlement du Canada, édictée avant ou après la mise en vigueur de la présente loi, ou toute ordonnance, règle ou règlement établi sous son régime, et toute loi exécutoire au Canada ou dans une partie du Canada lors de l'entrée en application de la présente loi, qui est susceptible d'abrogation, d'abolition ou de modification par le Parlement du Canada.

d Enfin voici un dernier point avant de conclure.

Toutes les parties sont d'accord pour dire que lorsque la Commission d'appel de l'immigration agit en vertu du par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, elle ne doit pas tenir compte d'autres faits ou documents que ceux qui sont mentionnés au par. 70(2) de la Loi, malgré certaines décisions de la Cour d'appel fédérale qui semblent énoncer que la Commission peut, par exemple, se fonder sur des renseignements acquis par son expérience dans des affaires de réfugiés. Je donnerais donc à la Commission la directive de s'en tenir aux faits et aux documents mentionnés au par. 70(2) de la Loi.

Conclusions

Les pourvois sont accueillis, les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration sont infirmées. Les demandes des appellants visant le réexamen de leurs revendications du statut de réfugié sont renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration afin qu'elle se prononce sur ces demandes au fond après avoir tenu une audition complète dans chaque cas, conformément aux directives contenues dans les présents motifs.

Pour les sept causes en l'espèce, je suis d'avis de déclarer inopérants tous les mots du par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui suivent les mots:

"Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application".

I would award costs on the application for leave to appeal and costs of the appeal to this Court to Mr. Satnam Singh on a solicitor-client basis. Costs in respect of the other six appellants shall be as prescribed by the Order of this Court dated February 16, 1984.

Appeals allowed.

Solicitors for the appellants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill and Indrani: Gowling & Henderson, Toronto.

Solicitor for the appellant Satnam Singh: C.D. Coveney, London.

Solicitor for the respondent: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the intervenor the Federation of Canadian Sikh Societies: Green & Spiegel, Toronto; Knazan, Jackman & Goodman, Toronto.

Solicitors for the intervenor the Canadian Council of Churches: Donald Chiasson, Toronto; Heifetz, Crozier & Schelew, Toronto.

«La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai».

a Je suis d'avis d'accorder à M. Satnam Singh des dépens sur la base procureur-client relativement à la demande d'autorisation de pourvoi et au pourvoi lui-même devant cette Cour. Quant aux six autres appellants, des dépens leur seront accordés tel que prescrit par l'ordonnance de cette Cour en date du 16 février 1984.

Pourvois accueillis.

c Procureurs des appellants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill et Indrani: Gowling & Henderson, Toronto.

d Procureur de l'appelant Satnam Singh: C. D. Coveney, London.

e Procureur de l'intimé: Roger Tassé, Ottawa.

f Procureurs de l'intervenante la Fédération des sociétés Sikh du Canada: Green & Spiegel, Toronto; Knazan, Jackman & Goodman, Toronto.

g Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des Églises: Donald Chiasson, Toronto; Heifetz, Crozier & Schelew, Toronto.