

A-372-12
2013 FCA 226

A-372-12
2013 CAF 226

The Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Appellants*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*appelants*)

v.

c.

Enrique Andres Tobar Toledo (*Respondent*)

Enrique Andres Tobar Toledo (*intimé*)

INDEXED AS: TOBAR TOLEDO v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : TOBAR TOLEDO c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court of Appeal, Pelletier, Gauthier and Trudel JJ.A.—Montréal, April 10; Ottawa, September 25, 2013.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Gauthier et Trudel, J.C.A.—Montréal, 10 avril; Ottawa, 25 septembre 2013.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Appeal from Federal Court decision holding border services officer erred in concluding respondent made earlier claim for refugee protection rejected by Refugee Protection Division (RPD) — Respondent minor when claim made by father on his behalf in 1995 rejected — Respondent making another claim in 2011, considered ineligible pursuant to Immigration and Refugee Protection Act, s. 101(1)(b) because of rejection of previous claim — Federal Court comparing both official versions of s. 101(1)(b), determining that with respect to ineligibility of subsequent claims, children not to be subjected to same treatment as parents — Federal Court holding that border services officer erring in rejecting respondent's 2011 claim; 2011 claim to be referred to RPD if not based on same circumstances as those in father's 1995 claim — Whether respondent had prior claim for refugee protection rejected by RPD — Rejection of child's refugee claim rendering ineligible later claim at age of majority pursuant to s. 101(1)(b) regardless of whether facts in original, second claim different — Factual basis of respondent's 1995 claim not to be confused with claim's legal character — Federal Court erring in holding that 1995 claim filed on respondent's behalf not respondent's own claim — Officer's conclusion that respondent made 1995 claim on his own behalf not unreasonable — Federal Court erring in distinguishing between parent's claim for refugee protection, that of child — Respondent's 2011 claim ineligible because of 1995 claim, not because of father's legal status, acts or opinions — Act offering child refugee claimant same protections as parent, but also imposing same consequences when claim rejected, unless child's condition different from that of parent — Act consistent with Convention on the Rights of the Child — Convention requirements met in processing of claim for refugee protection, not applying to consequences of rejection of child's claim — These

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale qui a statué que l'agent des services frontaliers a eu tort de conclure que l'intimé avait fait une demande d'asile antérieure qui avait été rejetée par la Section de protection des réfugiés (SPR) — L'intimé était mineur lorsque la demande faite par son père en son nom a été rejetée en 1995 — L'intimé a fait une autre demande en 2011 qui est jugée irrecevable conformément à l'art. 101(1)b de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés en raison du rejet de la demande antérieure — La Cour fédérale a comparé les deux versions officielles de l'art. 101(1)b, déterminant qu'en ce qui a trait à l'irrecevabilité de toute demande d'asile subséquente, les enfants ne devaient pas être assujettis au même traitement que celui accordé à leurs parents — La Cour fédérale a statué que l'agent des services frontaliers a eu tort de rejeter la demande déposée en 2011 par l'intimé; la demande de 2011 devait être déferée à la SPR si elle ne semblait pas reposer sur les mêmes faits et circonstances que celle de son père en 1995 — Il s'agissait de savoir si l'intimé est une personne dont la demande d'asile antérieure a été rejetée par la SPR — Le rejet d'une demande d'asile présentée par un enfant mineur emporte nécessairement l'irrecevabilité d'une demande ultérieure présentée par l'enfant devenu majeur aux termes de l'art. 101(1)b, peu importe que les faits sur lesquels repose la deuxième demande d'asile soient différents de ceux qui étaient à l'origine de la première demande — Il ne faut pas confondre le fondement factuel de la demande d'asile de l'intimé avec son caractère juridique — La Cour fédérale a eu tort de considérer que la demande d'asile déposée au nom de l'intimé en 1995 n'était pas sa propre demande d'asile — La conclusion de l'agent des services frontaliers que l'intimé avait fait une demande d'asile en son propre nom en 1995 n'était pas déraisonnable — La Cour fédérale a eu tort de distinguer

consequences arising from rejection of child's claim, not sanction imposed on child — Federal Court erroneously interpreting s. 101(1)(b) — Appeal allowed.

This was an appeal from a decision of the Federal Court holding that a border services officer erred in concluding that the respondent had made an earlier claim for refugee protection that had been rejected by the Refugee Protection Division (RPD).

The respondent was 11 years old in 1995 when his father made a claim for refugee protection on his own behalf and on behalf of his minor children. Those claims were rejected by the Convention Refugee Determination Division in 1997. The respondent made another claim in 2011. He was considered ineligible because of the rejection of the claim made on his behalf in 1995, pursuant to paragraph 101(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Federal Court compared the two official versions of paragraph 101(1)(b), leading it to determine that with respect to the ineligibility of any subsequent claims for refugee protection, children should not be subject to the same treatment as their parents. It held, *inter alia*, that the border services officer had erred in deciding that the respondent's claim for refugee protection was ineligible "simply because his father's claim for refugee protection [...] was rejected in 1997"; and that if the respondent's claim did not appear to be based on the same circumstances as those in his father's claim, it would have to be referred to the RPD.

The main issue was whether the respondent is a person who had a prior claim for refugee protection rejected by the RPD.

Held, the appeal should be allowed.

The rejection of a refugee claim submitted by a minor child renders ineligible a later claim submitted by that child, having now reached the age of majority, pursuant to paragraph 101(1)(b) regardless of whether the facts on which the second claim is based are different from those on which the original claim submitted by the child was based. The Federal

entre une demande d'asile d'un parent et celle de son enfant — La demande d'asile faite en 2011 par l'intimé est irrecevable en raison de la demande de 1995, et non en raison du statut juridique ou des actes ou opinions de son père — La Loi offre à un enfant demandeur d'asile les mêmes protections qu'elle offre à ses parents, mais elle lui impose les mêmes conséquences lorsque la demande d'asile est refusée, sauf dans les cas où la condition de l'enfant est différente de celle du parent — La Loi est conforme à la Convention relative aux droits de l'enfant — Les exigences de la Convention sont remplies dans le traitement de la demande d'asile et n'ont pas d'application aux conséquences d'un refus d'une demande d'asile d'un enfant — Ces conséquences découlent du refus de la demande de l'enfant et ne sont pas une sanction imposée à l'enfant — La Cour fédérale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a interprété l'art. 101(1)b) — Appel accueilli.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale qui a statué qu'un agent des services frontaliers a eu tort de conclure que l'intimé avait fait une demande d'asile antérieure qui avait été rejetée par la Section de protection des réfugiés (SPR).

L'intimé était âgé de 11 ans en 1995 lorsque son père fait une demande d'asile en son propre nom et au nom de ses enfants mineurs. Ces demandes ont été rejetées par la Section du statut de réfugié en 1997. L'intimé a fait une autre demande en 2011. Sa demande d'asile a été jugée irrecevable en raison du rejet antérieur de la demande d'asile faite en son nom en 1995, tel qu'il est prévu à l'alinéa 101(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Cour fédérale a comparé les deux versions officielles de l'alinéa 101(1)b), l'amenant à conclure qu'en ce qui a trait à l'irrecevabilité de toute demande d'asile subséquente, on ne devait pas réserver aux enfants le même traitement que celui accordé à leurs parents. Le juge a conclu, entre autres, que l'agent des services frontaliers s'était mépris en décidant que la demande d'asile de l'intimé était irrecevable « du seul fait que la demande d'asile de son père [...] avait été rejetée en 1997 » et que si la demande d'asile de l'intimé ne semblait pas reposer sur les mêmes faits et circonstances que celle de son père, elle devait être déferée à la SPR.

La question en litige était celle de savoir si l'intimé est une personne dont la demande d'asile antérieure a été rejetée par la SPR.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

Le rejet d'une demande d'asile présentée par un enfant mineur emporte nécessairement l'irrecevabilité d'une demande ultérieure présentée par l'enfant devenu majeur, aux termes de l'alinéa 101(1)b), peu importe que les faits sur lesquels repose la deuxième demande d'asile soient différents de ceux qui étaient à l'origine de la première demande présentée

Court did not consider the respondent's claim to be on the same footing as his father's claim. The factual basis of the respondent's 1995 claim should not be confused with the claim's legal character. The Federal Court erred in holding that the claim for refugee protection filed on the respondent's behalf in 1995 was not his own claim. The fact that it was heard jointly with his father's claim did not affect its individual nature. The border services officer clearly concluded that the respondent had made a claim for refugee protection on his own behalf in 1995. This conclusion was not unreasonable. The Federal Court also erred in distinguishing between a parent's claim for refugee protection and that of his or her child. If the same status is given to both claims, the Federal Court's finding based on the two versions of paragraph 101(1)(b) no longer holds. It is the respondent's prior claim for refugee protection that resulted in the ineligibility of his current claim, not his father's legal status or acts or opinions. The Act offers a child claimant for refugee protection the same protections that it offers the parent, but it also imposes the same consequences when the claim for refugee protection is rejected, unless the child's condition is different from that of the parent. It is precisely this possibility of distinguishing between the condition of the child and that of the parent that makes the Act consistent with the *Convention on the Rights of the Child*. According to the interpretation of paragraph 101(1)(b) proposed herein, the requirements of the Convention are met in the processing of the claim for refugee protection and do not apply to the consequences of a rejection of a child's claim for refugee protection. These consequences arise from the rejection of the child's claim, and are not a sanction imposed on the child because of the rejection of the parent's claim for refugee protection. The Federal Court therefore erred in law in interpreting paragraph 101(1)(b) in such a way that the claim for refugee protection filed on the respondent's behalf did not result in the ineligibility of any subsequent claim on his part, regardless of the facts underlying either of the claims.

par l'enfant. La Cour fédérale n'a pas considéré que la demande de l'intimé était une demande d'asile au même titre que celle de son père. Il ne faut pas confondre le fondement factuel de la demande d'asile faite en 1995 au nom de l'intimé avec son caractère juridique. La Cour fédérale a eu tort de considérer que la demande d'asile déposée au nom de l'intimé en 1995 n'était pas sa propre demande d'asile. Le fait qu'elle était jointe à celle de son père n'a changé en rien son caractère individuel. L'agent des services frontaliers a évidemment conclu que l'intimé avait fait une demande d'asile en son propre nom en 1995. Cette conclusion n'était pas déraisonnable. La Cour fédérale a également eu tort de distinguer entre une demande d'asile d'un parent et celle de son enfant. Lorsqu'on accorde le même statut aux deux demandes, la conclusion tirée par la Cour fédérale à partir des deux versions de l'alinéa 101(1)(b) ne tient plus. C'est la demande d'asile antérieure de l'intimé qui est à l'origine de l'irrecevabilité de sa présente demande, et non le statut juridique ou les actes ou opinions de son père. La Loi offre à un enfant demandeur d'asile les mêmes protections qu'elle offre au parent, mais elle lui impose les mêmes conséquences lorsque la demande d'asile est refusée, sauf dans les cas où la condition de l'enfant est différente de celle du parent. C'est précisément cette possibilité de distinguer entre la condition de l'enfant et celle de son parent qui rend la Loi conforme à la *Convention relative aux droits de l'enfant* (la Convention). Selon l'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) proposée en l'espèce, les exigences de la Convention sont remplies dans le traitement de la demande d'asile et n'ont pas d'application aux conséquences d'un refus d'une demande d'asile d'un enfant. Ces conséquences découlent du refus de la demande de l'enfant et ne sont pas une sanction imposée à l'enfant suivant le refus de la demande d'asile du parent. La Cour fédérale a commis une erreur de droit lorsqu'elle a interprété l'alinéa 101(1)(b) de sorte que le refus de la demande d'asile déposée au nom de l'intimé n'emportait pas l'irrecevabilité de toute demande d'asile subséquente de sa part, et ce, sans égard aux faits à l'origine de l'une ou de l'autre demande.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15.
Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/93-45, s. 10.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(d).
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 46.01.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(2)(e), 4(2), 6(1), 72, 99(3), 100(3), 101(1)(b), 104(1), 112, 113(c).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)d).
Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 46.01.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(2)e), 4(2), 6(1), 72, 99(3), 100(3), 101(1)b), 104(1), 112, 113c).

Immigration and Refugee Protection Regulations,
SOR/2002-227, s. 226.
Species at Risk Act, S.C. 2002, c. 29.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,
DORS/2002-227, art. 226.
Règles de la section du statut de réfugié, DORS/93-45,
art. 10.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Convention on the Rights of the Child, November 20, 1989,
[1992] Can. T.S. No. 3, Art. 2.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre
1989, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 2.

CASES CITED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R.
190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*,
2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Rizzo & Rizzo Shoes
Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418;
Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada, 2005 SCC 54,
[2005] 2 S.C.R. 601.

CONSIDERED:

*Charalampis v. Canada (Minister of Citizenship and
Immigration)*, 2009 FC 1002, 353 F.T.R. 24; *David Suzuki
Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA
40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Bueckert v. Canada (Citizenship
and Immigration)*, 2011 FC 1042, 396 F.T.R. 223.

REFERRED TO:

Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration),
2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167; *Varela v. Canada
(Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA
145, [2010] 1 F.C.R. 129; *Dr. Q v. College of Physicians
and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003]
1 S.C.R. 226; *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship
and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2012
FC 764, 413 F.T.R. 222) holding that a border services
officer erred in concluding that the respondent made an
earlier claim for refugee protection that was rejected by
the Refugee Protection Division. Appeal allowed.

APPEARANCES

Michel Pépin for appellants.
Claudia Andrea Molina for respondent.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1
R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c.
Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Rizzo & Rizzo
Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Hypothèques Trustco
Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Charalampis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de
l'Immigration)*, 2009 CF 1002; *Fondation David Suzuki
c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4
R.C.F. 155; *Bueckert c. Canada (Citoyenneté et Immi-
gration)*, 2011 CF 1042.

DÉCISIONS CITÉES :

*Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de
l'Immigration)*, 2004 CAF 89; *Varela c. Canada (Ministre
de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 145,
[2010] 1 R.C.F. 129; *Dr Q c. College of Physicians and
Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003]
1 R.C.S. 226; *Poshteh c. Canada (Ministre de la
Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3
R.C.F. 487.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la
Cour fédérale (2012 CF 764) qui a statué qu'un agent
des services frontaliers a eu tort de conclure que l'intimé
avait fait une demande d'asile antérieure qui avait été
rejetée par la Section de protection des réfugiés. Appel
accueilli.

ONT COMPARU

Michel Pépin pour les appelants.
Claudia Andrea Molina pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellants.

Claudia Andrea Molina, Montréal, for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

[1] PELLETIER J.A.: Enrique Andres Tobar Toledo was only 11 years old in 1995 when he accompanied his father and the other members of his family to Canada, where his father made a claim for refugee protection on his own behalf and on behalf of his minor children. The claims for refugee protection were rejected. The family therefore returned to Chile, its country of origin.

[2] In 2011, Mr. Tobar Toledo, accompanied by his spouse, returned to Canada, where each made a claim for refugee protection. His spouse's claim was considered eligible and was referred to the Refugee Protection Division (RPD). However, Mr. Tobar Toledo's claim for protection was considered ineligible because of the rejection of the claim for refugee protection made on his behalf in 1995, as provided for at paragraph 101(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act):

Ineligibility **101.** (1) A claim is ineligible to be referred to the Refugee Protection Division if

...

(b) a claim for refugee protection by the claimant has been rejected by the Board;

[3] Mr. Tobar Toledo was granted leave to file an application for judicial review of that decision, which application was ruled on by Mr. Justice de Montigny of the Federal Court (the Judge or the Federal Court Judge). The latter held that the border services officer who considered Mr. Tobar Toledo's claim erred in concluding that he had made an earlier claim for refugee protection that had been rejected by the RPD. The Judge was of the view that the application for judicial review raised the following serious question of general importance [at paragraph 30]:

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants.

Claudia Andrea Molina, Montréal, pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : M. Enrique Andres Tobar Toledo n'a que 11 ans en 1995 lorsqu'il accompagne son père et les autres membres de sa famille au Canada où son père fait une demande d'asile en son propre nom et au nom de ses enfants mineurs. Les demandes d'asile sont refusées. Devant ce refus, la famille retourne au Chili, son pays d'origine.

[2] En 2011, M. Tobar Toledo, accompagné de son épouse, revient au Canada où ils font chacun une demande d'asile. Celle de l'épouse de M. Tobar Toledo est jugée recevable et est déferée à la Section de la protection des réfugiés (la SPR). Par contre, la demande d'asile de M. Tobar Toledo est jugée irrecevable en raison du rejet antérieur de la demande d'asile faite en son nom en 1995, tel qu'il est prévu à l'alinéa 101(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi ou la LIPR) :

101. (1) La demande est irrecevable dans les Irrecevabilité cas suivants :

[...]

b) rejet antérieur de la demande d'asile par la Commission;

[3] M. Tobar Toledo obtient l'autorisation de déposer une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de cette décision, demande qui est tranchée par le juge de Montigny de la Cour fédérale (le juge, ou le juge de la Cour fédérale). Ce dernier arrive à la conclusion que l'agent des services frontaliers qui a examiné la demande d'asile de M. Tobar Toledo a eu tort de conclure que celui-ci avait fait une demande d'asile antérieure qui avait été rejetée par la SPR. Le juge est d'avis que la demande de contrôle judiciaire soulève la question grave de portée générale suivante [au paragraphe 30] :

Does the rejection of a refugee claim submitted by parents accompanied by minor children necessarily render ineligible a later claim submitted by one of those children, having now reached the age of majority, on their own behalf, pursuant to paragraph 101(1)(b) of the IRPA, regardless of whether the facts on which the second claim is based are different from those on which the original claim submitted by the parents was based?

The Judge's reasons are reported in *Tobar Toledo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 764, 413 F.T.R. 222 (reasons).

[4] For the reasons provided below, I am of the view that the appeal must be allowed, the Federal Court decision set aside and the decision of the border services officer confirmed.

FACTS AND PROCEDURAL HISTORY

[5] The relevant facts are very simple and have been broadly outlined in the preceding paragraphs. A few points are worth noting.

[6] In the course of the claim for refugee protection in 1995, the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister) delivered to the respondent, Mr. Tobar Toledo, a document addressed to him that read as follows (appeal book (A.B.), at page 42):

[TRANSLATION] Determination of eligibility under subsection 45(1) of the *Immigration Act* and referral of the claim to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board under section 46.02

Pursuant to section 45 of the *Immigration Act*, your claim to be a Convention Refugee has been found eligible by the Immigration and Refugee Board.

Accordingly, and under section 46.02 of the *Immigration Act*, your claim has been referred to the Convention Refugee Determination Division.

[7] The appeal book contains data obtained from the Department of Citizenship and Immigration's computer system indicating that Mr. Tobar Toledo's claim for

Le rejet d'une demande d'asile présentée par des parents accompagnés d'enfants mineurs emporte-t-il nécessairement l'irrecevabilité d'une demande ultérieure présentée en leur propre nom par l'un de ces enfants devenus majeurs, aux termes de l'alinéa 101(1)b) de la LIPR, peu importe que les faits sur lesquels repose la deuxième demande d'asile soient différents de ceux qui étaient à l'origine de la première demande présentée par les parents?

Les motifs de la décision du juge sont répertoriés : *Tobar Toledo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CF 764 (motifs).

[4] Pour les motifs exposés ci-dessous, je suis d'avis que l'appel doit être accueilli, la décision de la Cour fédérale cassée et la décision de l'agent des services frontaliers confirmée.

FAITS ET PROCÉDURE

[5] Les faits pertinents sont très simples et ont largement été exposés dans les paragraphes précédents. Il suffit d'apporter quelques précisions.

[6] Lors de la demande d'asile en 1995, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) livre à l'intimé, M. Tobar Toledo, un document qui lui est adressé et qui se lit comme suit (dossier d'appel (D.A.), à la page 42) :

Détermination de la recevabilité en vertu de l'alinéa 45 (1) de la Loi sur l'immigration et renvoi de la revendication à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu de l'article 46.02

En application de l'article 45 de la Loi sur l'immigration, votre revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été jugée recevable par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

En conséquence et en application de l'article 46.02 de la Loi sur l'immigration, votre revendication est déferée à la Section du statut de réfugié.

[7] Le dossier d'appel contient des données puisées au système informatique du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration selon lesquelles la demande de statut

refugee protection was rejected by the Convention Refugee Determination Division on March 17, 1997.

[8] Mr. Tobar Toledo says that he knows nothing about the claim filed by his father in 1995. He is unaware of the reasons for the claim as well as of the reasons for which it was rejected. Nor does he know anything about the claim for refugee protection filed on his behalf at the same time. It should be noted, however, that Mr. Tobar Toledo's father is still alive: A.B., at page 200.

[9] The claims for refugee protection filed by Mr. Tobar Toledo and his spouse in 2011 are based on their persecution by powerful businesspeople who tried to burn down their house and impair their physical integrity. The civil authorities were aware of the misdeeds of these powerful individuals, but they refused to intervene. Mr. Tobar Toledo and his spouse therefore decided that they had to flee Chile.

[10] In his application for judicial review, Mr. Tobar Toledo alleged that the officer had misinterpreted paragraph 101(1)(b) of the Act and that this incorrect interpretation is inconsistent with Canada's obligations as a signatory of the *Convention on the Rights of the Child*, November 20, 1989, [1992] Can. T.S. No. 3 (the Convention). Mr. Tobar Toledo also alleges that this faulty interpretation violates his rights under sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter).

[11] The Federal Court Judge began his analysis by addressing the standard of review. The Judge noted that decisions regarding the eligibility of a claim for refugee protection often raised questions of fact or questions of mixed fact and law. Such questions are reviewable on a standard of reasonableness, but the Judge was of the opinion that the issues raised in Mr. Tobar Toledo's case were not of that kind.

[12] According to the Judge, the issue of whether the officer has properly interpreted the Act is one of

de réfugié de M. Tobar Toledo a été rejetée par la Section du statut le 17 mars 1997.

[8] M. Tobar Toledo dit ne rien savoir au sujet de la demande d'asile déposée par son père en 1995. Il ignore les motifs de cette demande, tout comme il ignore les raisons pour lesquelles elle a été rejetée. Il n'en sait pas plus à l'égard de la demande d'asile déposée en son nom à la même époque. Notons, cependant, que le père de M. Tobar Toledo est toujours en vie : D.A., à la page 200.

[9] Les demandes d'asile déposées par M. Tobar Toledo et son épouse en 2011 sont fondées sur leur persécution par des gens d'affaires puissants qui ont tenté de brûler leur maison et de porter atteinte à leur intégrité physique. Les autorités civiles étaient au courant des méfaits de ces gens puissants, mais ont refusé d'intervenir. M. Tobar Toledo et son épouse ont alors décidé qu'il fallait fuir le Chili.

[10] Dans sa demande de contrôle judiciaire, M. Tobar Toledo allègue que l'agent a mal interprété l'alinéa 101(1)(b) de la Loi et que cette interprétation erronée va à l'encontre des obligations assumées par le Canada en tant que signataire de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3 (la Convention). M. Tobar Toledo allègue en plus que cette interprétation fautive ne respecte pas ses droits garantis par les articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte).

[11] Le juge de la Cour fédérale a commencé son analyse en abordant la question de la norme de contrôle. Le juge a constaté que les décisions quant à la recevabilité d'une demande d'asile soulèvent souvent des questions de fait ou des questions mixtes de fait et de droit. De telles questions sont révisables selon la norme de la décision raisonnable, mais le juge était d'avis que les questions en litige dans le cas de M. Tobar Toledo n'étaient pas de ce genre-là.

[12] Selon le juge, la question de savoir si l'agent a bien interprété la Loi est une question d'interprétation

statutory interpretation that raises a jurisdictional issue because the officer's decision determines whether the RPD has the jurisdiction to examine and decide a claim. The submissions that the officer's interpretation of the Act violates sections 7 and 15 of the Charter raise constitutional issues. Citing paragraphs 58–61 of *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), the Judge held that both questions were reviewable on a standard of correctness.

[13] The Judge then referred to a case cited by the defendants (the appellants before this Court), the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the ministers): *Charalampis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1002, 353 F.T.R. 24. This is the authority that led him to consider the consequences that ensue when the facts underlying two successive claims for refugee protection are similar.

[14] The claimants in *Charalampis* were two sisters who had accompanied their father to Canada, where he had filed claims for refugee protection on his own behalf and on theirs. These claims were accepted, and the father and two daughters were granted refugee status. The father later admitted to the RPD that the account of persecution provided in support of the claim for refugee protection was a complete fabrication. The RPD revoked its previous decision and held that the claims for refugee protection of the family members were deemed to have been rejected. This resulted in the issuance of a removal order against all of them.

[15] The two sisters then attempted to file a new claim for refugee protection, alleging that forcing them to suffer the consequences of their father's dishonesty violated their right to equality under section 15 of the Charter. The immigration officer was of the view that the sisters' claims for refugee protection were ineligible because of the removal order against them, as provided for in subsection 99(3) of the Act.

[16] The officer's decision was challenged through an application for judicial review. In its reasons, the Federal

législative qui soulève une question de compétence puisque la décision de l'agent détermine si la SPR est compétente pour recevoir et décider une revendication. Les allégations que l'interprétation de la Loi adoptée par l'agent va à l'encontre des articles 7 et 15 de la Charte soulèvent des questions d'ordre constitutionnel. Se fondant sur l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), aux paragraphes 58 à 61, le juge a conclu que, dans un cas comme dans l'autre, ces questions sont révisables selon la norme de la décision correcte.

[13] Le juge a ensuite repris une cause mentionnée par les défendeurs (les appelants devant cette Cour), le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (les ministres), *Charalampis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1002. C'est cette cause qui l'a amené à s'interroger sur les conséquences découlant de la similitude des faits sous-tendant deux demandes d'asile successives.

[14] Les demanderesse dans l'affaire *Charalampis* étaient deux sœurs qui avaient accompagné leur père au Canada où ce dernier avait déposé une demande d'asile en son nom et en leurs noms. Ces demandes ont été accueillies et le statut de réfugié a été accordé au père et aux filles. Par la suite, le père a admis devant la SPR que le récit de persécution soumis au soutien de sa demande d'asile avait été fabriqué de toutes pièces. La SPR a révoqué sa décision antérieure et statué que les demandes d'asile des membres de la famille étaient réputées avoir été rejetées. Ceci a entraîné la délivrance d'une mesure de renvoi à leur égard.

[15] Les deux sœurs ont alors tenté de faire une nouvelle demande d'asile, alléguant que le fait de leur imposer les conséquences de la malhonnêteté de leur père violait leur droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte. L'agent d'immigration était d'avis que les demandes d'asile des sœurs n'étaient pas recevables en raison de la mesure de renvoi qui pesait contre elles, tel qu'il est prévu au paragraphe 99(3) de la Loi.

[16] La décision de l'agent a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire. Dans ses motifs, la Cour fédérale

Court accepted the Minister's argument that several provisions of the Act subjected children to the consequences of a parent's dishonesty and that having the courts intervene in such cases may "create something different in nature from what Parliament intended": *Charalampis*, at paragraph 39. Accordingly, the application for judicial review was dismissed.

[17] The ministers cited *Charalampis* in support of their submission that the officer had very limited discretion once he had determined that a prior claim for refugee protection by Mr. Tobar Toledo had been rejected. The Judge concluded that *Charalampis* was irrelevant because the Charalampis sisters had not left Canada after the rejection of their initial claim for refugee protection. Accordingly, any new claim for refugee protection necessarily had to be based on the same facts as the first, since they could not have been persecuted in Canada. Mr. Tobar Toledo, however, left Canada for a period of more than 15 years after the initial claim for refugee protection was rejected.

[18] The Judge noted that paragraph 101(1)(b) of the Act did not distinguish between a claim for refugee protection based on facts that had already supported a prior claim and one based on different facts. Once a claimant for refugee protection has had a claim rejected, subsequent claims for refugee protection are ineligible, even if they are based on a completely different set of facts from those underlying the original claim for refugee protection. That led the Judge to inquire as to whether the same principle applies in cases where a claim for refugee protection is later filed by a child who has accompanied a claimant whose claim was previously rejected.

[19] Bearing in mind that minor children are an integral part of claims for refugee protection filed by their parents, the Judge inquired whether children should, therefore, be subject to the same treatment as their parents, particularly with respect to the ineligibility of any subsequent claims for refugee protection under paragraph 101(1)(b) of the Act.

a accepté l'argument du ministre selon lequel il y a plusieurs dispositions dans la Loi qui imposent aux enfants les conséquences de la malhonnêteté d'un parent et que l'intervention des tribunaux dans tels cas risque de « créer quelque chose qui serait d'une toute autre nature que celle voulue par le législateur » : *Charalampis*, au paragraphe 39. La demande de contrôle judiciaire a donc été rejetée.

[17] Les ministres ont cité la décision *Charalampis* à l'appui de leur prétention que l'agent avait une discrétion très limitée dès qu'il constatait qu'une demande d'asile antérieure de M. Tobar Toledo avait été refusée. Le juge a conclu que la décision *Charalampis* n'était pas pertinente parce que les sœurs Charalampis n'avaient pas quitté le Canada après le refus de leur première demande d'asile. En conséquence, toute nouvelle demande d'asile devait nécessairement être fondée sur les mêmes faits que la première puisqu'il ne pouvait y avoir persécution au Canada. Par contre, M. Tobar Toledo avait quitté le Canada pour une période de plus de 15 ans après le refus de la première demande d'asile.

[18] Le juge constata que l'alinéa 101(1)(b) de la Loi ne distingue pas selon qu'une demande d'asile est fondée sur les mêmes faits qui étaient à l'origine d'une demande antérieure ou sur des faits différents. Lorsqu'un demandeur d'asile a été débouté, une deuxième demande d'asile est irrecevable, même si elle est fondée sur un ensemble de faits qui n'a rien en commun avec celui à l'origine de la première demande d'asile. Le juge en vint donc à se demander si ce principe s'appliquait lorsqu'une demande d'asile est déposée subséquemment par un enfant accompagnateur du demandeur dont la demande a été refusée précédemment.

[19] Tenant pour acquis que les enfants mineurs faisaient partie intégrante de la demande d'asile déposée par leurs parents, le juge se demanda si l'on devait pour autant réserver aux enfants le même traitement que celui accordé à leurs parents, notamment l'irrecevabilité de toute demande d'asile subséquente aux termes de l'alinéa 101(1)(b) de la Loi.

[20] The Judge noted that a comparison of the two official versions of the Act led to a negative conclusion. The Judge's reasoning on this point is reproduced below (reasons, at paragraph 21):

The very words of paragraph 101(1)(b) raises a first doubt. While the French version declares a claim ineligible in the case of a "rejet antérieur de la demande d'asile" ["prior rejection of a claim for refugee protection"] by the Board, the English version seems to be slightly more specific by providing that a claim is ineligible if "a claim for refugee protection by the claimant" [emphasis in original] has been rejected by the RPD. Even if the minor children are included in their parents' application, one cannot accurately state that it is the children who are making the claim. In fact, they often do not have the ability to make such a claim, and that is the reason their interests are represented by either parent. While a minor can certainly make a claim for refugee protection on his or her own behalf, that is not the case here. [Emphasis added.]

[21] The Judge also noted Mr. Tobar Toledo's argument that Parliament does not always subject minor children to the same treatment as their parents. For example, section 226 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, provides that a child accompanying a parent who is inadmissible and subject to a deportation order is exempt from the requirement that he or she obtain prior authorization before returning to Canada, unlike the parent, who must obtain such an authorization.

[22] The Judge then considered the legislative history of the provision at issue. He noted that section 46.01 of the former statute, the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, allowed a failed claimant to file a new claim for refugee protection on the condition that the claimant leave Canada for at least 90 days. This resulted in abuse of the system by some failed claimants, who would file successive claims separated by 90-day stays in the United States. It was to put an end to this type of abusive practice that the Act was amended and paragraph 101(1)(b) introduced.

[23] The Judge was of the view that Mr. Tobar Toledo was not abusing the system in this fashion. While

[20] Le juge a noté que la comparaison des deux versions officielles de la Loi permettait de conclure que non. Le raisonnement du juge sur ce point est reproduit ci-dessous (motifs, au paragraphe 21) :

Le texte même de l'alinéa 101(1)b suscite un premier doute. Tandis que la version française déclare irrecevable une demande dans le cas d'un rejet antérieur de la demande d'asile par la Commission, la version anglaise semble un peu plus précise en stipulant qu'une demande est irrecevable si « a claim for refugee protection by the claimant » [soulignement dans l'original] a été rejetée par la SPR. Même si les enfants mineurs sont visés par la demande de leurs parents, on ne peut pas vraiment dire que ce sont eux qui présentent la revendication. À vrai dire, ils n'auraient souvent pas la capacité de faire une telle demande, et c'est la raison pour laquelle leurs intérêts sont représentés par l'un ou l'autre des parents. Sans doute un enfant mineur peut-il lui-même présenter une demande d'asile en son propre nom, mais telle n'est pas la situation ici. [Je souligne.]

[21] Le juge a aussi pris note de l'argument de M. Tobar Toledo selon lequel le législateur n'assujettit pas invariablement les enfants mineurs au même traitement que leurs parents. À titre d'exemple, l'article 226 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, prévoit qu'un enfant accompagnateur d'un parent interdit du territoire et visé par une mesure d'expulsion est dispensé de l'obligation d'obtenir une autorisation avant de revenir au Canada, contrairement à son parent qui, lui, doit obtenir une telle autorisation.

[22] Le juge est ensuite passé à un examen du contexte législatif de la disposition en cause. Il a pris acte du fait que l'article 46.01 de l'ancienne loi, la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, permettait à un revendicateur débouté de présenter une nouvelle demande de statut de réfugié à condition d'avoir séjourné à l'extérieur du Canada pour au moins 90 jours. Ceci faisait en sorte que certains revendicateurs déboutés abusaient du système en déposant des demandes d'asiles successives séparées par un séjour de 90 jours aux États-Unis. C'est pour mettre fin à ce genre de pratiques abusives que la Loi a été modifiée et l'alinéa 101(1)b y a été introduit.

[23] Le juge était d'avis que M. Tobar Toledo n'abusait pas ainsi du système. Tout en reconnaissant que les

acknowledging that the circumstances of the father's claim for refugee protection remained unknown, the Judge took the view, most likely because of the passage of time, that Mr. Tobar Toledo's claim for refugee protection was unrelated to that filed by his father.

[24] The Judge held that the border services officer had erred in deciding that Mr. Tobar Toledo's claim for refugee protection was ineligible "simply because his father's claim for refugee protection, in which he was included, was rejected in 1997": reasons, at paragraph 27. The Judge continued by stating that the situation would be otherwise if Mr. Tobar Toledo's claim had been based on the same facts as that of his father. According to the Judge, in order to make the necessary assessment, Mr. Tobar Toledo's claim would have to be examined on its face: if the claim did not appear to be based on the same circumstances as those in his father's claim, it would have to be referred to the RPD for the purposes of determining whether refugee status could be granted to Mr. Tobar Toledo.

[25] In the light of this ruling, the Judge did not have to address the issues relating to the Convention or the Charter.

ISSUES

[26] Since I am of the view that the appeal must be allowed, I will examine the issues raised by Mr. Tobar Toledo:

- 1- The validity of the certified question.
- 2- The standard of review.
- 3- The interpretation of paragraph 101(1)(b).
- 4- The connection between Mr. Tobar Toledo's claim and his father's.
- 5- The reasonableness of the border services officer's decision.

circonstances de la demande d'asile du père demeuraient inconnues, le juge était d'avis, sans doute à cause du passage du temps, que la demande d'asile de M. Tobar Toledo n'avait aucun rapport avec celle déposée par son père.

[24] Le juge a conclu que l'agent des services frontaliers s'était mépris en décidant que la demande d'asile de M. Tobar Toledo était irrecevable « du seul fait que la demande d'asile de son père, dans laquelle il était inclus, avait été rejetée en 1997 » : motifs, au paragraphe 27. Le juge enchaîna en disant qu'il en serait autrement si la demande d'asile de M. Tobar Toledo était fondée sur les mêmes faits que celle de son père. Afin de faire l'évaluation nécessaire, il fallait, toujours selon le juge, examiner la revendication de M. Tobar Toledo à sa face même : si elle ne semblait pas reposer sur les mêmes faits et circonstances que celle de son père, elle devait être déferée à la SPR pour que soit décidé si M. Tobar Toledo avait droit au statut de réfugié.

[25] Compte tenu de la conclusion à laquelle il est arrivé, le juge n'avait pas à aborder les questions relevant de la Convention et de la Charte.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[26] Puisque je suis d'avis que l'appel doit être accueilli, je vais examiner les questions en litige formulées par M. Tobar Toledo :

- 1- La validité de la question certifiée.
- 2- La norme de contrôle.
- 3- L'interprétation de l'alinéa 101(1)b).
- 4- Le lien entre la revendication de M. Tobar Toledo et celle de son père.
- 5- La raisonnablement de la décision de l'agent des services frontaliers.

ANALYSIS

The certified question

[27] Mr. Tobar Toledo raises the preliminary issue of whether the question certified by the Judge is consistent with the standards established by this Court. The case law of this Court holds that a certified question must be not only a serious question of general importance, but also a question that has been dealt with by the Judge in his or her reasons and one that would be dispositive of the appeal: see *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraphs 11–12; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129, at paragraphs 27–29.

[28] In this case, Mr. Tobar Toledo argues that the certified question cannot be dispositive of the appeal because it assumes that there is a difference between the facts underlying the first and second claims. Because the facts alleged by Mr. Tobar Toledo's father in his claim for refugee protection are unknown, it is impossible to know whether the facts alleged by Tobar Toledo are the same or not. Furthermore, the ministers have never alleged that the facts underlying the two claims were the same. According to Mr. Tobar Toledo, the Court should therefore refuse to hear this appeal on the merits.

[29] I disagree with Mr. Tobar Toledo's reasoning. In his reasons, the Judge concluded that paragraph 101(1)(b) applies, on the basis of its wording, to cases of successive claims for refugee protection by an adult, regardless of whether the facts underlying the claims are the same or not: reasons, at paragraph 18. Further in his reasons, the Judge held that a subsequent claim for refugee protection is ineligible if it is based on the same facts as a prior claim even if that claim is made by a minor child or on behalf of a minor child by his or her parent: reasons, at paragraph 27. Therefore, in the Judge's mind, a subsequent claim for refugee protection may be eligible if the prior claim was made by, or on behalf of, a minor child and if the two claims are based on different facts.

ANALYSE

La question certifiée

[27] M. Tobar Toledo soulève une question préliminaire, à savoir si la question certifiée par le juge est conforme aux normes établies par cette Cour. La jurisprudence de cette Cour établit qu'une question certifiée doit non seulement traiter d'une question sérieuse et de portée générale, mais elle doit aussi être une question dont le juge a traité dans ses motifs et elle doit être susceptible de déterminer l'issue d'un appel : voir *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 89, aux paragraphes 11 et 12; *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129, aux paragraphes 27 à 29.

[28] En l'instance, M. Tobar Toledo fait valoir que la question certifiée n'est pas susceptible de déterminer l'issue de l'appel puisqu'elle tient pour acquis qu'il y a une différence entre la base factuelle d'une première demande d'asile et celle d'une deuxième demande. Puisque les faits allégués par le père de M. Tobar Toledo dans sa demande d'asile ne sont pas connus, il n'est pas possible de savoir si les faits allégués par M. Tobar Toledo sont, ou ne sont pas, les mêmes. Qui plus est, les ministres n'ont jamais allégué que les faits à la base des deux demandes étaient les mêmes. Le résultat, selon M. Tobar Toledo, est que la Cour devrait refuser d'examiner l'appel sur le fond.

[29] Je ne suis pas d'accord avec le raisonnement de M. Tobar Toledo. Dans ses motifs, le juge a conclu que l'alinéa 101(1)b) s'applique selon son libellé lorsqu'il y a des demandes d'asile successives par un adulte, peu importe que les faits à la base des demandes soient les mêmes ou non : voir les motifs, au paragraphe 18. Plus loin dans son raisonnement, le juge a conclu qu'une demande d'asile subséquente est irrecevable si elle est fondée sur les mêmes faits qu'une demande antérieure même si celle-ci est faite par, ou au nom d'un enfant mineur par son parent : voir les motifs, au paragraphe 27. Donc, dans l'esprit du juge, une demande d'asile subséquente échappe à l'irrecevabilité si la demande antérieure est faite par, ou au nom d'un enfant

[30] In his analysis, the Judge seems to have concluded that, because Mr. Tobar Toledo's claim was filed 15 years after that of his father, the two claims were not based on the same facts: reasons, at paragraph 26. This assumption is not unreasonable. Moreover, it is not at all detrimental to Mr. Tobar Toledo; any other conclusion would have made his claim ineligible. Mr. Tobar Toledo's attack on this inference by the Judge is ill-advised, as it was the only basis on which the former's application for judicial review could be allowed.

The standard of review

[31] The parties do not agree on the applicable standard of review.

[32] It will be recalled that the Judge decided that the standard of correctness was applicable to the issues before him because they either raised questions about the jurisdiction of the RPD or constitutional issues. Mr. Tobar Toledo agrees with this conclusion.

[33] The ministers, on the other hand, are of the view that the standard of reasonableness should apply. They argue that the case law of the Federal Court supports their view.

[34] When this Court hears an appeal from the Federal Court's decision in a judicial review of a tribunal or of an administrative decision maker, its role is to determine whether the Federal Court has chosen the appropriate standard of review and applied it correctly. The choice of standard of review is a question of law that is reviewable by this Court on a standard of correctness: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 43.

[35] In *Dunsmuir*, at paragraphs 54 and 62, the Supreme Court of Canada states that before proceeding to the standard of review analysis, courts must ascertain

mineur et si les deux demandes se fondent sur des faits différents.

[30] Dans son analyse, le juge semble avoir conclu que puisque la demande de M. Tobar Toledo a été déposée 15 ans après celle de son père, les deux demandes ne reposaient pas sur les mêmes faits : voir les motifs, au paragraphe 26. Cette hypothèse n'est pas déraisonnable. Qui plus est, elle ne nuit aucunement à M. Tobar Toledo; toute autre hypothèse rendrait sa demande irrecevable. M. Tobar Toledo est malvenu de s'attaquer à cette inférence du juge, qui est la seule qui lui permettait d'accorder la demande de contrôle judiciaire de M. Tobar Toledo.

La norme de contrôle

[31] Les parties en l'instance ne s'entendent pas sur la norme de contrôle applicable.

[32] Rappelons que le juge a décidé que la norme de la décision correcte était applicable aux questions qu'il avait à trancher puisqu'elles soulevaient soit des questions de compétence de la SPR, soit des questions constitutionnelles. M. Tobar Toledo est d'accord avec cette conclusion.

[33] Les ministres, pour leur part, sont d'avis que c'est la norme de la décision raisonnable qui doit être appliquée. Ils font valoir que la jurisprudence de la Cour fédérale va dans ce sens.

[34] Lorsque cette Cour siège en appel de la Cour fédérale qui, elle, siège en révision judiciaire d'un tribunal ou d'un décideur administratif, son rôle est de déterminer si la Cour fédérale a bien choisi la norme de contrôle applicable et, le cas échéant, si elle l'a bien appliquée. Le choix de la norme de contrôle est une question de droit qui est révisable par cette Cour selon la norme de la décision correcte : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 43.

[35] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, aux paragraphes 54 et 62, la Cour suprême du Canada nous enseigne qu'avant d'aborder l'analyse relative à la norme de contrôle, il

whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. This requires a definition of the category of question at issue.

[36] In this case, the issue is whether Mr. Tobar Toledo is a person who has had a prior claim for refugee protection rejected by the RPD. The border services officer obviously decided that he was, while the Judge, despite acknowledging that Mr. Tobar Toledo had been named in a claim for refugee protection, nevertheless found that he was not a person who had had a prior claim for refugee protection rejected.

[37] This issue seems to have two aspects: the first is determining whether Mr. Tobar Toledo filed a claim for refugee protection that was rejected. The second is determining whether this rejection is covered by paragraph 101(1)(b). To respond to the first question, the officer merely had to consult the archives or the computer system of the Department of Citizenship and Immigration. This is a question of fact.

[38] The answer to the second question calls for the interpretation of paragraph 101(1)(b) of the Act. When this provision is interpreted in the light of its wording, its context and Parliament's purpose for enacting it, do the words "a claim for refugee protection by the claimant has been rejected" include the rejection of a claim for refugee protection of a minor child whose claim is dependent on his parents' claim for refugee protection, and if so, is there a distinction to be made between claims that are based on the same facts or different facts? These are questions of law.

[39] The issues of whether the interpretation given of paragraph 101(1)(b) is in accordance with the Convention and the Charter are indisputably also questions of law.

[40] Having defined the categories of question, has the standard of review already been determined in a satisfactory manner by the case law? For questions of fact, the standard of review can be found at

convient de voir si le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions a déjà été décidée de façon satisfaisante. Ceci exige que l'on ait défini la catégorie de questions en cause.

[36] En l'instance, la question en litige est celle de savoir si M. Tobar Toledo est une personne dont la demande d'asile antérieure a été rejetée par la SPR. L'agent des services frontaliers a évidemment décidé que M. Tobar Toledo l'était tandis que le juge, tout en reconnaissant que M. Tobar Toledo était nommé dans une demande d'asile, semble avoir conclu qu'il n'était pas pour autant une personne dont une demande d'asile antérieure avait été rejetée.

[37] Il me semble que cette question a deux volets : le premier est de déterminer si M. Tobar Toledo a fait une demande d'asile qui lui a été refusée. Le second est de déterminer si ce refus est visé par l'alinéa 101(1)b). Pour répondre à la première question, l'agent n'avait qu'à consulter les archives ou le système informatique du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Cette question en est une de fait.

[38] Pour répondre à la deuxième question, il faut interpréter l'alinéa 101(1)b) de la Loi. Lorsque cette disposition est interprétée à la lumière de son texte, de son contexte, et de l'objet visé par le législateur, est-ce que les mots « rejet antérieur de la demande d'asile » comprennent le rejet d'une demande d'asile d'un enfant mineur qui est tributaire de la demande d'asile d'un parent, et si oui, doit-on distinguer selon que la demande se fonde ou non, sur les mêmes faits. Ces questions sont des questions de droit.

[39] Les questions de savoir si l'interprétation donnée à l'alinéa 101(1)b) est conforme à la Convention ou à la Charte sont indiscutablement aussi des questions de droit.

[40] Les catégories de questions ayant été définies, la question de la norme de contrôle a-t-elle été réglée de façon satisfaisante par la jurisprudence? Pour ce qui est des questions de fait, la norme de contrôle se trouve

paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7:

Application
for judicial
review

18.1 ...

Grounds of
review

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

...

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

[41] In *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 45, the Supreme Court of Canada held that the standard described at paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Courts Act* corresponded to the standard of reasonableness.

[42] As for questions of law, it should be noted that the decision maker, the border services officer, is an administrative decision maker. He does not decide these issues on behalf of a tribunal. At the most, he decides questions of law as a delegate of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness: see subsections 4(2) and 6(1) of the Act.

[43] This Court, in a decision authored by Mr. Justice Mainville, has considered in depth the issue of the deference owed to an administrative decision maker, including a ministerial delegate, in *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155 (*David Suzuki*). In that case, this Court stated that the case law pertaining to the deference owed to an administrative tribunal that decides questions of law in the course of an adversarial proceeding does not apply to an administrative decision maker “who is not acting as an adjudicator and who thus has no implicit power to decide questions of law”: see *David Suzuki*, at paragraphs 96–99.

[44] The Court went on to conduct the standard of review analysis. Given that *David Suzuki* involved the *Species at Risk Act*, S.C. 2002, c. 29, and the *Fisheries*

à l’alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 :

18.1 [...]

Demande
de contrôle
judiciaire

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l’office fédéral, selon le cas :

[...]

d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

Motifs

[41] Dans l’arrêt *Canada (Citoyenneté et de l’Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 45, la Cour Suprême du Canada a statué que la norme énoncée à l’alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur les Cours fédérales* correspond à la norme de la décision raisonnable.

[42] Pour ce qui est des questions de droit, il faut garder à l’esprit que le décideur, l’agent des services frontaliers, est un décideur administratif. Il ne décide pas ces questions au nom d’un tribunal quelconque. Au plus, il décide ces questions de droit en tant que délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile : voir les paragraphes 4(2) et 6(1) de la Loi.

[43] Cette Cour, sous la plume du juge Mainville, a examiné en profondeur la question de la déférence due à un décideur administratif, y inclus un délégué ministériel, dans l’affaire *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155 (*David Suzuki*). Dans cet arrêt, notre Cour a précisé que la jurisprudence qui traite de la déférence due à un tribunal administratif qui tranche des questions de droit au cours d’un débat contradictoire ne s’applique pas à un décideur administratif « qui ne statue pas à l’égard d’un litige et qui ne dispose donc pas d’un pouvoir implicite de décider des questions de droit » : voir *David Suzuki*, aux paragraphes 96 à 99.

[44] La Cour a poursuivi en entreprenant l’analyse relative à la norme de contrôle. Étant donné que dans l’arrêt *David Suzuki*, il s’agissait de la *Loi sur les*

Act, R.S.C., 1985, c. F-14, this analysis does not apply to the interpretation of the Act by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (or his delegate).

[45] It is therefore necessary to undertake the standard of review analysis by examining the factors identified at paragraph 64 of *Dunsmuir*. The factor that best reveals Parliament's intention is, in my view, the fact that the Act does not contain a privative clause; furthermore, it allows for the possibility of judicial review "with respect to any matter — a decision, determination or order made, a measure taken or a question raised — under this Act": see section 72 of the Act. This is an unequivocal indication of Parliament's intention not to shield the Minister's interpretation of the Act from judicial oversight.

[46] Although the Act establishes a comprehensive scheme for dealing with immigration and refugee protection applications, in comparison with the courts, the Minister and his agents do not have any greater *expertise* on questions pertaining to the interpretation of the part of the Act that deals with the examination of claims at the border. The fact that it is different for the Immigration and Refugee Board and the RPD is not determinative, because they are not involved in this case.

[47] The nature of the question, i.e., the scope of paragraph 101(1)(b), does not call upon the decision maker's specialized expertise either. This provision reflects the objectives of the Act, particularly paragraph 3(2)(e):

Objectives
—refugees

3. ...

(2) The objectives of this Act with respect to refugees are

...

(e) to establish fair and efficient procedures that will maintain the integrity of the Canadian refugee protection system, while upholding Canada's respect for the human rights and fundamental freedoms of all human beings.

espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29 et de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, cette analyse ne s'applique pas à l'interprétation de la Loi par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (ou à son délégué).

[45] Il faut donc entreprendre l'analyse relative à la norme de contrôle, en examinant les facteurs identifiés au paragraphe 64 de l'arrêt *Dunsmuir*. Le facteur le plus révélateur de l'intention du législateur est, selon moi, le fait que la Loi ne contient pas de clause privative; qui plus est, elle entrevoit la possibilité de révision judiciaire « de toute mesure — décision, ordonnance, question ou affaire — prise dans le cadre de la présente loi » : voir l'article 72 de la Loi. Cela est un indice sans équivoque de l'intention du législateur de ne pas mettre l'interprétation de la Loi par le ministre à l'abri des tribunaux.

[46] Bien que la Loi mette en place un régime global pour traiter des demandes d'immigration et de protection, la portion de la Loi qui traite de l'examen des revendications à la frontière ne fait pas appel à une expertise spéciale du ministre ou de ses agents, comparativement aux tribunaux judiciaires, dans l'interprétation de la Loi. Qu'il en soit autrement pour la Commission de l'immigration et la SPR n'est pas déterminant puisque ce n'est pas d'eux qu'il est question en l'instance.

[47] La nature de la question, soit la portée de l'alinéa 101(1)(b), ne fait pas davantage appel à des connaissances spécialisées de la part du décideur. Cette disposition s'inscrit dans le cadre des objets de la Loi, notamment l'alinéa 3(2)(e) :

3. [...]

(2) S'agissant des réfugiés, la présente loi a pour objet :

[...]

e) de mettre en place une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d'une part, de l'intégrité du processus canadien d'asile et, d'autre part, des droits et des libertés fondamentales reconnus à tout être humain.

Objet relatif
aux réfugiés

It is clear on its face that paragraph 101(1)(b) is intended to protect the integrity of Canada's refugee protection process by limiting repeated access to the RPD. The challenge of interpreting this provision in the light of fundamental rights and freedoms is one that the courts are better equipped to handle than administrative decision makers, which suggests that Parliament did not intend to impose an obligation of deference on the courts.

[48] All of these factors lead me to conclude that the findings of law reached by the border services officer in the context of paragraph 101(1)(b) are reviewable on the standard of correctness.

The connection between Mr. Tobar Toledo's claim and his father's

[49] For the purposes of this analysis, I will address this issue before moving on to the interpretation of paragraph 101(1)(b), contrary to the order of analysis followed by Mr. Tobar Toledo.

[50] As noted previously, the Federal Court Judge accepted the fact that Mr. Tobar Toledo was the subject of a claim for refugee protection in 1995, but appears to have questioned the legal status of that claim. It appears from a reading of his reasons that the Judge did not consider Mr. Tobar Toledo's claim for refugee protection to be on the same footing as his father's claim. From the Judge's perspective, Mr. Tobar Toledo's claim depended on his father's; it was not examined independently. Its outcome depended entirely on the outcome of his father's claim for refugee protection.

[51] It is important not to confuse the factual basis of Mr. Tobar Toledo's claim for refugee protection with the claim's legal character. The material of record clearly establishes that the RPD had before it a claim for refugee protection with respect to Mr. Tobar Toledo. This claim was joined with his father's in accordance with the regulations in force at the time (*Convention Refugee Determination Division Rules*, SOR/93-45):

Il est évident à sa face que l'alinéa 101(1)b) vise à protéger l'intégrité du processus d'asile canadien en limitant l'accès à répétition à la SPR. Le défi d'interpréter cette disposition à la lumière des droits et libertés fondamentales en est un que les tribunaux judiciaires sont plus aptes à relever que des décideurs administratifs, ce qui laisse à penser que le législateur n'avait pas l'intention d'imposer une obligation de déférence de la part des tribunaux.

[48] L'ensemble de ces facteurs me permet de conclure que les conclusions de droit tirées par l'agent des services frontaliers dans le cadre de l'alinéa 101(1)b) sont révisables selon la norme de la décision correcte.

Le lien entre la revendication de M. Tobar Toledo et celle de son père

[49] Aux fins de mon analyse, je vais aborder cette question avant de passer à la question de l'interprétation de l'alinéa 101(1)b), contrairement à l'ordre d'analyse suivi par M. Tobar Toledo.

[50] Tel que je l'ai noté précédemment, le juge de la Cour fédérale a pris acte du fait que M. Tobar Toledo faisait l'objet d'une demande d'asile en 1995, mais semblait remettre en question le statut juridique de cette demande. À la lecture de ses motifs, il appert que le juge ne considérait pas que la demande de M. Tobar Toledo était une demande d'asile au même titre que celle de son père. Dans la perspective du juge, la demande de M. Tobar Toledo dépendait de celle de son père; elle n'a pas fait l'objet d'un examen indépendant. Son sort dépendait entièrement du sort de la demande d'asile de son père.

[51] Il ne faut pas confondre le fondement factuel de la demande d'asile de M. Tobar Toledo avec son caractère juridique. La documentation au dossier établit clairement qu'il y avait devant la SPR une demande d'asile concernant M. Tobar Toledo. Cette demande a été jointe à celle de son père selon le règlement en force à l'époque (*Règles de la section du statut de réfugié*, DORS/93-45) :

10. (1) An Assistant Deputy Chairperson or coordinating member may order that two or more claims or applications be processed jointly where the Assistant Deputy Chairperson or coordinating member believes that no injustice is thereby likely to be caused to any party.

(2) Subject to subsection (3), claims or applications of the legal or de *facto* spouse, dependant children, father, mother, brothers or sisters of the person concerned shall be processed jointly.

(3) On application by a party, or on the members' own motion at the time of the hearing, the members may order that the claims or applications be heard separately, where the members believe that hearing the claims or applications jointly is likely to cause an injustice to any party.

[52] It is clear from reading these regulations that each member of a family unit claiming refugee protection makes his or her own claim, otherwise it would not be possible to hear them jointly or separately. When the claims are all based on the same facts, hearing them jointly is a cost-saving measure that avoids the need to hear the same evidence multiple times with the risk of contradictory outcomes. In the circumstances, it is inaccurate to say that the son's claim is dependent on the father's: the treatment of both depends on the RPD's assessment of a single version of the facts. However, this does not mean that all members of the family are not claimants for refugee protection on the same basis.

[53] It occasionally happens that one of a group of jointly heard claims is accepted while others are rejected, a result that is only possible if all the applications are independent of one another. In *Bueckert v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 1042, 396 F.T.R. 223 (*Bueckert*), the RPD rejected the claim for refugee protection of a father and his seven-year-old son. The father, mother and son had come to Canada on a temporary visa. The mother was so abusive to the son that he was placed with his aunt and uncle (in Canada), who became his guardians. When the visa expired, the father and mother returned to their country of origin. The mother, furious that the son had been left behind in Canada, uttered death threats against her husband. The father returned to Canada and filed a claim for refugee

10. (1) Un vice-président adjoint ou un membre coordonnateur peut ordonner que deux ou plusieurs revendications ou demandes soient traitées conjointement, s'il estime qu'une telle mesure ne risque pas de causer d'injustice aux parties.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), les revendications ou les demandes du conjoint de droit ou de fait, des enfants à charge, du père, de la mère, des frères ou des sœurs de l'intéressé sont traitées conjointement.

(3) Les membres peuvent, à la demande d'une partie, ou de leur propre initiative au moment de l'audience, ordonner qu'une revendication ou une demande soit entendue séparément d'une autre revendication ou demande, s'ils estiment que le fait d'entendre conjointement les revendications ou les demandes risque de causer une injustice à l'une ou l'autre des parties.

[52] Il est clair, à la lecture de ces règles, que chaque membre d'une unité familiale qui revendique le statut de réfugié fait sa propre demande, sans quoi il ne serait pas possible ni de les joindre, ni de les entendre séparément. Lorsque les demandes sont toutes fondées sur les mêmes faits, le fait de les joindre est une mesure d'économie qui évite la nécessité d'entendre la même preuve de nombreuses fois avec le risque de résultats contradictoires. Dans ces circonstances, il n'est pas exact de dire que la demande du fils est tributaire de celle du père : le traitement des deux dépend de l'évaluation que fait la SPR d'une même version des faits. Mais cela ne veut pas dire que tous les membres de la famille ne sont pas demandeurs d'asile au même titre.

[53] Il arrive, de temps en temps, qu'une des demandes jointes soit acceptée et que les autres soient rejetées, possibilité qui n'est envisageable que si toutes les demandes sont indépendantes les unes des autres. Dans l'affaire *Bueckert c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 1042 (*Bueckert*), la SPR a rejeté la demande d'asile d'un père et de son fils de sept ans. Le père, la mère et le fils étaient venus au Canada en vertu d'un visa temporaire. La mère maltraitait le fils à tel point qu'il a été confié à son oncle et sa tante (au Canada) qui en ont assumé la garde. Lorsque le visa est venu à échéance, le père et la mère sont retournés à leur pays d'origine. La mère, furieuse que le fils avait été laissé au Canada, menaçait son mari de mort. Le père est revenu au Canada et a fait une demande d'asile en son nom

protection on his own behalf and on behalf of his son. Both claims for refugee protection were rejected because the father had not sought state protection in his country of origin.

[54] The Federal Court overturned the RPD's decision with respect to the son's claim for refugee protection. The Court was of the view that the RPD had not been sufficiently alive to the son's specific vulnerabilities as an abused child. The Court allowed the son's application for judicial review and referred the matter back to the RPD, instructing it to grant him refugee status. However, the Court dismissed the father's application for judicial review.

[55] Such a result can be explained by the fact that each claim for refugee protection is independent of other claims made by members of a single family unit, regardless of the similarity of the facts underlying the claims. This does not mean that the similarity of the facts has no impact on the outcome of these claims. When the facts supporting several claims are the same, it is not surprising that all of the claims have the same outcome. When the facts underlying the claims are not the same, it is also to be expected that each claim will be judged on the basis of its own facts.

[56] I find that the Federal Court Judge erred in holding that the claim for refugee protection filed on Mr. Tobar Toledo's behalf in 1995 was not his own claim for refugee protection. The fact that it was heard jointly with his father's claim does not affect its individual nature. The border services officer clearly concluded that Mr. Tobar Toledo had made a claim for refugee protection on his own behalf in 1995. This conclusion was not unreasonable. The Judge erred in questioning it.

The interpretation of paragraph 101(1)(b)

[57] I will now move on to the interpretation of paragraph 101(1)(b).

et au nom de son fils. La SPR a trouvé le père crédible, mais a rejeté les deux demandes d'asile parce que le père n'avait pas eu recours à la protection de l'état dans son pays d'origine.

[54] La Cour fédérale a cassé la décision de la SPR en ce qui concernait la demande d'asile du fils. La Cour était d'avis que la SPR n'avait pas été suffisamment attentive aux vulnérabilités particulières de l'enfant en tant qu'enfant maltraité. La Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire du fils et renvoya la cause à la SPR pour qu'elle lui accorde le statut de réfugié. Par contre, la Cour a rejeté la demande de contrôle judiciaire du père.

[55] Un tel résultat s'explique par le fait que chaque demande d'asile est indépendante de toute autre demande faite par les membres d'une même unité familiale, et ce, sans égard pour la similitude des faits à l'origine des demandes. Ce qui ne veut pas dire que la similitude des faits n'a pas d'incidence sur le sort de ces demandes. Lorsque les faits à l'appui de plusieurs demandes sont les mêmes, il n'y a rien de surprenant à ce que les demandes subissent toutes le même sort. Lorsque les faits à l'origine des demandes ne sont pas les mêmes, il n'est guère plus surprenant que chaque demande soit jugée en fonction des faits qui lui sont propres.

[56] Je conclus que le juge de la Cour fédérale avait tort de considérer que la demande d'asile déposée au nom de M. Tobar Toledo en 1995 n'était pas sa propre demande d'asile. Le fait qu'elle était jointe à celle de son père ne changeait en rien son caractère individuel. L'agent des services frontaliers a évidemment conclu que M. Tobar Toledo avait fait une demande d'asile en son propre nom en 1995. Cette conclusion n'était pas déraisonnable. Le juge a eu tort de remettre cette conclusion en question.

L'interprétation de l'alinéa 101(1)b)

[57] Je passe maintenant à l'interprétation de l'alinéa 101(1)b).

[58] Let us recall that there is today but one rule of statutory interpretation (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21):

Although much has been written about the interpretation of legislation (see, e.g., Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) (hereinafter “*Construction of Statutes*”); Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991)), Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[59] To this single principle of interpretation, one must add the qualification set out by the Supreme Court of Canada in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see 65302 *British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

[60] The starting point is always the text of the statute that is being interpreted. I will repeat the text of the provision at issue for ease of reference:

[58] Rappelons qu’il n’y a aujourd’hui qu’une règle d’interprétation des lois (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21) :

Bien que l’interprétation législative ait fait couler beaucoup d’encre (voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994) (ci-après « *Construction of Statutes* »); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990)), Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[Traduction] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[59] À ce seul et unique principe d’interprétation, il faut ajouter la nuance apportée par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’ « il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur »: voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

[60] Le point de départ est toujours le texte même de la loi dont l’interprétation est en question. Par souci de commodité, je reprends ci-dessous le texte de la disposition en cause :

Ineligibility	<p>101. (1) A claim is ineligible to be referred to the Refugee Protection Division if</p> <p>(a) refugee protection has been conferred on the claimant under this Act;</p> <p>(b) a claim for refugee protection by the claimant has been rejected by the Board;</p> <p>(c) a prior claim by the claimant was determined to be ineligible to be referred to the Refugee Protection Division, or to have been withdrawn or abandoned;</p> <p>(d) the claimant has been recognized as a Convention refugee by a country other than Canada and can be sent or returned to that country;</p> <p>(e) the claimant came directly or indirectly to Canada from a country designated by the regulations, other than a country of their nationality or their former habitual residence; or</p> <p>(f) the claimant has been determined to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality, except for persons who are inadmissible solely on the grounds of paragraph 35(1)(c).</p>	Irrecevabilité
	<p>101. (1) La demande est irrecevable dans les cas suivants :</p> <p>a) l'asile a été conféré au demandeur au titre de la présente loi;</p> <p>b) rejet antérieur de la demande d'asile par la Commission;</p> <p>c) décision prononçant l'irrecevabilité, le désistement ou le retrait d'une demande antérieure;</p> <p>d) reconnaissance de la qualité de réfugié par un pays vers lequel il peut être renvoyé;</p> <p>e) arrivée, directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement autre que celui dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle;</p> <p>f) prononcé d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux — exception faite des personnes interdites de territoire au seul titre de l'alinéa 35(1)c) —, grande criminalité ou criminalité organisée.</p>	

[61] The meaning of paragraph 101(1)(b) seems fairly clear, although there appears to be a slight difference between the English and French versions. The Federal Court Judge noted that the English version specifically referred to a prior claim by the claimant, while that point was absent from the French version. This difference led the Judge to conclude that one could not hold that a claim had been made by a minor child who lacked the legal capacity to do so. Without saying so explicitly, the Judge implied that because a child cannot file a claim, a child's claim cannot be rejected. Paragraph 101(1)(b) would therefore not apply to cases in which a claimant's claim was heard jointly with that of his or her parent.

[62] The Judge erred in distinguishing between a parent's claim for refugee protection and that of his or her child. If the same status is given to both claims, the

[61] Le sens de l'alinéa 101(1)(b) semble assez clair quoiqu'il y ait un léger décalage entre la version anglaise et la version française de celle-ci. Le juge de la Cour fédérale a noté que la version anglaise visait spécifiquement une demande antérieure par le revendicateur (*the claimant*) tandis que la version française ne contient pas cette précision. Cette différence a amené le juge à constater que l'on ne pouvait pas dire qu'une revendication était présentée par un enfant mineur qui n'aurait pas la capacité légale de le faire. Sans le dire explicitement, le juge laissait entendre que puisqu'un enfant ne présentait pas une demande, on ne pouvait la lui refuser. L'alinéa 101(1)(b) n'aurait donc pas d'application au cas d'un revendicateur dont la demande était jointe avec celle de son parent.

[62] Le juge avait tort de distinguer entre une demande d'asile d'un parent et celle de son enfant. Lorsqu'on accorde le même statut aux deux demandes, la

Judge's finding based on the two versions of the text no longer holds.

[63] Mr. Tobar Toledo also argues that the Act must be interpreted in a way that respects Canada's obligations under the treaties to which it is a signatory, in this case, the Convention. In particular, Mr. Tobar Toledo draws the Court's attention to paragraph 2 of Article 2 of the Convention:

Article 2

...

2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members.

[64] According to Mr. Tobar Toledo, paragraph 101(1)(b) must be interpreted in such a manner that he is not punished on the basis of the [TRANSLATION] "political opinions or activities of his father": memorandum of the respondent, at paragraph 93. The interpretation of paragraph 101(1)(b) that I am proposing does not subject Mr. Tobar Toledo to punishment or discrimination on the basis of his father's activities or political opinions. It is Mr. Tobar Toledo's prior claim for refugee protection that results in the ineligibility of his current claim, not his father's legal status or acts or opinions.

[65] Mr. Tobar Toledo pursues his argument as follows at paragraph 93 of his memorandum of fact and law:

[TRANSLATION] The respondent alleges that he neither participated in nor attended the hearing for his father's claim for refugee protection. He also alleges in his affidavit, filed before this Court, that he has no knowledge of the details of or reasons for his father's claim for refugee protection. It is for this very reason that he should now be entitled to file a claim for refugee protection on his own behalf.

[66] As to this argument, it would be useful to recall that we are in the process of interpreting paragraph 101(1)(b) of the Act in the light of the Convention. It is not a matter of deciding whether the Convention itself grants rights to Mr. Tobar Toledo, as he implies in the passage cited above.

conclusion tirée par le juge à partir des deux versions du texte de loi ne tient plus.

[63] M. Tobar Toledo fait aussi valoir que la Loi doit être interprétée de façon à respecter les obligations assumées par le Canada dans les traités auxquels il a souscrit, en l'occurrence, la Convention. En particulier, M. Tobar Toledo porte à l'attention de cette Cour le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention :

Article 2

[...]

2. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toute forme de discrimination ou de sanction motivée par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

[64] Selon M. Tobar Toledo, l'alinéa 101(1)(b) doit être interprété de façon qu'il ne subisse pas un préjudice en raison « des opinions politiques ou activités de son père » : mémoire de l'intimé, au paragraphe 93. L'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) que je propose ne fait pas en sorte que M. Tobar Toledo soit susceptible de sanction ou de discrimination en vertu des opinions politiques ou des activités de son père. C'est la demande d'asile antérieure de M. Tobar Toledo qui est à l'origine de l'irrecevabilité de sa présente demande, et non le statut juridique ou les actes ou opinions de son père.

[65] M. Tobar Toledo poursuit son argument en disant, au paragraphe 93 de son mémoire de faits et de droit :

L'intimé allègue ne jamais avoir participé ni avoir été présent le jour de l'audience pour la demande de statut de réfugié de son père. Il allègue aussi dans son affidavit, déposé devant cette Cour, [ne] pas connaître les détails des motifs de la demande d'asile de son père. C'est pour cette raison même qu'il devrait aujourd'hui avoir le droit de présenter une demande d'asile en son nom.

[66] Devant cet argument, il est utile de rappeler que nous sommes à l'étape de l'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) de la Loi à la lumière de la Convention. Il n'est pas question de décider si la Convention elle-même confère des droits à M. Tobar Toledo comme il le laisse sous-entendre dans le passage cité ci-dessus.

[67] It is true that Mr. Tobar Toledo had little control over the presentation of his first claim for refugee protection and that its rejection did not result from any act on his part. He therefore finds himself disadvantaged as a consequence of decisions made by his parents. It is possible to agree with Mr. Tobar Toledo's statements without agreeing with the conclusion he draws from them. The Convention cannot protect children from all of the consequences of the choices made by their parents. The child of a criminal may well have to live apart from his or her parent during a period of detention. The child is not responsible for his or her parent's criminal acts but must suffer the consequences.

[68] The Act offers a child claimant for refugee protection the same protections that it offers his or her parents, but it also imposes the same consequences when the claim for refugee protection is rejected, unless the child's condition is different from that of his or her parent: see *Bueckert*, cited above. It is precisely this possibility of distinguishing between the condition of the child and that of the parent that makes the Act consistent with the Convention. According to the interpretation of paragraph 101(1)(b) that I am proposing, the requirements of the Convention are met in the processing of the claim for refugee protection and do not apply to the consequences of a rejection of a child's claim for refugee protection. These consequences arise from the rejection of the child's claim, and are not a sanction imposed on the child because of the rejection of his or her parent's claim for refugee protection.

[69] Mr. Tobar Toledo also argues that the interpretation of 101(1)(b) proposed by the ministers violates his rights under sections 7 and 15 of the Charter. The well settled case law holds that the interests protected by section 7 of the Charter do not come into play until a decision is made to remove the claimant: *Poshteh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 85, [2005] 3 F.C.R. 487, at paragraph 63. In Mr. Tobar Toledo's case, the ineligibility of his claim will not necessarily result in his removal from Canada. He is entitled to a pre-removal risk assessment to ensure that he is not returned to a country where there would be a risk to his life or a risk of cruel and unusual treatment: see section 112 and paragraph 113(c) of the Act.

[67] Il est vrai que M. Tobar Toledo avait peu de contrôle sur la présentation de sa première demande d'asile et que le refus de celle-ci n'était pas la conséquence de quelque geste que ce soit de sa part. Il se retrouve donc en situation défavorisée à la suite de décisions prises par ses parents. On peut être d'accord avec les propos de M. Tobar Toledo sans, pour autant, être d'accord avec la conclusion qu'il en tire. La Convention ne peut protéger les enfants de toutes les conséquences des choix faits par leurs parents. L'enfant d'un criminel peut bien avoir à vivre à part de son parent pendant la période de sa détention. L'enfant n'est pas responsable de la criminalité de son parent mais il doit en subir les conséquences.

[68] La Loi offre à un enfant demandeur d'asile les mêmes protections qu'elle offre à ses parents, mais elle lui impose les mêmes conséquences lorsque la demande d'asile est refusée, sauf dans les cas où la condition de l'enfant est différente de celle du parent : voir *Bueckert*, cité ci-dessus. C'est précisément cette possibilité de distinguer entre la condition de l'enfant et celle de son parent qui rend la Loi conforme à la Convention. Selon l'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) que je propose, les exigences de la Convention sont rencontrées dans le traitement de la demande d'asile et n'ont pas d'application aux conséquences d'un refus d'une demande d'asile d'un enfant. Ces conséquences découlent du refus de la demande de l'enfant et ne sont pas une sanction imposée à l'enfant suivant le refus de la demande d'asile de son parent.

[69] M. Tobar Toledo fait aussi valoir que l'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) mise de l'avant par les ministres va à l'encontre des droits qui lui sont garantis par les articles 7 et 15 de la Charte. Il est de jurisprudence constante que les intérêts protégés par l'article 7 de la Charte ne sont en jeu que lorsque la décision de renvoyer le demandeur est prise : voir *Poshteh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85, [2005] 3 R.C.F. 487, au paragraphe 63. Dans le cas de M. Tobar Toledo, l'irrecevabilité de sa demande n'entraîne pas nécessairement son renvoi du Canada. Il a droit à un examen de risques avant renvoi afin d'assurer qu'il ne soit pas renvoyé vers un pays où il serait à risque de menace à sa vie ou de

[70] Mr. Tobar Toledo submits that he is disadvantaged by the fact that the acceptance rate is lower for pre-removal risk assessments than for claims for refugee protection. This argument is only meaningful if the candidates in each case face the same risks in the same proportions. If this is not the case, the comparison is not a fair one. However, there is nothing in the record suggesting that the candidates in the two cases face the same risks in the same proportions.

[71] Mr. Tobar Toledo further alleges that the interpretation of paragraph 101(1)(b) by which the rejection of his prior claim for refugee protection renders ineligible his present claim is discriminatory and infringes his rights under section 15 of the Charter. Mr. Tobar Toledo does not address these issues in his memorandum of fact and law, beyond referring to the memorandum that he filed with the Federal Court. If we examine the arguments presented to the Federal Court, Mr. Tobar Toledo's claims relating to section 15 take up 10 paragraphs: see paragraphs 40–42 at pages 164–165 of the A.B. and paragraphs 71–81 at pages 418–420 of the A.B. This is not a serious argument, and it does not deserve more of the Court's time than Mr. Tobar Toledo himself has put into it. A party cannot rely on a constitutional argument by invoking the Charter and merely alleging that it has been violated.

[72] I, therefore, conclude that the Federal Court erred in law in interpreting paragraph 101(1)(b) in such a way that the claim for refugee protection filed on Mr. Tobar Toledo's behalf did not result in the ineligibility of any subsequent claim on his part, regardless of the facts underlying either of the claims.

The reasonableness of the border services officer's decision

[73] Mr. Tobar Toledo is of the view that the border services officer's decision is unreasonable, but he does

traitements cruels et inusités : voir l'article 112 et l'alinéa 113c) de la Loi.

[70] M. Tobar Toledo prétend qu'il subit un désavantage du fait que le taux d'acceptation à la suite d'examen des risques avant renvoi est plus faible que le taux d'acceptation de demandes d'asile. Cet argument n'a de sens que si les candidats dans les deux cas font face aux mêmes risques dans les mêmes proportions. Si ce n'est pas le cas, la comparaison n'est pas juste. Or, rien au dossier n'indique que les candidats dans les deux cas font face aux mêmes risques dans les mêmes proportions.

[71] M. Tobar Toledo allègue au surplus que l'interprétation de l'alinéa 101(1)(b) selon laquelle le rejet de sa demande d'asile antérieure entraîne l'irrecevabilité de sa demande d'asile est discriminatoire, et porte atteinte à ses droits garantis par l'article 15 de la Charte. M. Tobar Toledo ne traite pas de ces questions dans son mémoire des faits et du droit sauf pour un renvoi au mémoire qu'il a déposé devant la Cour fédérale. Lorsque l'on se penche sur l'argument présenté à la Cour fédérale, les prétentions de M. Tobar Toledo relativement à l'article 15 consistent en 10 paragraphes : voir les paragraphes 40 à 42 aux pages 164 et 165 du D.A. et les paragraphes 71 à 81 aux pages 418 à 420 du D.A. Ceci n'est pas un argument sérieux et ne mérite pas que la Cour y mette plus de temps que M. Tobar Toledo y a mis. Un justiciable ne peut pas se prévaloir d'un argument constitutionnel en invoquant la Charte et en alléguant, sans plus, une violation.

[72] Je conclus donc que le juge de la Cour fédérale a commis une erreur de droit lorsqu'il a interprété l'alinéa 101(1)(b) de sorte que le refus de la demande d'asile déposée au nom de M. Tobar Toledo n'emportait pas l'irrecevabilité de toute demande d'asile subséquente de sa part, et ce, sans égard aux faits à l'origine de l'une ou de l'autre demande.

La raisonnable de la décision de l'agent des services frontaliers

[73] M. Tobar Toledo est d'avis que la décision de l'agent des services frontaliers est déraisonnable sans

not develop any reasoning in support of that conclusion. He merely refers to *Dunsmuir*, in which the characteristics of a reasonable decision are described.

[74] The question of reasonableness applies only to decisions for which the decision maker has some form of discretion. If the Act imposes a legal consequence when certain facts are present, taking notice of these facts and declaring the consequence imposed by the Act is not a discretionary decision. The fact that it is a human actor who takes notice of these facts and communicates the legal consequence imposed by the Act to the affected party does not make that person a decision maker with discretion.

[75] Mr. Tobar Toledo believes that a discretionary power arises from subsection 100(3) of the Act, according to which the claim for refugee protection is deemed to be referred to the RPD if the border services officer does not declare it ineligible within three days after its receipt. Mr. Tobar Toledo claims that this provision grants the border services officer the discretion to suspend the processing of a claim for refugee protection for three days so that the claim will be deemed referred. The officer could thus circumvent the effect of paragraph 101(1)(b).

[76] In my view, an officer who applied this strategy would be failing in his or her duty. This provision exists to ensure that claims for refugee protection filed at the border are processed quickly. If, for whatever reason, a claim cannot be processed within three days, it is deemed referred to the RPD, where the issue of eligibility may still be raised: see subsection 104(1) of the Act. Mr. Tobar Toledo's proposal distorts the Act and must be rejected.

CONCLUSION

[77] For these reasons, I am of the view that the appeal should be allowed, the judgment of the Federal Court should be set aside and the ineligibility of Mr. Tobar Toledo's claim for refugee protection should be confirmed.

pour autant étayer le raisonnement qui soutient cette conclusion. Il se contente de faire mention de l'arrêt *Dunsmuir* où les attributs de la décision raisonnable sont exposés.

[74] La question de la raisonabilité ne peut se poser que par rapport à une décision où le décideur jouit d'une discrétion quelconque. Si la Loi impose une conséquence juridique lorsque certains faits sont réunis, le fait de prendre acte de ces faits et d'énoncer la conséquence décrétée par la Loi n'a rien d'une décision discrétionnaire. Le fait que ce soit un agent humain qui constate les faits et communique à l'intéressé la conséquence juridique imposée par la Loi n'en fait pas un décideur qui jouit d'une discrétion.

[75] M. Tobar Toledo croit qu'un pouvoir discrétionnaire découle du paragraphe 100(3) de la Loi selon laquelle la demande d'asile est réputée déferée à la SPR à l'expiration de trois jours du dépôt de la demande si l'agent des services frontaliers ne la juge pas irrecevable entretemps. M. Tobar Toledo prétend que cette disposition accorde à l'agent des services frontaliers la discrétion de suspendre le traitement d'une demande d'asile pendant trois jours de sorte que la demande soit réputée déferée. L'agent pourrait ainsi contourner l'effet de l'alinéa 101(1)b).

[76] À mon avis, un agent qui emploierait un tel stratagème manquerait à son devoir. Cette disposition existe pour assurer que les demandes d'asile déposées à la frontière soient traitées de façon expéditive. Si, pour une raison quelconque, une demande ne peut être traitée à l'intérieur de trois jours, elle est réputée déferée à la SPR où la question de l'irrecevabilité peut toujours être soulevée : voir le paragraphe 104(1) de la Loi. La proposition de M. Tobar Toledo dénature la Loi et doit être rejetée.

CONCLUSION

[77] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'appel doit être accueilli, le jugement de la Cour fédérale doit être cassé et l'irrecevabilité de la demande d'asile de M. Tobar Toledo doit être confirmée.

[78] I would answer the certified question as follows:

Question: Does the rejection of a refugee claim submitted by parents accompanied by minor children necessarily render ineligible a later claim submitted by one of those children, having now reached the age of majority, on their own behalf, pursuant to paragraph 101(1)(b) of the Act, regardless of whether the facts on which the second claim is based are different from those on which the original claim submitted by the parents was based?

Answer: The rejection of a refugee claim submitted by a minor child, whether or not that claim has been filed in conjunction with claims by other family members, necessarily renders ineligible a later claim submitted by that child, having now reached the age of majority, pursuant to paragraph 101(1)(b) of the Act, regardless of whether the facts on which the second claim is based are different from those on which the original claim submitted by the child was based.

GAUTHIER J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

[78] Je répondrais à la question certifiée de la façon suivante :

Question : Le rejet d'une demande d'asile présentée par des parents accompagnés d'enfants mineurs emporte-t-il nécessairement l'irrecevabilité d'une demande ultérieure présentée en leur propre nom par l'un de ces enfants devenus majeurs, aux termes de l'alinéa 101(1)b) de la LIPR, peu importe que les faits sur lesquels repose la deuxième demande d'asile soient différents de ceux qui étaient à l'origine de la première demande présentée par les parents?

Réponse : Le rejet d'une demande d'asile présentée par un enfant mineur, qu'elle soit faite de concert avec les demandes d'autres membres de sa famille ou non, emporte nécessairement l'irrecevabilité d'une demande ultérieure présentée par l'enfant devenu majeur, aux termes de l'alinéa 101(1)b) de la LIPR, peu importe que les faits sur lesquels repose la deuxième demande d'asile soient différents de ceux qui étaient à l'origine de la première demande présentée par l'enfant.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.