

IMM-4466-97  
IMM-4468-97

IMM-4466-97  
IMM-4468-97

**Kumba Jekula** (*Applicant*)

**Kumba Jekula** (*demanderesse*)

v.

c.

**Minister of Citizenship and Immigration** (*Respondent*)

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

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

**RÉPERTORIÉ: JEKULA c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Evans J.—Toronto, September 18; Ottawa, October 20, 1998.

Section de première instance, juge Evans—Toronto, 18 septembre; Ottawa, 20 octobre 1998.

*Administrative law — Judicial review — Senior immigration officer (SIO) deciding applicant ineligible to have refugee claim determined by virtue of Immigration Act, s. 46.01(1)(a) on ground recognized as Convention refugee in Sierra Leone — Before interview SIO indicating not necessary for lawyer to accompany applicant — After applicant's arrival for interview, SIO unsuccessfully attempting to call lawyer — Interview proceeding in absence of lawyer — Duty of fairness breached when decision maker improperly refusing to permit representation at hearing — Not normally imposing positive obligation on administrative decision maker to advise person concerned may be represented by counsel — SIO's advice not misleading, unfair, erroneous in law — SIO not refusing request for legal representation as applicant never indicating wanted same — Immigration Manual recommending permitting assistance of counsel provided ready, able to proceed immediately — SIO not failing to comply with procedural guideline established in Manual since no request for representation made — Manual not instructing SIO to inform claimants may have counsel present — Nor was attempt to call counsel representation obliged to ensure counsel present — Question certified: was decision applicant ineligible to have refugee claim determined by Refugee Division in breach of duty of fairness, in that SIO interviewed applicant in absence of counsel, when counsel may have been available to attend interview if SIO had not advised applicant lawyer's attendance at interview not necessary?*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Un agent d'immigration principal (l'agent principal) a décidé, en application de l'art. 46.01(1)a de la Loi sur l'immigration, que la demanderesse n'était pas recevable à revendiquer le statut de réfugiée au sens de la Convention par ce motif qu'elle s'était déjà fait reconnaître ce statut en Sierra Leone — Avant l'entrevue, il lui a fait savoir que la présence d'un avocat ne serait pas nécessaire — À l'arrivée de la demanderesse, il a essayé en vain d'appeler l'avocat de cette dernière — L'entrevue a eu lieu sans avocat — Il y a manquement à l'obligation d'équité lorsque l'autorité compétente refuse injustement de permettre à l'intéressé d'être assisté d'avocat à l'audience — Cette obligation n'est normalement pas une obligation positive faite à l'autorité administrative d'informer l'intéressé qu'il peut se faire assister d'un avocat — L'avis de l'agent principal ne peut être qualifié de propos trompeurs, iniques ou erronés sur le plan juridique — Il n'a rejeté aucune demande de représentation par avocat, parce que la demanderesse n'a jamais dit que c'était ce qu'elle voulait — Le guide de l'immigration recommande d'autoriser la présence d'un conseil à la condition que celui-ci soit prêt et immédiatement disponible — L'agent principal n'a pas manqué aux règles de procédure fixées par le guide, puisqu'il n'y a pas eu de demande de représentation par avocat — Le guide n'impose pas aux agents principaux d'informer les demandeurs qu'ils peuvent se faire assister d'un avocat — Le fait que l'agent principal a essayé d'appeler l'avocat ne signifie pas non plus qu'il était tenu de s'assurer que celui-ci serait présent — Question certifiée: la décision portant que la revendication faite par la demanderesse du statut de réfugiée était irrecevable a-t-elle été prise en violation de l'obligation d'équité, en ce que l'agent principal a interrogé la demanderesse en l'absence de son avocat, alors que celui-ci aurait pu y assister si l'agent principal n'avait pas informé celle-ci que sa présence n'était pas nécessaire?*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Senior immigration officer (SIO) finding applicant ineligible for refugee determination by virtue of Immigration Act, s. 46.01(1)(a) on ground recognized as*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Un agent d'immigration principal (l'agent principal) a conclu, en application de l'art. 46.01(1)a de la Loi sur l'immigration, que la demanderesse n'était pas*

*Convention refugee in Sierra Leone; issuing exclusion order — That applicant not represented by counsel at interview not breach of Charter, s. 7 — Right to have claim determined by Refugee Division not included in right to life, liberty, security of person — Applicant cannot be lawfully removed from Canada without assessment of risks may face if returned to Sierra Leone — That assessment must comply with principles of fundamental justice — That issue of exclusion order important step in process that may lead to person's removal not sufficient to attract s. 7 to exercise of power to issue exclusion order, even where person apprehending serious risk of death, other physical violence or detention if returned to particular country — Immigration Act, ss. 53, 114(2) providing opportunities for assessment of risks facing person before exclusion order executed.*

*Citizenship and Immigration — Immigration practice — SIO finding applicant ineligible to have refugee claim determined by virtue of Immigration Act, s. 46.01(1)(a) on ground recognized as Convention refugee in Sierra Leone — Applicant having only refugee identity card issued by Sierra Leone — SIO may normally assume evidence establishing country granting asylum will also enable claimant to re-enter country — If evidence country of asylum will not readmit claimant, SIO may only find claimant ineligible under s. 46.01(1)(a) if satisfied, on reasonable grounds, claimant will be readmitted — No evidence applicant would not be readmitted to Sierra Leone where lived for seven years — Reasonable basis for belief could be returned to Sierra Leone — “Can be returned” not requiring SIO to determine whether claimant having well-founded fear of persecution in country already granting asylum — Repeal in 1993 of specific provision dealing with issue suggesting should not be read back into statute — Requiring SIO to determine whether claimant satisfying definition of Convention refugee incompatible with expeditious process contemplated by statutory scheme for screening certain claims out of Refugee Division's jurisdiction — Other provisions providing protection for persons in need of Canada's protection because fearing persecution in country of asylum i.e. s. 53 — Question certified: did SIO err in law in concluding for purpose of s. 46.01(1)(a) applicant “can be returned” to country where documentary evidence recognized as refugee, in absence of both travel document establishing right to enter or reside in that country, and of evidence will not be admitted?*

*recevable à revendiquer le statut de réfugiée au sens de la Convention par ce motif qu'elle s'était déjà fait reconnaître ce statut en Sierra Leone; il a pris une mesure d'exclusion à son égard — Le fait que la demanderesse n'était pas assistée d'un avocat lors de l'entrevue ne vaut pas violation de l'art. 7 de la Charte — Le droit de saisir la section du statut n'est pas compris dans le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne — La demanderesse ne peut être légalement renvoyée hors du Canada sans une appréciation des risques auxquels elle peut s'exposer une fois de retour en Sierra Leone — Cette appréciation doit se faire conformément aux principes de justice fondamentale — Le fait que la mesure d'exclusion est un pas important dans le processus qui pourrait aboutir au renvoi d'une personne hors du Canada ne suffit pas pour déclencher l'application de l'art. 7 de la Charte à l'exercice du pouvoir de prendre cette mesure, même dans le cas où l'intéressé excipe d'un risque sérieux de mort, de violence physique ou de détention s'il est renvoyé dans un pays donné — Les art. 53 et 114(2) de la Loi sur l'immigration prévoient l'appréciation des risques que court l'intéressé avant que la mesure d'exclusion ne soit exécutée.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Un agent principal a conclu, en application de l'art. 46.01(1)a de la Loi sur l'immigration, que la demanderesse n'était pas recevable à revendiquer le statut de réfugiée au sens de la Convention par ce motif qu'elle s'était déjà fait reconnaître ce statut en Sierra Leone — La demanderesse n'avait en sa possession qu'une carte d'identité de réfugié délivrée par ce dernier pays — Un agent principal peut normalement présumer que la preuve qu'un pays a accordé l'asile politique représente aussi l'autorisation d'y revenir — S'il est saisi de la preuve que le pays d'asile ne permettra pas au demandeur de revenir, il ne pourra conclure que la revendication est irrecevable par application de l'art. 46.01(1)a qu'une fois raisonnablement convaincu que le demandeur pourra y revenir — Rien ne prouve que la demanderesse ne pourra pas revenir en Sierra Leone où elle a vécu pendant sept ans — Les mots «peut être renvoyé» ne signifient pas que l'agent principal soit tenu d'examiner si le demandeur craint avec raison d'être persécuté dans le pays d'asile — L'abrogation en 1993 de la disposition portant expressément sur cette situation signifie qu'il ne faut pas la réincorporer implicitement dans le texte — Faire à l'agent principal obligation d'examiner si un demandeur satisfait à la définition de réfugié au sens de la Convention serait incompatible avec le processus expéditif prévu dans ce régime légal pour écarter certaines revendications irrecevables par la section du statut — D'autres dispositions, c.-à-d. l'art. 53, assurent la protection des personnes qui ont besoin de la protection du Canada parce qu'elles craignent d'être persécutées dans le pays d'asile — Question certifiée: l'agent principal a-t-il commis une erreur de droit en concluant, en application de l'art. 46.01(1)a, que la demanderesse «peut être renvoyée» dans le pays où, selon la preuve documentaire produite, elle*

*Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Before interview, SIO indicating not necessary for lawyer to accompany applicant — After applicant's arrival, SIO unsuccessfully attempting to call lawyer — Interview proceeding in absence of lawyer — SIO issuing exclusion order on ground applicant not having travel documents normally required of person seeking entry to Canada — Because of limited scope of issues; SIO's discretion under s. 23(4) to issue exclusion orders against inadmissible persons; summary, expeditious nature of proceeding contemplated by statutory scheme, no automatic right to counsel, but discretion in officer to permit person to have lawyer present — No duty on officer to advise claimant should be represented, and in absence of request therefor, SIO not refusing to permit applicant to have lawyer with her at interview — Reasonable in circumstances for SIO to decide not to adjourn interview — Question certified: was exclusion order in breach of duty of fairness, in that SIO interviewed applicant in absence of counsel when counsel may have been available to attend interview if SIO had not advised applicant lawyer's attendance at interview not necessary?*

This was an application for judicial review of a senior immigration officer's (SIO) decision that the applicant was ineligible to have her Convention refugee claim referred to the Convention Refugee Determination Division, and of an exclusion order. The applicant is a citizen of Liberia, which she left in 1990 because of the civil war. She went to Sierra Leone where she was recognized as a refugee, and lived for six years in a refugee camp. After an attack on the camp, she moved to the capital, Freetown, where Liberians were regarded with some hostility. Following a sexual assault by a soldier, the applicant made her way to Canada in 1997 and claimed refugee status. In October she was called to meet with an SIO following his receipt of a paragraph 20(1)(a) report. That paragraph requires an immigration officer who believes that a person is not legally admissible to Canada to report such person to an SIO. Before the interview, the applicant's social worker inquired whether the applicant needed to have a lawyer present. The SIO replied that that would not be necessary. After the applicant's arrival for the interview, the SIO called the lawyer, but was unable to reach him. The interview proceeded in the absence of a lawyer. The SIO found the applicant ineligible to have a refugee determination in Canada by virtue of paragraph 46.01(1)(a), on the ground that she had already been

*s'était vu reconnaître le statut de réfugiée, bien qu'il n'y eût aucun titre de voyage prouvant qu'elle avait le droit de demeurer ou de revenir dans ce pays, ni la preuve qu'elle n'y serait pas admise?*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Avant l'entrevue, l'agent principal a fait savoir qu'il ne serait pas nécessaire pour la demanderesse de se faire accompagner d'un avocat — À l'arrivée de la demanderesse, il a essayé en vain d'appeler l'avocat de cette dernière — L'entrevue a eu lieu sans avocat — L'agent principal a pris une ordonnance d'exclusion contre la demanderesse, par ce motif qu'elle n'avait aucun des titres de voyage normalement requis de ceux qui veulent entrer au Canada — Vu les limites très étroites des points à décider, vu le pouvoir discrétionnaire que l'agent principal tient de l'art. 23(4) pour prendre une ordonnance d'expulsion contre toute personne non admissible, et vu le caractère sommaire et expéditif du processus prévu par la loi, la demanderesse n'a pas automatiquement droit à l'assistance d'un avocat alors que l'agent est investi du pouvoir discrétionnaire de la permettre ou non — L'agent n'est nullement tenu d'informer un demandeur qu'il a intérêt à se faire assister d'un avocat et, faute de demande à cet effet, l'agent principal n'a pas refusé à la demanderesse d'être assistée d'avocat à l'entrevue — Dans ce contexte, il était raisonnable de sa part de décider de ne pas ajourner l'entrevue — Question certifiée: la mesure d'exclusion a-t-elle été prise en violation de l'obligation d'équité, en ce que l'agent principal a interrogé la demanderesse en l'absence de son avocat, alors que celui-ci aurait pu y assister si le premier n'avait pas informé la demanderesse que la présence d'un avocat n'était pas nécessaire?*

Recours en contrôle judiciaire contre la décision par laquelle un agent d'immigration principal (l'agent principal) a conclu que la revendication faite par la demanderesse du statut de réfugiée au sens de la Convention n'était pas recevable par la section du statut de réfugié, et contre la mesure d'exclusion subséquente. La demanderesse, citoyenne du Liberia, a quitté son pays en 1990 à cause de la guerre civile et a gagné la Sierra Leone, où elle s'est vu reconnaître le statut de réfugiée et a vécu pendant six ans dans un camp de réfugiés. Après une attaque contre le camp, elle est partie pour la capitale Freetown, où les Libériens étaient en proie à une certaine hostilité. Après avoir été violée par un soldat, elle est partie en 1997 pour le Canada où elle a revendiqué le statut de réfugiée. En octobre, elle a été convoquée à une entrevue avec un agent principal après que celui-ci eut reçu un rapport établi en application de l'alinéa 20(1)a). Cette disposition prévoit que l'agent d'immigration qui pense qu'une personne n'est pas admissible au Canada doit signaler son cas à un agent principal. Avant l'entrevue, l'assistant social chargé du dossier de la demanderesse a demandé si elle avait besoin d'un avocat à ses côtés. L'agent principal a répondu que ce ne serait pas nécessaire. À l'arrivée de la demanderesse, ce dernier a appelé l'avocat de celle-ci mais n'a pu le rejoindre. L'entre-

recognized as a Convention refugee in Sierra Leone, a country, he said after consulting with a superior, that was not the subject of a removal moratorium. Subsection 46.01(1) provides that a person is not entitled to have a Convention refugee claim determined by the Refugee Division if the person has been recognized as a Convention refugee by a country other than Canada, to which the person can be returned.

The only document that the applicant had with her was a refugee identity card issued by the Government of Sierra Leone, which stated that it was issued under the United Nations Convention of 1951 Relating to the Status of Refugees. The SIO issued an exclusion order against the applicant on the ground that she did not have any of the travel documents normally required of those seeking entry to Canada. Subsection 23(4) authorizes the issue of exclusion orders against persons who are inadmissible to Canada.

The issues were: (1) whether the SIO breached the common law duty of fairness or Charter, section 7 because the applicant was not represented by counsel at the interview; (2) whether the SIO committed an error of law when he found that Sierra Leone was a country to which the applicant "can be returned" for the purpose of paragraph 46.01(1)(a), even though she had no proof that she had a legal right to enter Sierra Leone, and the officer made no inquiries as to her legal status there; and (3) whether the exclusion order was invalid because the applicant was not represented by counsel when interviewed by the officer prior to his issuing the order.

*Held*, the application should be dismissed.

(1)(a) The duty of fairness is breached when a decision maker improperly refuses to permit a person to be represented at a hearing. It does not normally impose a positive obligation on an administrative decision maker to advise the person concerned that he may be represented by counsel, much less to give an opinion that it is in the person's best interest to take advantage of that opportunity. In certain circumstances fairness may impose a positive duty on decision makers, but the applicant had the assistance of a social worker, who accepted the SIO's opinion without deeming it necessary to inform and seek the advice of the applicant's lawyer. Nothing in the SIO's advice could be characterized as a refusal of representation, as misleading, or as otherwise unfair or erroneous in law. The SIO did not refuse a request for legal representation, because the applicant never indicated that this was what she wanted. The Immigration Manual recommends that persons be allowed

vue a eu lieu sans avocat. L'agent principal a conclu que par application de l'alinéa 46.01(1)a), la demanderesse n'était pas recevable à revendiquer le statut de réfugiée au Canada, par ce motif qu'elle s'était déjà vu reconnaître pareil statut en Sierra Leone, lequel pays, dit-il après consultation d'un supérieur, n'est pas touché par le moratoire sur les renvois. Le paragraphe 46.01(1) prévoit que la revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si l'intéressé s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays dans lequel il peut être renvoyé.

Le seul document en la possession de la demanderesse était une carte d'identité de réfugié délivrée par le gouvernement de la Sierra Leone. Il y est indiqué que la carte était délivrée en application de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés. L'agent principal a pris une ordonnance d'exclusion contre la demanderesse, par ce motif qu'elle n'avait aucun des titres de voyage normalement requis de ceux qui veulent entrer au Canada. Le paragraphe 23(4) autorise à prendre les mesures d'exclusion contre les personnes qui ne sont pas admissibles au Canada.

Il échet d'examiner: 1) si l'agent principal a manqué à l'obligation d'équité de la common law ou à l'observation de l'article 7 de la Charte, du fait que la demanderesse n'était pas assistée d'un avocat à l'entrevue; 2) s'il a commis une erreur de droit en concluant que la Sierra Leone était un pays où elle pouvait «être renvoyée» par application de l'alinéa 46.01(1)a), bien qu'elle n'eût en sa possession aucun document prouvant qu'elle avait le droit de revenir dans ce pays, cependant qu'il ne cherchait pas à savoir quel y était son statut légal; et 3) si l'ordonnance d'exclusion était invalide du fait que la demanderesse n'était pas assistée d'avocat lorsque l'agent principal l'interrogeait avant de prendre cette ordonnance.

*Jugement*: Il faut débouter la demanderesse de son recours.

1)a) Il y a manquement à l'obligation d'équité lorsque l'autorité compétente refuse injustement de permettre à l'intéressé d'être assisté d'avocat à l'audience. Cette obligation n'est normalement pas une obligation positive faite à l'autorité administrative d'informer l'intéressé qu'il peut se faire assister d'un avocat, et encore moins d'opiner qu'il est dans l'intérêt de ce dernier de se prévaloir de cette possibilité. Dans certains cas, l'équité pourrait imposer une obligation positive aux autorités, mais en l'espèce, la demanderesse avait l'aide d'un assistant social, lequel a accepté l'avis de l'agent principal sans juger nécessaire de s'informer davantage et de consulter l'avocat de la demanderesse. Rien dans cet avis ne peut être qualifié de refus de représentation par avocat, ou de propos trompeurs, iniques ou erronés sur le plan juridique. L'agent principal n'a rejeté aucune demande de représentation par avocat, parce que la demanderesse n'a jamais dit que c'était ce qu'elle voulait.

the assistance of counsel during an interview with an SIO, as long as counsel is ready and able to proceed immediately. It was arguable that the Manual goes further in permitting the presence of counsel than the common law duty of fairness requires, in that the common law may confer on the officer a wider discretion to refuse to permit counsel than that suggested in the Manual. In acting as he did, the SIO did not fail to comply with the procedural guideline established in the Manual, since no request for representation had been made by either the applicant or anyone on her behalf. The Manual does not instruct SIOs to inform claimants that they may have counsel with them at the interview if they wish. Nor was the attempt to call counsel a representation that the SIO was obliged to ensure that counsel was present. If the SIO could simply have proceeded with the interview without a lawyer present, it would be unreasonable to set aside his decision on the ground of procedural unfairness merely because, perhaps with the Manual in mind, he had been conscientious enough to see if her lawyer was available. Since no request for counsel was made by or on behalf of the applicant, it could not be said that she was denied counsel in breach of the duty of fairness.

(b) A decision under paragraph 46.01(1)(a) does not deprive an applicant of the right to life, liberty and security of the person. First, the right to have a claim determined by the Refugee Division, is not included in "the right to life, liberty and security of the person". Second, it may be a breach of the rights protected by section 7 for the Government to return a non-citizen to a country where she fears that she is likely to be subjected to physical violence or imprisoned. However, the applicant cannot be lawfully removed from Canada without an assessment of the risks that she may face if returned to Sierra Leone. And the manner in which that assessment is conducted must comply with the principles of fundamental justice.

(2) An SIO may normally assume that the evidence establishing that a country has granted asylum to the claimant will also enable her to re-enter that country. However, if presented with evidence that, for some reason, the immigration authorities of the country of asylum will not readmit the claimant, the SIO may only find the claimant ineligible under paragraph 46.01(1)(a) if satisfied on reasonable grounds that the claimant will in fact be readmitted. There was no evidence that the applicant would not be readmitted to Sierra Leone. The Refugee Identity card proved her refugee status in that country, where she had lived for seven years as a permanent resident. Accordingly, the SIO had a reasonable basis for believing that the applicant could be returned to Sierra Leone.

Le guide de l'immigration recommande d'autoriser la présence d'un conseil lors de l'entrevue avec un agent principal, à la condition que le conseil soit prêt et immédiatement disponible. On pourrait dire que le guide va plus loin pour ce qui est de permettre la présence d'un avocat que ne l'exige l'obligation d'équité de la common law, puisque celle-ci peut investir l'agent d'un pouvoir discrétionnaire plus étendu pour refuser cette présence, que ne semble l'indiquer le guide. Ce que faisait l'agent principal ne valait pas manquement aux règles de procédure fixées par le guide, puisque l'assistance d'un avocat n'a été demandée ni par la demanderesse ni par quelqu'un d'autre agissant pour son compte. Le guide n'impose pas aux agents principaux d'informer les demandeurs qu'ils peuvent se faire assister d'un avocat à l'entrevue s'ils le veulent. Le fait que l'agent principal a essayé de communiquer avec l'avocat concerné ne signifie pas non plus qu'il était tenu de s'assurer que celui-ci serait présent. S'il était habilité à procéder à l'interrogatoire sans la présence d'un avocat, il serait certainement déraisonnable d'annuler sa décision pour cause d'iniquité procédurale du seul fait que, ayant peut-être le guide à l'esprit, il avait été assez consciencieux pour chercher à savoir si l'avocat de la demanderesse était disponible. Puisque ni la demanderesse ni quiconque agit pour son compte n'a demandé l'assistance d'un avocat, on ne peut pas dire qu'elle s'est vu dénier cette assistance contrairement à l'obligation d'équité.

b) Une décision rendue en application de l'alinéa 46.01(1)a n'a pas pour effet de porter atteinte au droit de la demanderesse à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. En premier lieu, le droit de saisir la section du statut n'est pas compris dans «le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne». En second lieu, il peut y avoir atteinte aux droits protégés par l'article 7 si le gouvernement renvoie une non-citoyenne dans un pays où elle craint d'être probablement violente ou emprisonnée. Cependant, la demanderesse ne peut être légalement renvoyée hors du Canada sans une appréciation des risques auxquels elle peut s'exposer une fois de retour en Sierra Leone. Et les modalités de cette appréciation doivent être conformes aux principes de justice fondamentale.

2) Un agent principal peut normalement présumer que la preuve qu'un pays a reconnu le statut de réfugié au demandeur représente aussi l'autorisation pour celui-ci d'y revenir. Mais s'il est saisi de la preuve que, pour une raison quelconque, les autorités de l'immigration du pays d'asile ne permettront pas au demandeur de revenir, il lui faudra pousser ses investigations plus loin, et il ne pourra conclure que la revendication est irrecevable par application de l'alinéa 46.01(1)a qu'une fois raisonnablement convaincu que ce demandeur pourra revenir dans le pays d'asile. Rien ne prouve que la demanderesse ne pourra pas revenir en Sierra Leone. La carte d'identité de réfugié est la preuve de son statut de réfugiée dans ce pays où elle a vécu sept ans à titre de résidente permanente. En conséquence, l'agent principal était raisonnablement fondé à croire qu'elle peut y être renvoyée.

The question was raised of whether a person “can be returned” to the country that has granted asylum, when the person has a well-founded fear of persecution on the prescribed grounds in that country. The words “can be returned” do not require the SIO to determine whether the claimant has a well-founded fear of persecution in the country that has already granted asylum. The repeal in 1993 of the specific provision dealing with this very issue suggested that it should not be read back into the statute through the words “can be returned” in paragraph 46.01(1)(a). To require a SIO to determine whether a claimant has satisfied the definition of a Convention refugee is incompatible with the expeditious process contemplated by the statutory scheme for screening certain claims out of the Refugee Division’s jurisdiction. That was not to say that the Act provides no protection for persons who are in need of Canada’s protection because they fear persecution in the country where they have been granted asylum. Subsection 53(1) specifically prohibits the removal of persons who have been found ineligible to have their claims referred to the Refugee Division, where the person’s life or freedom would be threatened on Convention grounds in the country to which it is proposed to remove them.

(3) Because of the very limited scope of the issues to be decided and of the discretion to be exercised by an SIO under subsection 23(4) (authorizing the issue of exclusion orders against persons who are inadmissible to Canada), and the summary and expeditious nature of the proceeding contemplated by the statutory scheme (as contrasted with an inquiry conducted by an adjudicator), there is no automatic right to counsel, but a discretion in the officer to permit a person to have a lawyer present. However, there is no duty on an officer to advise a claimant that she should be represented, and in the absence of a request, the SIO did not refuse to permit the applicant to have a lawyer with her at the interview. In the circumstances, it was reasonable for the SIO to decide not to adjourn the interview.

That the issue of an exclusion order is an important step in the process that may lead to the person’s removal from Canada was not sufficient to attract Charter, section 7 to the exercise of the power to issue an exclusion order, even where a person apprehends serious risk of death, other physical violence or detention if returned to a particular country. Section 53 and subsection 114(2) which confers a broad discretion to admit persons whom the Minister is satisfied should be admitted owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations) provide opportunities for an assessment of the risks facing the person before the exclusion order is executed.

The following questions were certified: (1) were the SIO’s decisions that the applicant was ineligible to have her refugee claim determined by the Refugee Division, and excluding her from Canada, made in breach of the duty of fairness, in that the SIO interviewed the applicant in the

Il se pose la question de savoir si une personne «peut être renvoyée» dans un pays qui lui a accordé l’asile alors qu’elle craint avec raison d’y être persécutée pour l’une des raisons prévues par la loi. Les mots «peut être renvoyé» ne signifient pas que l’agent principal soit tenu d’examiner si le demandeur craint avec raison d’être persécuté dans le pays d’asile. L’abrogation en 1993 de la disposition portant expressément sur cette situation signifie qu’il ne faut pas la réincorporer implicitement dans le texte à travers les mots «peut être renvoyé» figurant à l’alinéa 46.01(1)a). Faire à l’agent principal obligation d’examiner si un demandeur satisfait à la définition de réfugié au sens de la Convention serait incompatible avec le processus expéditif prévu dans ce régime légal pour écarter certaines revendications irrecevables par la section du statut. Cela ne veut pas dire que la Loi n’accorde aucune protection aux personnes qui ont besoin de la protection du Canada parce qu’elles craignent d’être persécutées dans le pays qui leur a accordé le droit d’asile. Le paragraphe 53(1) interdit expressément que les personnes dont la revendication a été jugée irrecevable soient renvoyées dans le pays où leur vie ou leur liberté seraient menacées pour l’une des raisons prévues dans la Convention.

3) Vu les limites très étroites des points à décider, vu le pouvoir discrétionnaire à exercer par l’agent principal en application du paragraphe 23(4) qui autorise à prendre une ordonnance d’expulsion contre quiconque n’est pas admissible au Canada, et vu le caractère sommaire et expéditif du processus prévu par la loi (par opposition à l’enquête menée par un arbitre), la demanderesse n’a pas automatiquement droit à l’assistance d’un avocat, mais l’agent est investi du pouvoir discrétionnaire de la permettre ou non. Cependant, cet agent n’est nullement tenu d’informer un demandeur qu’il a intérêt à se faire assister d’un avocat et, faute de demande à cet effet, l’agent principal n’a pas refusé à la demanderesse de se faire assister d’un avocat à l’entrevue. Dans ce contexte, il était raisonnable de sa part de décider de ne pas ajourner l’entrevue.

Le fait que la mesure d’exclusion est un pas important dans le processus qui pourrait aboutir au renvoi de l’intéressé hors du Canada ne suffit pas pour déclencher l’application de l’article 7 de la Charte à l’exercice du pouvoir de prendre cette mesure, même dans le cas où l’intéressé excipe d’un risque sérieux de mort, de violence physique ou de détention s’il est renvoyé dans un pays donné. L’article 53 et le paragraphe 114(2), qui investit le ministre d’un large pouvoir discrétionnaire pour admettre des gens pour des raisons d’ordre humanitaire, prévoient l’appréciation des risques que court l’intéressé avant que la mesure d’exclusion ne soit exécutée.

Les questions suivantes sont certifiées: 1) la décision par laquelle l’agent principal concluait que la revendication faite par la demanderesse du statut de réfugié était irrecevable et l’excluait de l’admission au Canada, a-t-elle été prise en violation de l’obligation d’équité, en ce qu’il a interrogé la

absence of counsel, when counsel may have been available to attend the interview if the SIO had not advised the applicant, through her social worker, that a lawyer's attendance at the interview was not necessary; and (2) did the SIO err in law in concluding for the purpose of paragraph 46.01(1)(a) that the applicant "can be returned" to the country where she has documentary evidence that she has been recognized as a refugee, in the absence of both a travel document establishing that she has a right to enter or reside in that country, and of evidence that in fact she will not be admitted?

demanderesse en l'absence de son avocat, alors que celui-ci aurait pu y assister si l'agent principal n'avait pas informé la demanderesse, par l'intermédiaire de l'assistant social de cette dernière, que la présence d'un avocat n'était pas nécessaire? et 2) l'agent principal a-t-il commis une erreur de droit en concluant, en application de l'alinéa 46.01(1)a), que la demanderesse «peut être renvoyée» dans le pays où, selon la preuve documentaire qu'elle a produite, elle s'était vu reconnaître le statut de réfugié, bien qu'il n'y eût aucun titre de voyage prouvant qu'elle avait le droit de demeurer ou de revenir dans ce pays, ni la preuve qu'en fait, elle n'y serait pas admise?

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Adjudication Division Rules*, SOR/93-47.  
*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 I, No. 44], s. 7.  
*Convention Refugee Determination Division Rules*, SOR/93-45.  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 20(1)(a), 23(4) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 3), 29(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 18), 30 (as am. *idem*, s. 19), 46.01(1)(a) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), (2) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), 53(1) (as am. *idem*, s. 43), 69(1) (as am. *idem*, s. 59), 69.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60), 83(1) (as am. *idem*, s. 73), 114(2) (as am. *idem*, s. 102).  
*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 28.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 252; (1995), 32 Imm. L.R. (2d) 38 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 S.C.R. 1053; (1993), 101 D.L.R. (4th) 654; 10 Admin. L.R. (2d) 1; 20 C.R. (4th) 34; 14 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (2d) 245; 150 N.R. 241; *Nayci v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 122 (F.C.T.D.); *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *Boun-Leua v. Minister of Employment and*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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.  
*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 28.  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 20(1)a), 23(4) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 3), 29(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 18), 30 (mod., *idem*, art. 19), 46.01a) (édicé par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), (2) (édicé par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), 53(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 15 art. 12), 69(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 59), 69.1 (édicé par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60), 83(1) (mod., *idem*, art. 73), 114(2) (mod., *idem*, art. 102).  
*Règles de la section d'arbitrage*, DORS/93-47.  
*Règles de la section du statut de réfugié*, DORS/93-45.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Kaberuka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 C.F. 252; (1995), 32 Imm. L.R. (2d) 38 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053; (1993), 101 D.L.R. (4th) 654; 10 Admin. L.R. (2d) 1; 20 C.R. (4th) 34; 14 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (2d) 245; 150 N.R. 241; *Nayci c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 122 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et*

*Immigration*, [1981] 1 F.C. 259; (1980), 113 D.L.R. (3d) 414; 36 N.R. 431 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180; 143 E.R. 414; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Berrahma v. Minister of Employment and Immigration* (1991), 132 N.R. 202 (F.C.A.).

## AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

Canada. Citizenship and Immigration. *Immigration Manual: Port of Entry*. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.

APPLICATION for judicial review of a senior immigration officer's decision that the applicant was ineligible to have her Convention refugee claim referred to the Convention Refugee Determination Division, and of an exclusion order. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Osborne G. Barnwell* for applicant.  
*Andrea Horton* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Ferguson, Barnwell*, North York, Ontario, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] EVANS J.: The applicant in these proceedings, Ms. Jekula, seeks judicial review of two closely related decisions of a senior immigration officer, Mr. Snow. In the first (IMM-4466-97), Mr. Snow found the applicant to be ineligible to have her claim to be recognized in Canada as a refugee referred to the

*de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259; (1980), 113 D.L.R. (3d) 414; 36 N.R. 431 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180; 143 E.R. 414; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Berrahma c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1991), 132 N.R. 202 (C.A.F.).

## DOCTRINE

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.

Canada. Citoyenneté et Immigration. *Guide de l'immigration: points d'entrée*. Ottawa: Citoyenneté et Immigration Canada.

RECOURS en contrôle judiciaire contre la décision d'un agent d'immigration principal portant que la revendication du statut de réfugié de la demanderesse était irrecevable, et contre la mesure d'exclusion subséquente. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Osborne G. Barnwell* pour la demanderesse.  
*Andrea Horton* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Ferguson, Barnwell*, North York (Ontario), pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE EVANS: La demanderesse M<sup>me</sup> Jekula agit en contrôle judiciaire contre deux décisions étroitement liées d'un agent d'immigration principal, M. Snow. Dans la première de ces décisions (IMM-4466-97), M. Snow a conclu que sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention

Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (hereinafter the Refugee Division). In the second decision (IMM-4468-97), which was consequential on the first, he issued her an exclusion order. Although not formally joined, these two applications were heard together and, because they share similar facts, it will be convenient to deal with both of them in a single set of reasons.

#### A. The Facts

[2] The applicant is a citizen of Liberia, from which she left to go to Sierra Leone in 1990 as a result of the civil war that was then tearing the country apart. Her husband was killed in her presence by rebel troops. In Sierra Leone she was recognized as a refugee and lived for six years in a refugee camp. However, after marauding Sierra Leoneans attacked those in the camp she went with her children to the capital, Freetown, where she found that Liberians were regarded with some hostility and held responsible for the spread of civil strife to Sierra Leone. Following a sexual assault on the applicant by a soldier, and an escalating civil war, the applicant, one of her daughters and other family members, made their way from Freetown to Canada in August 1997.

[3] When she arrived at Pearson International Airport she told the immigration officer that she was fleeing from the civil war in Sierra Leone, and claimed refugee status. She was given a copy of the relevant form, Imm. 5389, entitled *Information on Admissibility to Canada and a Claim to be a Convention Refugee*. When she had difficulty in completing it correctly, she was referred to the African Training and Employment Centre for assistance. In October 1997 she was called to meet with a senior immigration officer at the airport, Mr. Snow, following his receipt of a paragraph 20(1)(a) [of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2] report from an immigration officer stating the officer's opinion that Ms. Jekula was not admissible to Canada. Before she went for the appointment, her social worker, Mr. Edwards, asked Mr. Snow if Ms. Jekula needed to have a lawyer with her at the interview; Mr. Snow said that that would

n'était pas recevable par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la section du statut). La seconde (IMM-4468-97) qui faisait suite à la première, était une ordonnance d'exclusion. Bien qu'ils n'aient pas été formellement confondus, les deux recours ont été entendus ensemble et, puisque les faits de la cause sont les mêmes, il convient de les juger par les mêmes motifs.

#### A. Les faits de la cause

[2] La demanderesse, citoyenne du Libéria, a gagné la Sierra Leone en 1990 pour fuir la guerre civile qui ravageait son pays à l'époque. Son mari avait été tué sous ses yeux par les troupes rebelles. En Sierra Leone, elle s'est vu reconnaître le statut de réfugiée et a vécu pendant six ans dans un camp de réfugiés. Cependant, après que des maraudeurs sierra-léonais eurent attaqué les réfugiés dans le camp, elle est partie avec ses enfants pour la capitale Freetown, où elle s'est aperçue que les Libériens étaient en butte à une certaine hostilité parce qu'on les tenait pour responsables de la propagation des troubles civils en Sierra Leone. Après qu'elle eut été violée par un soldat et aussi en raison de l'intensification de la guerre civile, la demanderesse, une de ses filles et d'autres membres de la famille ont quitté Freetown pour le Canada en août 1997.

[3] À son arrivée à l'aéroport international Pearson, elle a dit à l'agent d'immigration de service qu'elle fuyait la guerre civile en Sierra Leone et revendiquait le statut de réfugié. L'agent lui a donné à remplir la formule réglementaire, Imm. 5389, *Renseignements sur l'admissibilité au Canada et la revendication du statut de réfugié*. Comme elle avait du mal à la remplir correctement, elle a été dirigée sur l'African Training and Employment Centre pour assistance. En octobre 1997, elle a été convoquée à une entrevue avec un agent d'immigration principal à l'aéroport, M. Snow, après que celui-ci eut reçu un rapport établi, en application de l'alinéa 20(1)a) [de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2], par un agent d'immigration qui jugeait qu'elle n'était pas admissible au Canada. Avant qu'elle ne se rendît au rendez-vous, son assistant social, M. Edwards, a demandé à M. Snow si elle avait besoin d'un avocat à ses côtés

not be necessary.

[4] After the applicant had arrived for her interview, Mr. Snow called Mr. Kabateraine, the lawyer to whom Ms. Jekula had been referred by the African Training and Employment Centre. According to the applicant, Mr. Snow seemed anxious when he could not reach him, and told the applicant that he could not wait much longer. The interview then proceeded in the absence of a lawyer. Pursuant to paragraph 46.01(1)(a) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, Mr. Snow found the applicant ineligible to have a refugee determination in Canada, on the ground that she had already been recognized as a Convention refugee in Sierra Leone, a country, he said, after consulting with a superior, that was not the subject of a removal moratorium.

[5] The only document that Ms. Jekula had with her was a Refugee Identity Card issued by the Government of Sierra Leone. The card stated that it was "issued under the United Nations Convention of 1951 relating to the Status of Refugees". It also bore the insignia of the Red Cross Society and the name of the refugee camp where the applicant had lived.

[6] Ms. Jekula was obviously surprised by Mr. Snow's decision, since other members of her family, who had arrived at the airport on a different day, had had their claims referred for determination by the Refugee Division. A possible explanation of this apparent discrepancy is that, unlike Ms. Jekula, they claimed protection not only against Liberia, but against Sierra Leone as well, on account of the civil war that was in progress there. After receiving a report from an immigration officer pursuant to paragraph 20(1)(a) of the *Immigration Act* to the effect that it would be contrary to the Act or regulations to admit the applicant, Mr. Snow issued an exclusion order against the applicant, on the ground that she did not have any of the travel documents normally required of those seeking entry to Canada.

pendant l'entrevue; celui-ci lui a répondu que ce ne serait pas nécessaire.

[4] À l'arrivée de la demanderesse, M. Snow a appelé M. Kabateraine, l'avocat recommandé pour M<sup>me</sup> Jekula par l'African Training and Employment Centre. Selon la demanderesse, M. Snow semblait préoccupé quand il ne put rejoindre l'avocat, puis il lui a dit qu'il ne pouvait plus attendre. L'entrevue a donc eu lieu sans avocat. Se fondant sur l'alinéa 46.01(1)a) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, M. Snow a conclu que la demanderesse n'était pas recevable à revendiquer le statut de réfugié au Canada, par ce motif qu'elle s'était déjà vu reconnaître pareil statut en Sierra Leone, lequel pays, dit-il après consultation d'un supérieur, n'est pas touché par le moratoire sur les renvois.

[5] Le seul document en la possession de M<sup>me</sup> Jekula était une carte d'identité de réfugié délivrée par le gouvernement de la Sierra Leone. Il y est indiqué que la carte était [TRADUCTION] «délivrée en application de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés». La carte porte aussi l'emblème de la Société de la Croix-Rouge et le nom du camp de réfugiés où elle avait vécu.

[6] M<sup>me</sup> Jekula était évidemment surprise par la décision de M. Snow, puisque d'autres membres de sa famille, qui étaient arrivés à l'aéroport à une date différente, avaient été jugés recevables à revendiquer le statut de réfugié. Une explication possible de cette contradiction manifeste est qu'à la différence de M<sup>me</sup> Jekula, ils revendiquaient la protection non seulement à l'égard du Libéria, mais aussi à l'égard de la Sierra Leone, du fait de la guerre civile qui y sévissait. Sur réception du rapport établi, en application de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur l'immigration*, par un agent d'immigration qui y concluait qu'il serait contraire à la Loi ou aux règlements pris pour son application d'admettre la demanderesse, M. Snow a pris une ordonnance d'exclusion contre cette dernière, par ce motif qu'elle n'avait aucun des titres de voyage normalement requis de ceux qui veulent entrer au Canada.

## B. The Statutory Framework

[7] Subsection 46.01(1) of the *Immigration Act* authorized Mr. Snow to determine whether the applicant was eligible to have her claim referred to the Refugee Division for adjudication. The relevant provision is as follows:

**46.01 (1)** A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if the person

(a) has been recognized as a Convention refugee by a country, other than Canada, that is a country to which the person can be returned;

[8] Subsection 23(4) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 3] authorizes the issue of exclusion orders against persons who are inadmissible to Canada:

23. . . .

(4) Subject to section 28, a senior immigration officer shall allow a person to leave Canada forthwith or make an exclusion order against the person where the senior immigration officer receives a report made pursuant to paragraph 20(1)(a) in respect of the person and the senior immigration officer is satisfied that

(a) the person is a member of

. . .

(ii) the class of persons referred to in paragraph 19(2)(d) by reason of the fact that the person does not possess a valid and subsisting passport, visa or student or employment authorization and was not granted landing or was granted landing but later became subject to a removal order; and

Section 28, which does not apply to the facts of this case, provides that a conditional order shall be made against a person whose refugee claim has been referred to the Refugee Division. Paragraph 20(1)(a) requires an immigration officer who believes that a person is not, or may not be, legally admissible to Canada to report that person to a senior immigration officer.

[9] In order to put these provisions of the Act into context, it should also be noted that section 53 provides an additional safeguard against the removal of

## B. Les textes applicables

[7] Le paragraphe 46.01(1) de la *Loi sur l'immigration* habilite M. Snow à décider si la revendication de la demanderesse était recevable. En voici les passages applicables:

**46.01 (1)** La revendication de statut n'est pas recevable par la section du statut si l'intéressé se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

a) il s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays dans lequel il peut être renvoyé;

[8] Le paragraphe 23(4) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 3] autorise à prendre les mesures d'exclusion contre les personnes qui ne sont pas admissibles au Canada:

23. [. . .]

(4) Sous réserve de l'article 28, l'agent principal prend une mesure d'exclusion à l'encontre de la personne qui fait l'objet du rapport ou l'autorise à quitter le Canada sans délai s'il est convaincu:

a) qu'elle appartient aux catégories non admissibles suivantes ou à l'une d'entre elles:

[. . .]

(ii) la catégorie non admissible aux termes de l'alinéa 19(2)d) parce qu'elle ne détient pas, selon le cas, un passeport, un visa ou une autorisation d'étudier ou d'occuper un emploi au Canada en cours de validité, sauf si le droit d'établissement lui a été octroyé et qu'elle n'a pas, par la suite, fait l'objet d'une mesure de renvoi;

L'article 28, qui n'a pas application en l'espèce, prévoit qu'une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle sera prise contre la personne dont la revendication du statut de réfugié a été jugée recevable. L'alinéa 20(1)a) prévoit que l'agent d'immigration qui pense qu'une personne n'est ou ne serait pas admissible au Canada doit signaler son cas à un agent principal.

[9] Pour saisir toutes ces dispositions en contexte, il faut noter aussi que l'article 53 prévoit un surcroît de protection contre le renvoi de personnes non reconnues

persons who have not been recognized in Canada to a country where they may be subject to persecution. As relevant to these proceedings, subsection 53(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43] provides:

53. (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3), no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee, nor any person who has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division on the basis that the person is a person described in paragraph 46.01(1)(a), shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless . . .

For the sake of completeness it may also be noted that subsection 114(2) [as am. *idem*, s. 102] of the Act confers a broad discretion to admit persons whom the Minister is satisfied should be admitted "owing to the existence of compassionate or humanitarian considerations". If the applicant believes that she is likely to face persecution on the prescribed grounds, or otherwise to be at risk, she can still avail herself of these provisions.

### C. The Issues

[10] Although his memorandum of argument had canvassed a wide range of issues, at the hearing the applicant's counsel was able to narrow them to three, largely because he consented to the respondent's making a late addition to the tribunal record to include a copy of the subsection 20(1) report written by an immigration officer with respect to Ms. Jekula, which Mr. Snow had before him when he interviewed her. The issues are as follows:

1. Did Mr. Snow, a senior immigration officer, breach the common law duty of fairness or section 7 of the Charter [*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]] because the applicant was unrepresented by counsel at the interview at which he found that, by virtue of paragraph 46.01(1)(a) of the *Immigration Act*, Ms. Jekula was not eligible to have her refugee claim determined by the Refugee Division?

au Canada vers un pays où elles pourraient être victimes de persécution. Voici le paragraphe 53(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 12] qui est applicable en l'espèce:

53. (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3), la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, ou dont la revendication a été jugée irrecevable en application de l'alinéa 46.01(1)a), ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si, selon le cas: [. . .]

Afin de ne négliger aucun élément d'analyse, il y a lieu aussi de noter que le paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] de la Loi investit le ministre d'un large pouvoir discrétionnaire pour accorder l'admission «pour des raisons d'ordre humanitaire». Si la demanderesse estime qu'elle risque la persécution pour l'une des raisons reconnues par la loi, ou pour toute autre raison, elle peut encore invoquer cette disposition.

### C. Les points litigieux

[10] Son mémoire couvrait de nombreux points mais à l'audience, l'avocat de la demanderesse a été en mesure d'en réduire le nombre à trois, surtout parce qu'il a consenti à ce que le défendeur ajoute à la dernière minute au dossier du tribunal une copie du rapport établi par un agent d'immigration en application du paragraphe 20(1) au sujet de M<sup>me</sup> Jekula, lequel rapport était à la disposition de M. Snow lors de son entrevue avec cette dernière. Voici les points à trancher en l'espèce:

1. M. Snow, agent principal, a-t-il manqué à l'obligation d'équité de la common law ou à l'observation de l'article 7 de la Charte [*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]], du fait que la demanderesse n'était pas assistée d'un avocat à l'entrevue à l'issue de laquelle il a conclu, en application de l'alinéa 46.01(1)a) de la *Loi sur l'immigration*, que sa revendication n'était pas recevable par la section du statut?

2. Did Mr. Snow, a senior immigration officer, commit an error of law when he found that Sierra Leone, which had recognized the applicant as a refugee, was a country to which she “can be returned” for the purpose of paragraph 46.01(1)(a), even though she had no visa or other document proving that she had a legal right to enter Sierra Leone, and the officer made no inquiries as to her legal status there?

3. Was the exclusion order issued to the applicant by Mr. Snow, a senior immigration officer, invalid because she was not represented by counsel when interviewed by the officer prior to his issuing the order?

#### D. Analysis

##### 1. Right to Counsel

###### (a) the common law duty of fairness

[11] The *Immigration Act* is silent on the procedures that must be followed by a senior immigration officer prior to determining whether a person is eligible to have a refugee claim adjudicated by the Refugee Division. In contrast, statutory provision is made for oral hearings, including a right to counsel, at an inquiry conducted by an adjudicator to decide whether a deportation order should be issued (subsection 29(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 18], section 30 [as am. *idem*, s. 19] of the Act; *Adjudication Division Rules*, SOR/93-47) and before the Refugee Division when it is adjudicating a claim by a person to be recognized in Canada as a refugee (subsection 69(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 59], section 69.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60] of the Act; *Convention Refugee Determination Division Rules*, SOR/93-45).

[12] Despite the absence of statutory procedural rights, “the justice of the common law will supply the omission of the legislature” (*Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 143 E.R. 414, *per* Byles J., at page 420). Nowadays, this omission is supplied through the imposition of the duty of fairness on public officials “making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual”

2. M. Snow, agent principal, a-t-il commis une erreur de droit en concluant que la Sierra Leone, qui avait reconnu à la demanderesse le statut de réfugiée, était un pays où elle pouvait «être renvoyée» par application de l’alinéa 46.01(1)a), bien qu’elle n’eût en sa possession ni visa ni autre document prouvant qu’elle avait le droit de revenir dans ce pays, cependant qu’il ne cherchait pas à savoir quel y était son statut légal?

3. L’ordonnance d’exclusion prise par M. Snow, agent principal, contre la demanderesse était-elle invalide du fait que cette dernière n’était pas assistée d’avocat lorsqu’il l’interrogeait avant de prendre cette ordonnance?

#### D. Analyse

##### 1. Le droit à l’assistance d’un avocat

###### a) l’obligation d’équité de la common law

[11] La *Loi sur l’immigration* est muette quant à la procédure que doit observer un agent principal avant de décider si une revendication est recevable par la section du statut. Par contre, elle prévoit le droit pour le demandeur d’être entendu et de se faire assister par un avocat lors de l’enquête tenue par un arbitre pour décider s’il y a lieu à ordonnance d’expulsion (paragraphe 29(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 18], article 30 [mod., *idem*, art. 19] de la Loi; *Règles de la section d’arbitrage*, DORS/93-47) et devant la section du statut lorsqu’elle examine la revendication (paragraphe 69(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 59], article 69.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60] de la Loi; *Règles de la section du statut de réfugié*, DORS/93-45).

[12] Dans le cas où la loi ne fixe aucun droit en matière de procédure, [TRADUCTION] «la justice de la common law suppléera à l’omission du législateur» (*Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 143 E.R. 414, motifs prononcés par le juge Byles, à la page 420). De nos jours, cette omission est comblée par l’obligation d’équité imposée à tout organisme public «qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits,

(*Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at page 653, *per* Le Dain J.).

[13] It seems clear that the duty of fairness applies to the exercise by senior immigration officers of their power to determine a refugee claimant's eligibility to be referred to the Refugee Division, and I do not understand counsel for the Minister to have taken a different view. An adverse determination by the senior immigration officer deprives the individual of important procedural and substantive statutory rights enjoyed by other refugee claimants whose claims do go before the Board. Less immediately, a finding of ineligibility adversely affects claimants' interests by putting in motion a process that may culminate in their removal from Canada.

[14] The more difficult question is whether in the context of this statutory scheme, and the particular facts of this case, the senior immigration officer breached the duty of fairness when he proceeded to determine that the applicant was ineligible for a refugee determination by the Refugee Division without adjourning until the applicant's lawyer could be present.

[15] Mr. Barnwell, counsel for the applicant, conceded in the course of argument that the duty of fairness did not confer on refugee claimants an automatic right to be represented by counsel prior to a determination by a senior immigration officer pursuant to subsection 46.01(1). Rather, the officer has a discretion as to whether to permit a person to be represented, which in some circumstances fairness will require to be exercised in favour of the individual.

[16] The statutory scheme certainly tells against an automatic right to legal representation on demand. The contrast with the relatively formal hearings provided to those whose claims are decided by the Refugee Division suggests that the initial screening for eligibility is intended to be much more summary and expeditious in nature, and not subject to the expense, delays and formality typically associated with hearings where

privileges ou biens d'une personne» (*Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653, motifs prononcés par le juge Le Dain).

[13] Il semble clair que l'obligation d'équité s'attache à l'exercice par les agents d'immigration principaux de leur pouvoir de se prononcer sur la recevabilité des revendications du statut de réfugié, et je ne comprends pas que l'avocate représentant le ministre ait soutenu le contraire. Une décision défavorable de l'agent principal dénie à l'intéressé d'importants droits, tant au fond que sur le plan procédural, droits dont jouissent les demandeurs dont la revendication est soumise à la Commission. Cette décision a encore pour effet moins immédiat d'aller à l'encontre des intérêts du demandeur en déclenchant un processus qui peut être couronné par son renvoi hors du Canada.

[14] Il se pose encore la question plus difficile de savoir si, au regard du régime légal en place et dans le contexte des faits de la cause, l'agent principal a manqué à l'obligation d'équité lorsqu'il a entrepris de décider que la revendication de la demanderesse était irrecevable, sans même ajourner l'entrevue jusqu'à ce que l'avocat de cette dernière pût être présent.

[15] M. Barnwell, avocat de la demanderesse, reconnaît pendant les débats que l'obligation d'équité ne confère pas automatiquement à ceux qui revendiquent le statut de réfugié le droit d'être représentés par avocat avant que l'agent principal ne rende la décision prévue au paragraphe 46.01(1). En fait, ce dernier a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il permet à une personne d'être représentée par avocat, pouvoir dont l'équité imposera dans certains cas l'exercice en faveur de l'intéressé.

[16] Le régime légal en vigueur écarte indubitablement le droit d'être représenté par avocat sur demande. Le contraste avec les audiences relativement formelles prévues pour ceux dont la revendication est soumise à la section du statut montre que l'instruction préliminaire de recevabilité est de nature bien plus sommaire et expéditive, et n'implique pas les frais, les délais et les formalités propres aux audiences auxquelles

lawyers routinely appear. Moreover, the statutory criteria for eligibility will normally be easy to apply to the facts of a given case, and will not normally raise complex issues of fact or law, or require the officer to exercise any substantial discretion. Accordingly, the presence of counsel will not normally be necessary to ensure both that the claimant can put her case adequately before the officer, and the officer does not make a mistake in the exercise of the statutory decision-making power.

[17] On the other hand, as I have already noted, an adverse determination by the officer has a sufficiently significant impact on important rights and interests of the individual that it would be wrong to conclude that the duty of fairness could never require the officer to permit the claimant to have legal counsel present at the interview prior to the making of the decision.

[18] Mr. Barnwell argued that the circumstances of this case required the senior immigration officer to adjourn the interview in order that Ms. Jekula's lawyer could be present. When asked by Mr. Edwards, the applicant's case worker at the Family Residence, Metropolitan Toronto Community Services, whether Ms. Jekula should bring counsel with her to the interview, Mr. Snow's statement that she did not need a lawyer, which Mr. Edwards communicated to Ms. Jekula, was the reason why she was not represented. If Mr. Snow had not given this advice, Ms. Jekula would presumably have attended with her lawyer, Mr. Kabateraine, who was assisting with her immigration difficulties. Moreover, Mr. Barnwell argued, Ms. Jekula's case raised a legal question that was not routine, namely whether Sierra Leone was a country to which she "can be returned" within the meaning of paragraph 46.01(1)(a).

[19] The first difficulty that I have with this argument is its assumption that Mr. Snow's advice to Mr. Edwards that Ms. Jekula did not need to be represented by a lawyer was in some way wrong. It is important to remember that the duty of fairness is breached when a decision maker improperly refuses to permit a person to be represented at a hearing. It does

les assistent couramment les avocats. Au surplus, les critères légaux de recevabilité seront normalement faciles à appliquer aux faits du cas d'espèce, et ne soulèveront normalement pas des questions de fait ou de droit complexes, ni n'obligeront l'agent à exercer quelque pouvoir discrétionnaire draconien. En conséquence, la présence d'un avocat ne sera normalement pas nécessaire pour garantir que le demandeur présente convenablement son cas à l'agent, et que celui-ci ne commette pas une faute dans l'exercice du pouvoir décisionnel qu'il tient de la loi.

[17] Cependant, comme noté *supra*, une décision défavorable de l'agent a un effet suffisamment marqué sur des droits et intérêts importants de l'intéressé pour qu'il soit injuste de conclure que l'obligation d'équité ne pourrait jamais forcer l'agent à lui permettre de se faire assister d'un avocat lors de l'entrevue précédant la décision.

[18] M. Barnwell soutient que les circonstances de la cause faisaient que l'agent principal devait ajourner l'entrevue afin que l'avocat de M<sup>me</sup> Jekula puisse être présent. À la question posée par M. Edwards, l'assistant social chargé du dossier de la demanderesse à la section de Résidence familiale, Services communautaires de la Communauté urbaine de Toronto, qui voulait savoir si M<sup>me</sup> Jekula devrait se faire accompagner d'un avocat à l'entrevue, M. Snow a fait une réponse négative, que M. Edwards a rapportée à cette dernière, c'est pourquoi elle n'était pas assistée d'avocat. Si M. Snow n'avait pas donné cet avis, M<sup>me</sup> Jekula aurait probablement comparu en compagnie de son avocat, M. Kabateraine, qui l'assistait à l'époque dans son dossier d'immigration. M. Barnwell soutient par ailleurs que le cas de M<sup>me</sup> Jekula soulevait une question de droit qui n'était pas une question de routine, savoir si la Sierra Leone était un pays où elle pouvait «être renvoyée» au sens de l'alinéa 46.01(1)a).

[19] Le premier défaut de cet argument réside dans la présomption y contenue que M. Snow avait tort de dire à M. Edwards que M<sup>me</sup> Jekula n'avait pas besoin d'un avocat. Il est important de se rappeler qu'il y a manquement à l'obligation d'équité lorsque l'autorité compétente refuse injustement de permettre à l'intéressé d'être assisté d'avocat à l'audience. Cette

not normally impose a positive obligation on an administrative decision maker to advise the person concerned that they may be represented by counsel, much less to give their opinion that it is in the person's best interest to avail themselves of the opportunity.

[20] Mr. Barnwell argued that it is unrealistic to expect refugee claimants, such as Ms. Jekula, to be aware of their legal rights in Canada, or to be in a position to assert them. Accordingly, if claimants are to be afforded a reasonable opportunity to be represented at section 46.01 interviews subject to the exercise of the officer's discretion, then it is essential that senior immigration officers are more forthcoming about the importance of legal representation than was Mr. Snow.

[21] I can imagine circumstances in which fairness may well impose the kind of positive duty on decision makers suggested by Mr. Barnwell. By way of analogy, it may be noted that section 30 of the *Immigration Act* requires adjudicators to advise a person who is subject to an inquiry "of the person's right to obtain the services of a barrister or solicitor or other counsel and to be represented by any such counsel at the inquiry". However, in this case, Ms. Jekula was not left to cope with the situation entirely on her own. She had the assistance of Mr. Edwards, a social worker, whose responsibilities included referring families to appropriate agencies, and who could be expected to have some familiarity with immigration matters, and he accepted Mr. Snow's opinion without thinking it necessary to inform and seek the advice of Mr. Kabateraine, whom he knew was Ms. Jekula's lawyer.

[22] Ideally, when asked by Mr. Edwards whether Ms. Jekula needed counsel, Mr. Snow might perhaps have said something along the following lines: "Well, the issues decided at these section 46.01 interviews do not usually require the presence of a lawyer, but if the decision goes against Ms. Jekula it potentially could have serious consequences for her, including ultimately her removal from Canada. It is up to her and her lawyer to decide whether they think that it would be helpful for him to be there, and it is our practice to allow counsel to be present as long as this does not

obligation n'est normalement pas une obligation positive faite à l'autorité administrative d'informer l'intéressé qu'il peut se faire assister d'un avocat, et encore moins d'opiner qu'il est dans l'intérêt de ce dernier de se prévaloir de cette possibilité.

[20] M. Barnwell soutient qu'il n'est par réaliste de s'attendre à ce que les gens qui revendiquent le statut de réfugié, comme M<sup>me</sup> Jekula, soient pénétrés de leurs droits légaux au Canada, ou soient en mesure de les faire valoir. En conséquence, si les demandeurs doivent avoir la possibilité raisonnable d'être assistés d'avocat à l'entrevue visée à l'article 46.01, il est essentiel que les agents principaux soient plus ouverts au sujet de l'importance de la présence d'un avocat, que ne l'a été M. Snow.

[21] Je peux bien m'imaginer des cas où l'équité pourrait imposer aux autorités le genre d'obligation positive dont parle M. Barnwell. Par analogie, on peut noter que l'article 30 de la *Loi sur l'immigration* fait à l'arbitre obligation d'informer quiconque fait l'objet de l'enquête «qu'il a le droit de se faire représenter par un avocat ou un autre conseiller». En l'espèce cependant, M<sup>me</sup> Jekula n'était pas entièrement laissée à son sort. Elle avait l'aide de M. Edwards, un assistant social chargé entre autres de diriger les familles sur les organismes compétents et qui devait avoir des notions de réglementation de l'immigration, et il a accepté l'avis de M. Snow sans juger nécessaire de s'informer davantage et de consulter M. Kabateraine, dont il savait qu'il était l'avocat de M<sup>me</sup> Jekula.

[22] L'idéal eût été qu'à la question posée par M. Edwards de savoir si M<sup>me</sup> Jekula avait besoin d'un avocat, M. Snow lui réponde à peu près: «Les questions décidées à l'occasion des entrevues visées à l'article 46.01 ne nécessitent habituellement pas la présence d'un avocat, mais si la décision est défavorable, elle pourrait avoir de graves conséquences pour M<sup>me</sup> Jekula, y compris son renvoi hors du Canada. C'est à elle et à son avocat de décider s'il vaut mieux qu'il soit là, et nous avons pour pratique d'accepter la présence des avocats tant qu'elle ne cause pas un

cause a delay.” However, fairness does not require procedural perfection, and I see nothing in Mr. Snow’s advice that could be characterized as a refusal of representation, as misleading, or as otherwise unfair or erroneous in law.

[23] Accordingly, when Mr. Snow said that he was unwilling to adjourn to enable counsel to be present, he was not refusing a request by Ms. Jekula to be legally represented, because she never indicated that this is what she wanted. Is it relevant that at the interview Mr. Snow himself attempted to contact Mr. Kabateraine, unsuccessfully as it turned out, and, according to Ms. Jekula, seemed anxious that she had no lawyer with her? In trying to contact Mr. Kabateraine, Mr. Snow may well have had in mind the following recommendation contained in the *Immigration Manual*, Senior Immigration Functions at Ports of Entry, PE-10 (at page 4):

Despite not being entitled to counsel, persons may be allowed the assistance of counsel during an SIO interview, as long as the person acting as counsel is ready and able to proceed immediately.

[24] In some circumstances, it is true, a court may find an administrative agency to be in breach of the duty of fairness because it has not complied with procedures contained in undertakings by public officials or in non-legally binding instruments, such as the Manual referred to above, even though those procedures would not otherwise have been included in the duty of fairness as it applies to the exercise of that power by the agency: see Brown and Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), at page 7:2431. It is arguable that the Manual goes further in permitting the presence of counsel than the common law duty of fairness requires, in that the common law may confer on the officer a wider discretion to refuse to permit counsel than that suggested in the Manual.

[25] However, I am not satisfied that, in acting as he did, Mr. Snow failed to comply with the procedural

retard.» Cependant, l’équité n’impose pas la perfection procédurale, et je ne vois rien dans l’avis donné par M. Snow qui puisse être qualifié de refus de représentation par avocat, ou de propos trompeurs, iniques ou erronés sur le plan juridique.

[23] Il s’ensuit que lorsque M. Snow refusait d’ajourner l’entrevue pour que l’avocat de la demanderesse puisse y assister, il ne rejetait pas la demande faite par M<sup>me</sup> Jekula d’être représentée par avocat, parce qu’elle n’a jamais dit que c’était ce qu’elle voulait. Faut-il tenir compte du fait que lors de l’entrevue, M. Snow lui-même a essayé de communiquer avec M. Kabateraine, en vain il est vrai, et, au dire de M<sup>me</sup> Jekula, s’inquiétait de ce qu’elle n’était pas assistée d’avocat? Il se peut qu’en essayant de communiquer avec M. Kabateraine, M. Snow eût à l’esprit la recommandation suivante du *Guide de l’immigration* intitulé Fonctions de l’agent principal au point d’entrée, PE-10 (à la page 4):

Même si elle n’a pas droit aux services d’un conseil, une personne peut être autorisée à se prévaloir de l’aide d’un conseil au cours d’un interrogatoire par un AP, à la condition que la personne qui agit comme conseil soit prête et immédiatement disponible.

[24] Il est vrai que dans certains cas, la juridiction compétente peut conclure qu’un organisme administratif a manqué à l’obligation d’équité par ce motif qu’il ne s’est pas conformé aux procédures contenues dans les engagements pris par les autorités publiques ou dans des instruments n’ayant pas force obligatoire, tel le Guide susmentionné, bien que ces procédures ne fassent normalement pas partie de l’obligation d’équité telle qu’elle s’applique à l’exercice de ce pouvoir par l’organisme concerné; voir Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback Publishing, 1998), à la page 7:2431. On pourrait même dire que le Guide va plus loin pour ce qui est de permettre la présence d’un avocat que ne l’exige l’obligation d’équité de la common law, puisque celle-ci peut investir l’agent d’un pouvoir discrétionnaire plus étendu pour refuser cette présence, que ne semble l’indiquer le Guide.

[25] Cependant, je ne suis pas convaincu que ce que faisait M. Snow valût non-observation des règles de

guideline established in the Manual, since no request for representation had been made by either Ms. Jekula or anyone else on her behalf, such as Mr. Edwards. The Manual does not instruct senior immigration officers to inform claimants that they may have counsel with them at the interview if they wish. Nor was Mr. Snow's attempt to call counsel a representation that he was obliged to ensure that counsel was present, if available and ready to proceed. If Mr. Snow could in law simply have proceeded with the interview without more ado when Ms. Jekula attended for the interview without a lawyer, it would surely be unreasonable to set aside his decision on the ground of procedural unfairness merely because, perhaps with the Manual in mind, he had been conscientious enough to see if her lawyer was available.

[26] Of course, if Mr. Snow had not advised Mr. Edwards that Ms. Jekula did not need counsel at the interview, it is possible that Mr. Kabateraine would have attended. However, as I have already noted, Mr. Snow's advice cannot be characterized as a refusal to permit counsel, as misleading or as otherwise erroneous in law. Nor did it prevent Mr. Edwards from conveying the advice to Mr. Kabateraine, as well as to Ms. Jekula, and leaving it to him to consider whether to attend.

[27] Lastly, it was argued that the particular facts of Ms. Jekula's case raised a question on which representations from counsel might well have been of assistance to the senior immigration officer in deciding whether the applicant "can be returned" to Sierra Leone, one of the statutory criteria governing access to a determination by the Refugee Division. While the complexity of the issues to be decided in an administrative proceeding is a factor that should be taken into consideration in determining whether the duty of fairness requires the presence of counsel, on the view that I take of the words, "can be returned", the issue to be decided is much less complex than counsel for the applicant suggests. But in any event, since no request for counsel was made by or on behalf of Ms. Jekula, it could not be said that the applicant was denied counsel in breach of the duty of fairness.

procédure fixées par le Guide, puisque l'assistance d'un avocat n'a été demandée ni par M<sup>me</sup> Jekula ni par quelqu'un d'autre agissant pour son compte, comme M. Edwards. Le Guide n'impose pas aux agents principaux d'informer les demandeurs qu'ils peuvent se faire assister d'un avocat à l'entrevue s'ils le veulent. Le fait que M. Snow a essayé de communiquer avec l'avocat concerné ne signifie pas non plus qu'il était tenu de s'assurer que celui-ci serait présent, à condition qu'il fût prêt et immédiatement disponible. Si M. Snow était légalement fondé à procéder à l'interrogatoire sans autres formalités quand M<sup>me</sup> Jekula comparait sans avocat, il serait certainement déraisonnable d'annuler sa décision pour cause d'iniquité procédurale du seul fait que, ayant peut-être le guide à l'esprit, il avait été assez consciencieux pour chercher à savoir si son avocat était disponible.

[26] Certes, s'il n'avait pas dit à M. Edwards que M<sup>me</sup> Jekula n'aurait pas besoin d'un avocat à l'entrevue, il est possible que M. Kabateraine y eût assisté. Cependant, comme noté *supra*, on ne saurait dire que l'avis de M. Snow valait refus de permettre la présence d'un avocat, qu'il était trompeur ou qu'il constituait une erreur de droit. Cet avis n'a pas non plus empêché M. Edwards d'en communiquer la teneur à M. Kabateraine, comme à M<sup>me</sup> Jekula, afin que l'avocat pût considérer s'il fallait assister à l'entrevue ou non.

[27] Enfin, la demanderesse soutient que les faits propres à son cas donnaient lieu à une question à l'égard de laquelle les observations de son avocat auraient pu éclairer l'agent principal pour ce qui était de savoir si elle pouvait «être renvoyée» en Sierra Leone, laquelle investigation est l'un des critères légaux de recevabilité de la revendication par la section du statut. Il est vrai que la complexité des questions soumises à la décision administrative est un facteur à considérer pour examiner si l'obligation d'équité impose la présence d'un avocat, mais, compte tenu de mon interprétation des mots «peut être renvoyé», la question à trancher est bien moins compliquée que l'affirme l'avocat de la demanderesse. Quoi qu'il en soit, puisque ni M<sup>me</sup> Jekula ni quiconque agit pour son compte n'a demandé l'assistance d'un avocat, on ne peut pas dire qu'elle s'est vu dénier cette assistance contrairement à l'obligation d'équité.

[28] I would add one other point here. Ms. Jekula's difficulties may have stemmed from the fact that, unlike other members of her family, she did not claim protection from Sierra Leone, even though she stated that, as turmoil spread to Sierra Leone, Liberians in Sierra Leone were regarded with growing hostility, and she herself had been the victim of assault. Perhaps if she had had a lawyer at the interview, her claim could have been amended so as to add Sierra Leone as a second country against which she was seeking refuge, although whether that should have made a difference to the result is very doubtful. However, this is not sufficient in my view to render the interview so unfair that the officer's decision should be set aside.

(b) section 7 of the Charter

[29] Mr. Barnwell also argued that, by failing to adjourn, Mr. Snow's determination that Ms. Jekula was ineligible for a hearing before the Refugee Division was made in breach of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. When Charter rights are at stake, the principles of fundamental justice may afford a person more extensive procedural rights than those conferred by the common law duty of fairness, including, in some circumstances perhaps, a positive duty to advise the person concerned that they may be legally represented.

[30] Counsel for the applicant distinguished *Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 S.C.R. 1053 where it was held that a person has no constitutionally guaranteed right to counsel at a secondary examination by an immigration officer, on the ground that this stage of the decision-making process was a mere "information-gathering exercise". In contrast, however, he argued, Ms. Jekula's interview with Mr. Snow led to the issue of an exclusion order. He also submitted that Muldoon J. was wrong when, after quoting from *Dehghani*, he said in *Nayci v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 122 (F.C.T.D.) [at page 127] that:

It may be noted that nothing in these authoritative passages indicates that questioning which leads to a full-

[28] Un dernier point à ce sujet. Les difficultés de M<sup>me</sup> Jekula ont pu tenir au fait qu'à la différence d'autres membres de sa famille, elle n'a pas réclamé la protection à l'égard de la Sierra Leone, bien qu'elle eût mentionné qu'à la suite de la propagation des troubles à ce pays, les Sierra-Léonais avaient manifesté de plus en plus d'hostilité envers les Libériens, et qu'elle-même avait été victime d'agression. Peut-être que si elle avait à ses côtés un avocat lors de l'entrevue, elle aurait modifié sa revendication de façon à ajouter la Sierra Leone à titre de second pays à l'égard duquel elle demandait l'asile, bien qu'il soit fort douteux que le résultat eût été différent. Je ne pense cependant pas que l'entrevue en soit devenue si inique qu'il faut annuler la décision de l'agent.

b) l'article 7 de la Charte

[29] M. Barnwell soutient aussi que faute d'ajournement, l'irrecevabilité prononcée par M. Snow allait à l'encontre de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Lorsque les droits garantis par la Charte sont en jeu, les principes de justice fondamentale peuvent assurer au justiciable des droits plus étendus en matière de procédure que ceux qui découlent de l'obligation d'équité de la common law, y compris, dans certains cas peut-être, l'obligation positive de l'informer qu'il peut se faire représenter par avocat.

[30] L'avocat de la demanderesse tire argument de la différence entre l'affaire en instance et la cause *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, où il a été jugé que le demandeur ne tient pas de la Constitution le droit à l'assistance d'un avocat lors de l'interrogatoire secondaire mené par un agent d'immigration, cette étape du processus décisionnel n'étant qu'un «interrogatoire effectué dans le but de recueillir des renseignements de routine». Par contraste, dit-il, l'entrevue de M<sup>me</sup> Jekula avec M. Snow s'est soldée par une mesure d'exclusion. Il conteste aussi la conclusion que le juge Muldoon, après avoir cité *Dehghani*, a tirée dans *Nayci c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 105 F.T.R. 122 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) [à la page 127] comme suit:

Soulignons que, dans ces extraits jurisprudentiels, rien n'indique qu'un interrogatoire menant à une mesure d'exclu-

blown exclusion order is anything other than “routine information-gathering purposes”.

[31] However, before the content of the principles of fundamental justice is considered in this context, the administrative action under review must deprive the applicant of the right to life, liberty and security of the person. The question is, therefore, whether a decision under paragraph 46.01(1)(a) has this effect. In my opinion it does not. First, while it is true that a finding of ineligibility deprives the claimant of access to an important right, namely the right to have a claim determined by the Refugee Division, this right is not included in “the right to life, liberty and security of the person”: *Berrahma v. Minister of Employment and Immigration* (1991), 132 N.R. 202 (F.C.A.), at page 213; *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696 (C.A.).

[32] Second, it may well be a breach of the rights protected by section 7 for the government to return a non-citizen to a country where she fears that she is likely to be subjected to physical violence or imprisoned. However, a determination that a refugee claimant is not eligible to have access to the Refugee Division is merely one step in the administrative process that may lead eventually to removal from Canada. The procedure followed at the risk assessment to which the applicant will be entitled under section 53 before she is removed can be subject to constitutional scrutiny to ensure that it complies with the principles of fundamental justice, even though the procedure is not prescribed in the Act or regulations: *Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 252 (T.D.), at page 271. Moreover, while holding that it was not inconsistent with section 7 for the *Immigration Act* to limit access to the Refugee Division, Marceau J.A. also said in *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 F.C. 696 (C.A.), at pages 708-709:

It would be my opinion, however, that the Minister would act in direct violation of the Charter if he purported to execute a deportation order by forcing the individual concerned back to a country where, on the evidence, torture and possibly death will be inflicted. It would be, it seems to me . . . at the very least, an outrage to public standards of

sion complète est autre chose qu’un «interrogatoire effectué dans le but de recueillir des renseignements de routine».

[31] Il se trouve cependant que dans ce contexte, les principes de justice fondamentale n’entrent en jeu que si l’action administrative porte atteinte au droit de la demanderesse à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il s’agit donc de savoir si une décision rendue en application de l’alinéa 46.01(1)a) a cet effet. Je ne le pense pas. En premier lieu, s’il est vrai qu’un verdict d’irrecevabilité dénie à la demanderesse l’exercice d’un droit important, ce droit n’est pas compris dans «le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne»; *Berrahma c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1991), 132 N.R. 202 (C.A.F.), à la page 213; *Nguyen c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696 (C.A.).

[32] En second lieu, il peut y avoir atteinte aux droits protégés par l’article 7 si le gouvernement renvoie une non-citoyenne dans un pays où elle craint d’être probablement violente ou emprisonnée. Cependant, la conclusion que la revendication n’est pas recevable n’est qu’une étape dans le processus administratif qui pourrait aboutir au renvoi hors du Canada. L’étape suivante, c’est-à-dire la procédure d’appréciation du risque, à laquelle la demanderesse aura droit en application de l’article 53 avant qu’elle ne soit renvoyée, se prête au contrôle au regard des garanties constitutionnelles afin de garantir l’observation des principes de justice fondamentale, bien que cette procédure ne soit prévue ni dans la Loi ni dans les règlements pris pour son application: *Kaberuka c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1995] 3 C.F. 252 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 271. De surcroît, tout en jugeant que la *Loi sur l’immigration* n’allait pas à l’encontre de l’article 7 en limitant la recevabilité, le juge Marceau, J.C.A., a encore fait observer ce qui suit dans *Nguyen c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1993] 1 C.F. 696 (C.A.), aux pages 708 et 709:

Je serais toutefois d’avis que le ministre violerait carrément la Charte s’il prétendait exécuter une mesure d’expulsion en forçant l’intéressé à retourner dans un pays où, selon la preuve, il sera torturé et peut être mis à mort. Il me semble que ce serait [. . .] à tout le moins, commettre un outrage aux normes publiques de la décence en violation des

decency, in violation of the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter.

[33] In summary, section 7 rights are not engaged at the eligibility determination and exclusion order stages of the process. However, the applicant cannot be lawfully removed from Canada without an assessment of the risks that she may face if returned to Sierra Leone. And the manner in which that assessment is conducted must comply with the principles of fundamental justice.

## 2. "Can be returned"

[34] Mr. Barnwell argued that the senior immigration officer committed a reviewable error when, having satisfied himself that Ms. Jekula had been recognized as a refugee in Sierra Leone, he concluded that her claim could not be referred to the Refugee Division without establishing that she "can be returned" to that country as paragraph 46.01(1)(a) requires. Mr. Snow had merely consulted a superior, and informed the applicant that there was no moratorium on returning people to Sierra Leone. This indicates, Mr. Barnwell argued, that Mr. Snow had failed to address the relevant issue, which was whether Ms. Jekula had a legal right to be readmitted by Sierra Leone immigration authorities, and not whether the Government of Canada was currently removing people to Sierra Leone, despite the civil war in progress there. Mr. Barnwell relied on *Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 252 (T.D.), at page 262, where, at footnote 6, Heald D.J. stated:

I read the phrase "can be returned" to relate to a claimant's status in the country of asylum in the sense that the country of asylum is obligated to permit the claimant's return.

[35] Ms. Jekula did not have a passport with a visa for Sierra Leone or any document issued by the authorities of Sierra Leone stating that she had a right to remain in, and to re-enter, that country. All she had was a refugee identity card issued by the Government of Sierra Leone "Under the United Nations Convention of 1951 relating to the Status of Refugees", with the name of the refugee camp where she resided. This card seems to have been used principally for the

principes de justice fondamentale visés à l'article 7 de la Charte.

[33] Pour récapituler, les droits garantis par l'article 7 n'entrent pas en jeu à l'étape de la décision sur la recevabilité et de la mesure d'exclusion. Cependant, la demanderesse ne peut être légalement renvoyée hors du Canada sans une appréciation des risques auxquels elle peut s'exposer une fois de retour en Sierra Leone. Et les modalités de cette appréciation doivent être conformes aux principes de justice fondamentale.

## 2. Le groupe verbal «peut être retourné»

[34] Selon M. Barnwell, l'agent principal a commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire puisque, ayant constaté que M<sup>me</sup> Jekula s'était vu reconnaître le statut de réfugiée en Sierra Leone, il a conclu que sa revendication n'était pas recevable sans s'assurer, conformément à l'alinéa 46.01(1)a), qu'elle «peut être renvoyée» dans ce pays. Il n'a fait que consulter un supérieur, après quoi il a informé M<sup>me</sup> Jekula qu'il n'y avait pas de moratoire sur les renvois en Sierra Leone. M. Barnwell en conclut qu'il ne s'est pas attaché à la question pertinente, savoir si M<sup>me</sup> Jekula avait le droit d'être admise de nouveau dans le pays par les autorités de l'immigration de la Sierra Leone, et non si le gouvernement du Canada était en train de renvoyer des gens dans ce pays malgré la guerre civile qui y sévissait. À l'appui de son argument, M. Barnwell cite la décision *Kaberuka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 C.F. 252 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 262 où le juge suppléant Heald a fait la remarque suivante, dans la note de bas de page n° 6:

J'interprète l'expression «peut être renvoyé» comme liée au statut du revendicateur dans le pays d'asile, en ce sens que le pays d'asile est tenu de permettre au revendicateur de revenir.

[35] M<sup>me</sup> Jekula n'avait ni un passeport avec visa pour la Sierra Leone ni aucun document délivré par les autorités sierra-léonaises et attestant qu'elle avait le droit de demeurer dans ce pays et d'y revenir. Tout ce qu'elle avait, c'était une carte d'identité de réfugié délivrée par le gouvernement de la Sierra Leone «en application de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés», avec le nom du camp de réfugiés où elle vivait. Il semble que cette

purpose of enabling the holder to claim food rations, rather than as an international travel document to prove a right of re-entry to Sierra Leone. In Mr. Barnwell's submission this document did not establish that she had a right to re-entry and, in the absence of further inquiries by Mr. Snow to discover whether Ms. Jekula had such a right, he erred in law in concluding that the statutory requirement that the claimant "can be returned" was satisfied.

[36] In response, counsel for the Minister, Ms. Horton, took the position that, once a senior immigration officer was satisfied that the claimant had been recognized as a refugee in a country, no further inquiry was needed. She pointed out that, the previous version of paragraph 46.01(1)(a) which came into force on January 1, 1989 read:

**46.01 (1) . . .**

(a) the claimant has been recognized by any country, other than Canada, as a Convention refugee and has been issued a valid and subsisting travel document by that country pursuant to Article 28 of the Convention. [Emphasis added.]

Moreover, it should be noted, there was no equivalent of paragraph 46.01(1)(a) in force when Urie J.A. in *Boun-Leua v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 259 (C.A.), at page 264 said:

In this case the applicant as a refugee admitted to France can return to France at least so long as his travel permit, issued by that country to him, is valid.

[37] Ms. Horton argued that, in amending paragraph 46.01(1)(a) in 1993, Parliament should be taken to have intended to make it easier for Canada to return claimants to the country where they have been recognized as refugees, especially since it is not uncommon for refugee claimants not to be in possession of any travel or other official documents when they arrive in Canada, or for their documents to have expired.

[38] The difficulty with this argument is that to read paragraph 46.01(1)(a) as if it ended before the words "can be returned" offends the presumption of statutory interpretation that, whenever possible, meaning should

carte servait principalement de carte de rations alimentaires, et non de titre de voyage international destiné à prouver le droit de revenir en Sierra Leone. Selon M. Barnwell, ce document ne prouvait pas qu'elle avait le droit de revenir dans ce pays et faute par M. Snow de vérifier si elle avait ce droit, il a commis une erreur de droit en concluant que la condition prévue par la loi, savoir s'assurer qu'elle «peut être renvoyée», était remplie.

[36] L'avocate représentant le ministre, M<sup>me</sup> Horton, réplique qu'une fois l'agent principal convaincu que la demanderesse s'était vu reconnaître le statut de réfugiée dans un autre pays, il n'était pas nécessaire d'en savoir davantage. Elle fait remarquer que la version antérieure de l'alinéa 46.01(1)a, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989, portait:

**46.01 (1) [ . . . ]**

a) il s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays, lequel lui a délivré un titre de voyage en cours de validité aux termes de l'article 28 de la Convention. [Soulignement ajouté.]

En outre, il y a lieu de noter qu'il n'y avait pas de disposition équivalente à l'alinéa 46.01(1)a en vigueur au moment où le juge d'appel Urie a tiré la conclusion suivante dans *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259 (C.A.), en page 264:

En l'espèce, le requérant étant un réfugié en France, il peut retourner en ce pays dans la mesure où le visa que lui a délivré ce pays est toujours valide.

[37] Selon M<sup>me</sup> Horton, il faut présumer qu'en modifiant l'alinéa 46.01(1)a en 1993, le législateur a entendu faciliter le renvoi des demandeurs dans le pays où ils se sont vu reconnaître le statut de réfugié, d'autant plus qu'il n'est pas rare qu'à leur arrivée au Canada, les demandeurs d'asile n'aient aucun titre de voyage ou autre pièce d'identité, ou aient en leur possession un document périmé.

[38] Cet argument pêche en ce qu'une lecture de l'alinéa 46.01(1)a abstraction faite du groupe verbal «peut être renvoyé» va à l'encontre de la présomption en matière d'interprétation des lois qu'autant que

be attributed to all the words in a statute. On the other hand, to require a senior immigration officer to embark on a lengthy and possibly inconclusive attempt to determine whether a claimant had a legal right of re-entry under the law of the country of asylum would seem inconsistent with the summary nature of the section 46.01 process contemplated by the statutory scheme to screen out *inter alia* those who are not in need of protection because they have been recognized as refugees in another country.

[39] In my opinion, a senior immigration officer may normally assume that the evidence establishing that a country has granted asylum to the claimant will also enable her to re-enter that country. However, if presented with evidence that, for some reason, the immigration authorities of the country of asylum will not readmit the claimant, further inquiries must be made, and the senior immigration officer may only find the claimant ineligible under paragraph 46.01(1)(a) if satisfied on reasonable grounds that the claimant will in fact be readmitted.

[40] On the facts of this case, there was no evidence that Ms. Jekula would not be readmitted to Sierra Leone. The Refugee Identity Card proved her refugee status in that country, where, according to her affidavit, she had lived for seven years as a permanent resident. Accordingly, Mr. Snow had a reasonable basis for believing that Ms. Jekula "can be returned" to Sierra Leone.

[41] One other possible interpretation of the words "can be returned" should be considered. The reason given by Ms. Jekula for seeking asylum in Canada was that she feared for her safety in Sierra Leone, as that country plunged into turmoil and Liberian citizens became the targets of hostility and violence. This raises the question of whether a person "can be returned" to the country that has granted asylum, when the person has a well-founded fear of persecution on the prescribed grounds in that country.

[42] It is important to note in this context that, prior to the enactment of Bill C-86 in 1993 which amended

possible, il faut tenir compte de chaque terme du texte. Par contre, obliger un agent principal à entreprendre la tâche, longue et peut-être sans résultat concluant, de vérifier si un demandeur a le droit légal de retour selon la loi du pays d'asile, semble incompatible avec le caractère sommaire du processus prévu à l'article 46.01, tel que le prévoit le régime légal pour exclure entre autres ceux qui n'ont pas besoin de protection parce qu'ils se sont déjà vu reconnaître le statut de réfugié dans un autre pays.

[39] À mon avis, un agent principal peut normalement présumer que la preuve qu'un pays a reconnu le statut de réfugié au demandeur représente aussi l'autorisation pour celui-ci d'y revenir. Mais s'il est saisi de la preuve que, pour une raison quelconque, les autorités de l'immigration du pays d'asile ne permettront pas au demandeur de revenir, il lui faudra pousser ses investigations plus loin, et il ne pourra conclure que la revendication est irrecevable par application de l'alinéa 46.01(1)a) qu'une fois raisonnablement convaincu que le demandeur pourra revenir dans le pays d'asile.

[40] Rien en l'espèce ne prouve que M<sup>me</sup> Jekula ne pourra pas revenir en Sierra Leone. La carte d'identité de réfugié est la preuve de son statut de réfugiée dans ce pays où, selon son propre affidavit, elle a vécu sept ans à titre de résidente permanente. En conséquence, M. Snow était raisonnablement fondé à croire qu'elle «peut être renvoyée» en Sierra Leone.

[41] Il faut envisager une autre interprétation possible du groupe verbal «peut être renvoyé». La raison donnée par M<sup>me</sup> Jekula pour revendiquer le statut de réfugié au Canada était qu'elle craignait pour sa sécurité en Sierra Leone, du fait que ce pays a sombré dans les troubles civils et que les Libériens y sont en proie à l'hostilité et aux actes de violence. Il se pose la question de savoir si une personne «peut être renvoyée» dans un pays qui lui a accordé l'asile alors qu'elle craint avec raison d'y être persécutée pour l'une des raisons prévues par la loi.

[42] Il est important de noter dans ce contexte qu'avant l'adoption en 1993 du projet de loi C-86 qui

section 46.01, there was a provision that dealt specifically with this situation. Subsection 46.01(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14] provided that persons were eligible for a determination by the Refugee Division, even though they had been recognized as Convention refugees in another country, if they had a well-founded fear of persecution in that country on grounds of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion.

[43] The repeal of this provision in 1993 would suggest that such persons are no longer exempted from the category of those ineligible to have their refugee claims determined by the Refugee Division because they have been recognized in another country as refugees. On the other hand, Bill C-86 also broadened paragraph 46.01(1)(a) by substituting the words “can be returned” for the more specific requirement that a person whose refugee status had been recognized elsewhere was ineligible only if the person possessed a valid and subsisting travel document pursuant to Article 28 of the Convention [*United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6].

[44] In my view, the words “can be returned” do not require the senior immigration officer to determine whether the claimant has a well-founded fear of persecution in the country that has already granted asylum. The repeal in 1993 of the specific provision dealing with this very issue suggests that it should not be read back into the statute through the words “can be returned” in paragraph 46.01(1)(a). To require a senior immigration officer to determine whether a claimant has satisfied the definition of a Convention refugee would seem incompatible with the expeditious and relatively straightforward administrative process contemplated by the statutory scheme for screening certain claims out of the Refugee Division’s jurisdiction.

[45] This is not to say, of course, that the Act provides no protection for persons who are in need of Canada’s protection because they fear persecution in the country where they have been granted asylum.

modifiait l’article 46.01, il y avait une disposition qui prévoyait expressément les cas de ce genre. Aux termes du paragraphe 46.01(2) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14], était recevable la revendication de la personne qui s’était déjà vu reconnaître le statut de réfugié dans un autre pays et qui craignait avec raison d’y être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

[43] On pourrait conclure de l’abrogation de cette disposition en 1993 que les personnes se trouvant dans cette situation ne sont plus exclues de la catégorie de ceux dont la revendication n’est pas recevable du fait qu’ils se sont déjà vu reconnaître le statut de réfugié dans un autre pays. Par ailleurs, le projet de loi C-86 a aussi élargi la portée de l’alinéa 46.01(1)a) en substituant les mots «peut être renvoyé» à la prescription plus spécifique que la personne qui s’est vu reconnaître le statut de réfugié dans un autre pays n’est irrecevable que si elle a en sa possession un titre de voyage en cours de validité, délivré conformément à l’article 28 de la Convention [*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6].

[44] À mon avis, les mots «peut être renvoyé» ne signifient pas que l’agent principal soit tenu d’examiner si le demandeur craint avec raison d’être persécuté dans le pays d’asile. L’abrogation en 1993 de la disposition portant expressément sur cette situation signifie qu’il ne faut pas la réincorporer implicitement dans le texte à travers les mots «peut être renvoyé» figurant à l’alinéa 46.01(1)a). Faire à l’agent principal obligation d’examiner si un demandeur satisfait à la définition de réfugié au sens de la Convention serait incompatible avec le processus expéditif et relativement simple prévu dans ce régime légal pour écarter certaines revendications irrecevables par la section du statut.

[45] Cela ne veut certainement pas dire que la Loi n’accorde aucune protection aux personnes qui ont besoin de la protection du Canada parce qu’elles craignent d’être persécutées dans le pays qui leur a

Subsection 53(1) specifically prohibits the removal of persons who have been found ineligible to have their refugee claims referred to the Refugee Division, where the person's life or freedom would be threatened on Convention grounds in the country to which it is proposed to remove them.

[46] When Mr. Snow asked his superior whether there was a moratorium on returning individuals to Sierra Leone, he may well have had section 53 in mind. However, as counsel for both parties seemed to agree, the existence of such a moratorium was not relevant to the eligibility decision.

[47] I am fortified in my conclusion by the following words of Heald D.J. in *Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 252 (T.D.), at page 270:

While under subsection 46.01(2) of the *Immigration Act* those with Convention refugee status elsewhere were permitted to make Convention refugee claims against their country of asylum, there is no equivalent to this provision in the Act as it now reads. The repeal of the substance of subsection 46.01(2) of the *Immigration Act* indicates that Parliament has chosen to exclude persons recognized as Convention refugees by another country from claiming a well-founded fear of persecution by their country of asylum.

In addition, Heald D.J. considered the relationship in the statutory scheme of paragraph 46.01(1)(a) and subsection 53(1), and concluded [at page 268]:

The automatic operation of subsection 53(1) for those ineligible under paragraph 46.01(1)(a) is a legitimate compromise between the interest of the state in preventing asylum shopping and ensuring that possible consequences of the eligibility criteria—removal from Canada—are assessed within a mandatory evaluation of the potential of harm to a paragraph 46.01(1)(a) claimant at the hands of his country of asylum.

[48] I understand that the subsection 53(1) risk assessment process administered by officials of Immigration Canada may be regarded by applicants as less favourable than the full hearing before a panel of the Refugee Division applying the less stringent, “well-founded fear” test. Nonetheless, in light of the

accordé le droit d’asile. Le paragraphe 53(1) interdit expressément que les personnes dont la revendication a été jugée irrecevable soient renvoyées dans le pays où leur vie ou leur liberté seraient menacées pour l’une des raisons prévues dans la Convention.

[46] Lorsque M. Snow demanda à son supérieur s’il y avait un moratoire sur les renvois en Sierra Leone, il se peut bien qu’il eût l’article 53 à l’esprit. Cependant, et il semble que les avocats des deux parties en conviennent, l’existence de pareil moratoire n’avait aucun rapport avec le verdict d’irrecevabilité.

[47] D’ailleurs, dans *Kaberuka c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1995] 3 C.F. 252 (1<sup>re</sup> inst.), en page 270, le juge suppléant Heald a conclu dans le même sens, en ces termes:

En vertu du paragraphe 46.01(2) de la *Loi sur l’immigration*, les personnes dont le statut de réfugié avait été reconnu à l’étranger étaient autorisées à revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention par rapport à leur pays d’asile, mais il n’existe aucune disposition équivalente dans la version actuelle de la Loi. L’abrogation quant au fond du paragraphe 46.01(2) de la *Loi sur l’immigration* indique que le législateur a choisi de ne pas permettre aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu par un autre pays de faire valoir une crainte bien fondée d’être persécutées dans leur pays d’asile.

Le juge suppléant Heald a encore comparé le sens de l’alinéa 46.01(1)a) et du paragraphe 53(1), pour tirer la conclusion suivante [à la page 268]:

L’application automatique du paragraphe 53(1) aux personnes dont la revendication est irrecevable en vertu de l’alinéa 46.01(1)a) constitue un compromis légitime entre l’intérêt qu’a l’État à éviter la quête du meilleur pays d’asile et la nécessité que les conséquences du critère de recevabilité—le renvoi du Canada—soient appréciées dans le cadre d’une évaluation obligatoire du préjudice que son pays d’asile pourrait faire subir au demandeur visé par l’alinéa 46.01(1)a).

[48] Je comprends que les demandeurs d’asile puissent trouver que le processus d’appréciation du risque administré par les agents d’Immigration Canada en application du paragraphe 53(1) est moins favorable que l’audition en bonne et due forme de la revendication par une formation de jugement de la section du

legislative history of paragraph 46.01(1)(a) and subsection 46.01(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36], and the overall statutory scheme, this consideration is insufficient to persuade me that, in determining whether a claimant “can be returned”, a senior immigration officer must undertake a risk determination under paragraph 46.01(1)(a).

### 3. The validity of the exclusion order

[49] Finally, Mr. Barnwell challenged the validity of the exclusion order issued under subsection 23(4) by Mr. Snow after he had found that Ms. Jekula was not eligible to have her refugee claim referred to the Refugee Division, and had received a report that she was a member of an inadmissible class in that she had no valid passport, visa or any of the other statutorily specified documents. He argued that the order was unlawful because the applicant had been denied legal representation at the interview that preceded the issuance of the order.

[50] For the most part, counsel repeated the arguments that he had made in connection with the senior immigration officer’s finding of ineligibility, and for the reasons that I have given in that context I am unable to accept them here either. Thus, because of the very limited scope of the issues to be decided and of the discretion to be exercised by a senior immigration officer under subsection 23(4), and the summary and expeditious nature of the proceeding contemplated by the statutory scheme (as contrasted with an inquiry conducted by an adjudicator, for example), there is no automatic right to counsel, but a discretion in the officer to permit a person to have a lawyer present. However, there is no duty on an officer to advise a claimant that she should be represented, and in the absence of a request Mr. Snow did not refuse to permit Ms. Jekula to have a lawyer with her at the interview. In the circumstances, it was reasonable for Mr. Snow to decide not to adjourn the interview until Ms. Jekula’s lawyer had been consulted, decided whether to attend, and set a date when he could attend.

statut, qui applique le critère moins rigoureux de la «crainte bien fondée». À la lumière cependant de l’historique de l’alinéa 46.01(1)a) et du paragraphe 46.01(2) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36] ainsi que du régime légal pris dans son ensemble, cette considération n’est pas impérieuse au point de me convaincre que, pour examiner si un demandeur «peut être renvoyé», l’agent principal doit procéder à l’appréciation du risque lors de l’application de l’alinéa 46.01(1)a).

### 3. La validité de l’ordonnance d’exclusion

[49] Enfin, M. Barnwell conteste la validité de la mesure d’exclusion prise par M. Snow en application du paragraphe 23(4) après qu’il eut conclu que la revendication de M<sup>me</sup> Jekula était irrecevable et qu’il eut reçu le rapport indiquant qu’elle relevait de la catégorie des personnes non admissibles du fait qu’elle n’avait ni passeport, ni visa, ni autre document prévu par la loi. Selon M. Barnwell, cette ordonnance était illégale du fait que la demanderesse s’était vu refuser l’assistance d’un avocat à l’entrevue qui en précédait la délivrance.

[50] Il a réitéré en grande partie les arguments déjà proposés au sujet de la conclusion d’irrecevabilité tirée par l’agent principal et, par les motifs pris à ce même sujet, je ne peux y faire droit non plus. Étant donné les limites très étroites des points à décider, étant donné le pouvoir discrétionnaire à exercer par l’agent principal en application du paragraphe 23(4), et étant donné le caractère sommaire et expéditif du processus prévu par la loi (par opposition à l’enquête menée par un arbitre, par exemple), le demandeur n’a pas automatiquement droit à l’assistance d’un avocat alors que l’agent est investi du pouvoir discrétionnaire de la permettre ou non. Cependant, cet agent n’est nullement tenu d’informer un demandeur qu’il a intérêt à se faire assister d’un avocat et, faute de demande à cet effet, M. Snow n’a pas refusé à M<sup>me</sup> Jekula de se faire assister d’un avocat à l’entrevue. Dans ce contexte, il était raisonnable de sa part de décider de ne pas ajourner l’entrevue jusqu’à ce que l’avocat de M<sup>me</sup> Jekula pût être consulté, décider s’il voulait assister à l’entrevue puis fixer une date où il pourrait être présent.

[51] It is true that the issue of an exclusion order is an important step in the process that may lead to the person's removal from Canada. However, this is not sufficient to attract section 7 of the Charter to the exercise of the power to issue an exclusion order, even where a person apprehends serious risk of death, other physical violence or detention if returned to a particular country. As already indicated, section 53 and subsection 114(2) of the *Immigration Act* provide opportunities for an assessment of the risks facing the person before the exclusion order is executed.

#### 4. Conclusion

[52] For these reasons, these applications for judicial review are dismissed. I would like to express my appreciation to counsel for their thorough and thoughtful arguments. Costs were not requested, and no order for costs is made.

#### 5. Certified Questions

[53] At the conclusion of the argument, counsel requested that I consider certifying a question or questions for appeal, pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act*. In accordance with established practice, I instructed the Registry to send to counsel for both parties a copy of draft reasons for the order that I proposed to make, and to invite them to make written submissions on a question for appeal that in their submission satisfied the statutory criterion, namely that "a serious question of general importance is involved" in the disposition of the application for judicial review.

[54] Having read the helpful submissions of Mr. Barnwell, counsel for the applicant, I certify that the following stated questions satisfy the criterion of subsection 83(1):

1. Were the decisions by the SIO in finding the applicant ineligible to have her refugee claim determined by the Refugee Division, and excluding her from Canada, made in breach of the duty of fairness, in that the SIO interviewed the applicant in the absence of her counsel, when counsel may have been available to attend the interview if the SIO

[51] Il est vrai que la mesure d'exclusion est un pas important dans le processus qui pourrait aboutir au renvoi de l'intéressé hors du Canada. Mais cela ne suffit pas pour déclencher l'application de l'article 7 de la Charte à l'exercice du pouvoir de prendre une mesure d'exclusion, même dans le cas où l'intéressé excipe d'un risque sérieux de mort, de violence physique ou de détention s'il est renvoyé dans un pays donné. Comme noté *supra*, l'article 53 et le paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration* prévoient l'appréciation des risques que court l'intéressé avant que la mesure d'exclusion ne soit exécutée.

#### 4. Conclusion

[52] Par ces motifs, la demanderesse est déboutée de ses recours en contrôle judiciaire. Je tiens à féliciter les avocats de part et d'autre pour leurs arguments minutieux et réfléchis. Puisque ni l'une ni l'autre partie ne conclut aux frais et dépens, il n'y aura pas d'allocation en la matière.

#### 5. Questions certifiées

[53] À la conclusion des débats, l'avocat de la demanderesse m'a demandé de certifier une ou des questions aux fins d'appel, en application du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l'immigration*. Conformément à la pratique établie, j'ai ordonné au greffe de faire parvenir aux avocats des deux parties un exemplaire des motifs que je me proposais de prononcer, et de les inviter à présenter leurs conclusions écrites sur une question aux fins d'appel, laquelle question doit être conforme au critère établi par la loi, savoir que le jugement de «l'affaire soulève une question grave de portée générale».

[54] Après lecture des conclusions utiles de M. Barnwell, l'avocat de la demanderesse, je certifie que les questions proposées ci-dessous satisfont au critère défini par le paragraphe 83(1):

1. La décision par laquelle l'agent d'immigration principal concluait que la revendication faite par la demanderesse du statut de réfugié était irrecevable et l'excluait de l'admission au Canada, a-t-elle été prise en violation de l'obligation d'équité, en ce qu'il a interrogé la demanderesse en l'absence de son avocat, alors que celui-ci aurait pu y assister

had not advised the applicant, through her social worker, that a lawyer's attendance at the interview was not necessary?

2. Did the SIO err in law in concluding for the purpose of paragraph 46.01(1)(a) of the *Immigration Act* that the applicant "can be returned" to the country where she has documentary evidence that she has been recognized as a refugee, in the absence of both a travel document establishing that she has a right to enter or reside in that country, and of evidence that in fact she will not be admitted?

si l'agent principal n'avait pas informé la demanderesse, par l'intermédiaire de l'assistant social de cette dernière, que la présence d'un avocat n'était pas nécessaire?

2. L'agent principal a-t-il commis une erreur de droit en concluant, en application de l'alinéa 46.01(1)a) de la *Loi sur l'immigration*, que la demanderesse «peut être renvoyée» dans le pays où, selon la preuve documentaire produite par cette dernière, elle s'était vu reconnaître le statut de réfugié, bien qu'il n'y eût aucun titre de voyage prouvant qu'elle avait le droit de demeurer ou de revenir dans ce pays, ni la preuve qu'en fait, elle n'y serait pas admise?