
	2007 FCA 199 A-164-06	2007 CAF 199 A-164-06
Jorge Luis Restrepo Benitez (<i>Appellant</i>)		Jorge Luis Restrepo Benitez (<i>appelant</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
and		et
The Immigration and Refugee Board (<i>Intervener</i>)		La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (<i>intervenante</i>)
	A-187-06	A-187-06
Edwin Ernesto Carrillo Mejia (<i>Appellant</i>)		Edwin Ernesto Carrillo Mejia (<i>appelant</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
	A-188-06	A-188-06
Juvinny Balmore Flores Gomez, Yaneth Beatrix Castillo Campos and Konny Beatrix Flores Castillo (<i>Appellants</i>)		Juvinny Balmore Flores Gomez, Yaneth Beatrix Castillo Campos et Konny Beatrix Flores Castillo (<i>appelants</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
	A-196-06	A-196-06
Majid Reza Yonge Savagoli (<i>Appellant</i>)		Majid Reza Yonge Savagoli (<i>appelant</i>)
v.		c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)		Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)

A-197-06	A-197-06
Gerardo Martin Rosales Rincon, Erlis Beatrix Delgado Ocando, Gerly Joanny Rosales Delgado and Wanda Sofia Rosales Delgado (<i>Appellants</i>)	Gerardo Martin Rosales Rincon, Erlis Beatrix Delgado Ocando, Gerly Joanny Rosales Delgado et Wanda Sofia Rosales Delgado (<i>appelants</i>)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
A-198-06	A-198-06
Mena Guirguis, Marie Goorgy, Monica Guirguis and Malak Guirguis (<i>Appellants</i>)	Mena Guirguis, Marie Goorgy, Monica Guirguis et Malak Guirguis (<i>appelants</i>)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
A-199-06	A-199-06
Afua Gyankoma (<i>Appellant</i>)	Afua Gyankoma (<i>appelante</i>)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
A-200-06	A-200-06
Inthikhab Hussain Matheen (<i>Appellant</i>)	Inthikhab Hussain Matheen (<i>appelant</i>)
v.	c.
The Minister of Citizenship and Immigration (<i>Respondent</i>)	Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
<i>INDEXED AS: BENITEZ v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (F.C.A.)</i>	<i>RÉPERTORIÉ : BENITEZ c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.F.)</i>
Federal Court of Appeal, Décary, Evans and Sharlow JJ.A.—Toronto, April 17; Ottawa, May 25, 2007.	Cour d'appel fédérale, juges Décary, Evans et Sharlow, J.C.A.—Toronto, 17 avril; Ottawa, 25 mai 2007.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Appeals from decisions dismissing judicial review applications of negative refugee decisions by Immigration and Refugee Board — Validity of Guideline 7, providing that in refugee protection hearing, claimant first questioned by Refugee Protection Officer and/or Refugee Protection Division member at issue — Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2007] 1 F.C.R. 107 (F.C.), Thamothers v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), (2007), 366 N.R. 301 applied — Guideline 7 not breaching duty of fairness, not giving rise to reasonable apprehension of bias — No merit to non-Guideline 7 issues — Appeals dismissed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Guideline 7, issued by Immigration and Refugee Board Chairperson, providing that in refugee protection hearing, claimant first questioned by Refugee Protection Officer and/or Refugee Protection Division member — Guideline not infringing Charter, s. 7 — No legal authority for proposition fundamental justice requiring parties with burden of proof go first in proceedings to determine rights — Necessary to look at broader decision-making context — Guideline 7 also not giving rise to reasonable apprehension of bias.

These were consolidated appeals from decisions of the Federal Court dismissing applications for judicial review of negative refugee decisions by the Immigration and Refugee Board. Such applications impugned the validity of Guideline 7, which was issued by the Chairperson of the Board and provides that at a refugee protection hearing, the standard order of questioning is for the claimant to be questioned first by the Refugee Protection officer (RPO) or by the Refugee Protection Division (RPD) member conducting the hearing (the standard order of questioning). Seven questions relating to Guideline 7 were certified for appeal. The majority of this Court recently held in *Thamothers v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, that Guideline 7 does not breach the duty of fairness either by denying claimants an effective opportunity to make representations or by distorting the role of the RPD member so as to give rise to a reasonable apprehension of bias. Nor is Guideline 7 an unlawful fetter on the discretion of RPD members, and it was not legally required to have been issued under the Chairperson's statutory power to issue rules of procedure, subject to Cabinet approval.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Appels à l'encontre de décisions rejetant les demandes de contrôle judiciaire visant des décisions défavorables rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié relativement à des demandes d'asile — Il s'agissait de déterminer si les Directives n° 7, qui précisent que le demandeur d'asile est d'abord interrogé par l'agent de protection des réfugiés ou le commissaire de la Section de la protection des réfugiés (la SPR), ou les deux, pendant l'audience de la SPR, étaient valides — Application des arrêts Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2007] 1 R.C.F. 107 (C.F.) et Thamothers c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2007 CAF 198 — Les Directives n° 7 n'entraînent pas un manquement à l'obligation d'équité et ne font pas naître une crainte raisonnable de partialité — Les questions ne concernant pas les Directives n° 7 n'étaient pas fondées — Appels rejetés.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Les Directives n° 7 données par le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié précisent que le demandeur d'asile est d'abord interrogé par l'agent de protection des réfugiés ou le commissaire de la Section de la protection des réfugiés (la SPR), ou les deux, pendant l'audience de la SPR — Les Directives ne violent pas l'art. 7 de la Charte — Aucune règle de droit ne permet d'affirmer que les principes de justice fondamentale exigent que les parties ayant le fardeau de la preuve aient le droit de se faire entendre en premier dans les instances où il sera statué sur leurs droits — Il faut prendre en considération le contexte décisionnel plus large — De même, les Directives n° 7 ne font pas naître une crainte raisonnable de partialité.

Il s'agissait d'un groupe d'appels interjetés à l'encontre des décisions de la Cour fédérale rejetant les demandes de contrôle judiciaire visant des décisions défavorables rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié relativement à des demandes d'asile. Ces demandes contestaient la validité des Directives n° 7, données par le président de la Commission et prévoyant que, selon l'ordre habituel des interrogatoires pendant les audiences de la Section de la protection des réfugiés (la SPR), le demandeur d'asile est interrogé d'abord par l'agent de protection des réfugiés (l'APR) ou par le commissaire de la SPR qui préside l'audience (l'ordre habituel des interrogatoires). Sept questions relatives aux Directives n° 7 ont été certifiées à des fins d'appel. La majorité de la Cour a récemment statué dans *Thamothers c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* que les Directives n° 7 n'entraînent pas un manquement à l'obligation d'équité en privant les demandeurs d'asile de la possibilité de présenter des arguments ou en déformant le rôle du commissaire de la SPR au point de faire naître une crainte raisonnable de partialité. De plus, les Directives n° 7 n'entravent pas illégalement l'exercice du

The issues were whether Guideline 7 is not in accordance with the principles of fundamental justice because it denies those with the burden of proof the right to be questioned first by their counsel, and whether the Guideline 7 requirement that the initial questioning of a claimant be by RPD members gives rise to a reasonable apprehension of bias.

Held, the appeals should be dismissed.

Section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the right not to be deprived of life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. But there is no legal authority for the proposition that the principles of fundamental justice require that parties with the burden of proof have the right to go first in proceedings to determine their rights. Although the individual rights at stake in an administrative proceeding are important in determining the procedural content of the principles of fundamental justice, the broader decision-making context from which the issue arises must also be considered. The inquisitorial nature of refugee protection hearings before the RPD must be taken into account. For the reasons expressed by the Federal Court below, and those of this Court in *Thamotharem*, Guideline 7 does not violate the right of claimants to participate at an RPD hearing conducted in accordance with the principles of procedural fairness.

Guideline 7 does not infringe section 7 of the Charter by creating a reasonable apprehension of bias, whether institutional or individual, again taking into account the context of the inquisitorial procedural model established for RPD hearings.

There was also no basis for disturbing the Federal Court's decisions pertaining to non-Guideline 7 issues.

Per Sharlow J.A. (concurring): Although the Chairperson erred in law in using the guideline-making power in paragraph 159(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Act* to establish a standard practice for refugee hearings, that error does not by itself justify setting aside a negative refugee determination made on the basis of a hearing in which the refugee claimant is required to submit to questioning by the RPO or RPD member before presenting his or her own case.

pouvoir discrétionnaire des commissaires de la SPR et la loi n'exige pas qu'elles soient données en vertu du pouvoir légal du président d'établir des règles de procédure sous réserve de l'approbation du Cabinet.

Les questions à trancher étaient celles de savoir si les Directives n° 7 sont incompatibles avec les principes de justice fondamentale parce qu'elles privent ceux qui ont le fardeau de la preuve du droit d'être interrogés en premier lieu par leur conseil et si l'obligation retrouvée aux Directives n° 7, à savoir que les commissaires de la SPR interrogent le demandeur d'asile en premier, risque d'entraîner une crainte raisonnable de partialité.

Arrêt : les appels doivent être rejetés.

L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* précise que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Cependant, aucune règle de droit ne permet d'affirmer que les principes de justice fondamentale exigent que les parties ayant le fardeau de la preuve aient le droit de se faire entendre en premier dans les instances où il sera statué sur leurs droits. Bien que les droits individuels en cause dans une instance administrative soient importants pour déterminer la teneur, sur le plan procédural, des principes de justice fondamentale, le contexte décisionnel plus large dans lequel la question se pose doit aussi être pris en considération. Le caractère inquisitoire des audiences de la SPR sur une demande d'asile doit être pris en compte. Pour les motifs exposés par la Cour fédérale en l'espèce et ceux exposés par notre Cour dans *Thamotharem*, les Directives n° 7 ne violent pas le droit des demandeurs d'asile de participer à une audience de la SPR respectant les principes de l'équité procédurale.

Les Directives n° 7 ne violent pas l'article 7 de la Charte en créant une crainte raisonnable de partialité, individuelle ou institutionnelle, en tenant compte, une fois de plus, du contexte du modèle inquisitoire établi pour des audiences de la SPR.

De plus, il n'y avait aucune raison de modifier la décision de la Cour fédérale relativement aux questions ne concernant pas les Directives n° 7.

La juge Sharlow, J.C.A. (motifs concordants) : Même si le président de la Commission a commis une erreur de droit en se servant du pouvoir de donner des directives qui lui est conféré à l'alinéa 159(1)(h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour établir une norme de pratique applicable aux audiences sur une demande d'asile, cette erreur ne justifie pas en soi que soit annulée une décision défavorable rendue à la suite d'une audience où le demandeur

d'asile est tenu de répondre aux questions de l'APR ou du commissaire avant de faire valoir ses propres arguments.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

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], s. 7.

Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules, SOR/93-22 (as am. by SOR/2005-339, s. 1), s. 22 (as am. by SOR/2002-232, s. 11).

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 74(d), 159(1)(h), 167(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2007] 1 F.C.R. 107; (2006), 40 Admin. L.R. (4th) 159; 290 F.T.R. 161; 54 Imm. L.R. (3d) 27; 2006 FC 461; *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, (2007), 366 N.R. 301; 2007 FCA 198.

CONSIDERED:

Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2006] 3 F.C.R. 168; 40 Admin. L.R. (4th) 221; 285 F.T.R. 45; 2006 FC 16; *Charkaoui v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350; (2007), 276 D.L.R. (4th) 594; 54 Admin. L.R. (4th) 1; 44 C.R. (6th) 1; 152 C.R.R. (2d) 17; 59 Imm. L.R. (3d) 1; 358 N.R. 1; 2007 SCC 9; *Stumpf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 289 N.R. 165; 2002 FCA 148.

REFERRED TO:

Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241.

AUTHORS CITED

Canada. Immigration and Refugee Board. *Guideline 7: Concerning Preparation and Conduct of a Hearing in the Refugee Protection Division: Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 159(1)(h) of the Immigration and Refugee Protection*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 74d), 159(1)h), 167(2).

Règles des Cours fédérales en matière d'immigration et de protection des réfugiés, DORS/93-22 (mod. par DORS/2005-339, art. 1), art. 22 (mod. par DORS/2002-232, art. 11).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2007] 1 R.C.F. 107; 2006 CF 461; *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2006] 3 R.C.F. 168; 2006 CF 16; *Charkaoui c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350; 2007 CSC 9; *Stumpf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 148.

DÉCISION CITÉE :

Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities), [1992] 1 R.C.S. 623.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Commission de l'immigration et du statut de réfugié. *Directives n° 7 : Directives concernant la préparation et la tenue des audiences à la Section de la protection des réfugiés : directives données par le président en application de l'alinéa 159(1)h) de la Loi*

Act. Ottawa: IRB, 2003.

sur l'immigration et la protection des réfugiés.
Ottawa : CISR, 2003.

APPEALS from the decision of the Federal Court (*Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 107; (2006), 40 Admin. L.R. (4th) 159; 290 F.T.R. 161; 54 Imm. L.R. (3d) 27; 2006 FC 461) dismissing consolidated applications for judicial review impugning the validity of Guideline 7 and from decisions of the Federal Court (*Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 391; affg [2004] R.P.D.D. No. 838 (QL); *Guirguis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 413; affg [2005] R.P.D.D. No. 303 (QL); *Matheen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 395; affg *Hussain Matheen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] R.P.D.D. No. 96 (QL)) dismissing applications for judicial review of negative refugee decisions by the Immigration and Refugee Board. Appeals dismissed.

APPELS à l'encontre de la décision de la Cour fédérale (*Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2007] 1 R.C.F. 107; 2006 CF 461) rejetant un groupe de demandes de contrôle judiciaire contestant la validité des Directives n° 7 et à l'encontre des décisions de la Cour fédérale (*Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 391; confirmant [2004] D.S.P.R. n° 838 (QL); *Guirguis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 413; confirmant [2005] D.S.P.R. n° 303 (QL); *Matheen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 395; confirmant *Hussain Matheen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] D.S.P.R. n° 96 (QL)) rejetant les demandes de contrôle judiciaire visant des décisions défavorables rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Appels rejetés.

APPEARANCES:

Matthew Jeffrey for appellant in A-164-06.

Cynthia T. Mancia for appellants in A-187-06 and A-188-06.

Jack Davis for appellants in A-196-06 and A-197-06.

Hart A. Kaminker for appellants in A-198-06.

Kumar Sriskanda for appellant in A-199-06.

Amina S. Sherazee for appellant in A-200-06.

Jamie R. D. Todd and *John Provart* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Matthew Jeffrey, Toronto, for appellant in A-164-06.

Mancia & Mancia, Toronto, for appellants in A-187-06 and A-188-06.

Davis & Associates, Toronto, for appellants in A-196-06 and A-197-06.

Hart A. Kaminker, Toronto, for appellants in A-198-06.

ONT COMPARU :

Matthew Jeffrey pour l'appelant dans l'affaire A-164-06.

Cynthia T. Mancia pour les appelants dans les affaires A-187-06 et A-188-06.

Jack Davis pour les appelants dans les affaires A-196-06 et A-197-06.

Hart A. Kaminker pour les appelants dans l'affaire A-198-06.

Kumar Sriskanda pour l'appelante dans l'affaire A-199-06.

Amina S. Sherazee pour l'appelant dans l'affaire A-200-06.

Jamie R. D. Todd et *John Provart* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Matthew Jeffrey, Toronto, pour l'appelant dans l'affaire A-164-06.

Mancia & Mancia, Toronto, pour les appelants dans les affaires A-187-06 et A-188-06.

Davis & Associates, Toronto, pour les appelants dans les affaires A-196-06 et A-197-06.

Hart A. Kaminker, Toronto, pour les appelants dans l'affaire A-198-06.

Kumar Sriskanda, Scarborough, Ontario, for appellant in A-199-06.

Downtown Legal Services, Toronto, for appellant in A-200-06.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] These are consolidated appeals from decisions of the Federal Court dismissing the appellants' applications for judicial review to set aside decisions by the Immigration and Refugee Board (the Board) rejecting their claims for refugee protection in Canada.

[2] The procedural history of this matter is somewhat unusual. The Federal Court consolidated a number of applications for judicial review impugning the validity of Guideline 7 [*Guideline 7: Concerning Preparation and Conduct of a Hearing in the Refugee Protection Division: Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 159(1)(h) of the Immigration and Refugee Protection Act*. Ottawa: IRB, 2003]. Guideline 7 was issued by the Chairperson of the Board in 2003, pursuant to the power conferred by paragraph 159(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), to issue guidelines to assist members of the Board in carrying out their duties (the Guideline 7 issue).

[3] Guideline 7 provides that the standard order of questioning at a refugee protection hearing by the Refugee Protection Division (RPD) of the Board will be that the claimant is questioned first by the refugee protection officer (RPO) and/or by the RPD member conducting the hearing. However, in exceptional cases, members may permit claimants to be questioned first by their own counsel.

Kumar Sriskanda, Scarborough (Ontario), pour l'appelante dans l'affaire A-199-06.

Downtown Legal Services, Toronto, pour l'appelant dans l'affaire A-200-06.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

A. INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'un groupe d'appels interjetés à l'encontre des décisions de la Cour fédérale rejetant les demandes de contrôle judiciaire présentées par les appelants afin de faire annuler les décisions par lesquelles la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a rejeté leurs demandes d'asile au Canada.

[2] L'historique des procédures en l'espèce est quelque peu inusité. La Cour fédérale a réuni plusieurs demandes de contrôle judiciaire contestant la validité des Directives n° 7 [*Directives n° 7 : Directives concernant la préparation et la tenue des audiences à la Section de la protection des réfugiés : Directives données par le président en application de l'alinéa 159(1)h de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, Ottawa : CISR, 2003]. Ces directives ont été données par le président de la Commission en 2003 en vertu du pouvoir de donner des directives en vue d'aider les commissaires dans l'exécution de leurs fonctions qui lui est conféré à l'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

[3] Selon les Directives n° 7, le demandeur d'asile est interrogé d'abord par l'agent de protection des réfugiés (l'APR) ou le commissaire de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) qui préside l'audience, ou par les deux, lors des audiences de la SPR sur une demande d'asile. Le commissaire peut toutefois, dans des cas exceptionnels, permettre au demandeur d'asile d'être interrogé en premier lieu par son conseil.

[4] These consolidated applications for judicial review were heard in the Federal Court on the Guideline 7 issue by Justice Mosley, who held that Guideline 7 is valid: *Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 F.C.R. 107. He certified the following seven questions for appeal pursuant to IRPA, paragraph 74(d) [at paragraph 243]:

1. Does Guideline 7, issued under the authority of the Chairperson of the Immigration and Refugee Board, violate the principles of fundamental justice under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by unduly interfering with claimants' right to be heard and right to counsel?
2. Does the implementation of paragraphs 19 and 23 of the Chairperson's Guideline 7 violate principles of natural justice?
3. Has the implementation of Guideline 7 led to fettering of Refugee Protection Division members' discretion?
4. Does a finding that Guideline 7 fetters a Refugee Protection Division member's discretion necessarily mean that the application for judicial review must be granted, without regard to whether or not the applicant was otherwise afforded procedural fairness in the particular case or whether there was an alternate basis for rejecting the claim?
5. Does the role of Refugee Protection Division members in questioning refugee claimants, as contemplated by Guideline 7, give rise to a reasonable apprehension of bias?
6. Is Guideline 7 unlawful because it is *ultra vires* the guideline-making authority of the Chairperson under paragraph 159(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Act*?
7. When must an applicant raise an objection to Guideline 7 in order to be able to raise it upon judicial review?

[5] We heard the appeals from Justice Mosley's decision immediately after hearing an appeal from a

[4] Le juge Mosley de la Cour fédérale a entendu les demandes réunies de contrôle judiciaire en cause en l'espèce [se rapportant aux Directives n° 7] et a statué que les Directives n° 7 étaient valides : *Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1 R.C.F. 107. Il a certifié les sept questions suivantes à des fins d'appel conformément à l'alinéa 74d) de la LIPR [au paragraphe 243] :

1. Les Directives n° 7, prises en vertu du pouvoir du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, contreviennent-elles aux principes de justice fondamentale consacrés par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en limitant indûment le droit d'un demandeur d'asile d'être entendu et son droit à un procureur?
2. L'application des paragraphes 19 et 23 des Directives n° 7 prises par le président contrevient-elle aux principes de justice naturelle?
3. L'application des Directives n° 7 constitue-t-elle une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés?
4. Une conclusion selon laquelle les Directives n° 7 entravent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés signifie-t-elle nécessairement que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, sans qu'il soit tenu compte du fait que l'équité procédurale a autrement été assurée au demandeur dans ce cas particulier ou qu'il y a un autre fondement permettant de rejeter la revendication?
5. Le rôle des commissaires de la Section de la protection des réfugiés au cours de l'interrogatoire des demandeurs d'asile, tel que prévu par les Directives n° 7, donne-t-il lieu à une crainte raisonnable de partialité?
6. Les Directives n° 7 sont-elles illégales parce qu'elles excèdent le pouvoir du président de donner des directives en vertu de l'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?
7. Quand un demandeur doit-il soulever une objection à l'application des Directives n° 7 pour être en mesure de la plaider dans le cadre d'un contrôle judiciaire?

[5] Nous avons instruit les appels visant la décision du juge Mosley tout de suite après avoir entendu un appel

decision of Justice Blanchard of the Federal Court, who found that Guideline 7 unlawfully fettered the discretion of members to determine the procedure to be followed at a refugee protection hearing: *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2006] 3 F.C.R. 168.

[6] Although not unanimous in its reasons, this Court unanimously allowed the Minister's appeal in *Thamotharem*, and dismissed Mr. Thamotharem's cross-appeal against Justice Blanchard's conclusion that Guideline 7 does not mandate a breach of the duty of fairness. The decision of this Court is reported as *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2007), 366 N.R. 301.

[7] All the issues in dispute in *Thamotharem* also arose in the consolidated appeals, and should be decided in the same manner and for the reasons given by the majority in *Thamotharem*. That is to say, Guideline 7 does not breach the duty of fairness by either denying claimants an effective opportunity to make representations or so distorting the role of the member of the RPD hearing the claim as to give rise to a reasonable apprehension of bias. Nor is it an unlawful fetter on members' discretion, and it was not legally required to have been issued under the Chairperson's statutory power to issue rules of procedure, subject to Cabinet approval.

[8] It is unnecessary in these reasons to canvass these issues again. Arguments made by counsel in the consolidated appeals in respect of those issues were taken into account in the preparation of the reasons in *Thamotharem*. The present reasons deal with the issues raised in the consolidated appeals about the validity of Guideline 7 which were not raised in *Thamotharem*.

[9] In addition to the Guideline 7 issue, some of the applicants in the consolidated applications for judicial review raised non-Guideline 7 issues for challenging the Board's denial of their claims for refugee protection.

interjeté à l'encontre d'une décision du juge Blanchard de la Cour fédérale, qui avait conclu que les Directives n° 7 entravaient illégalement l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de déterminer la procédure à suivre lors des audiences sur une demande d'asile : *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] 3 R.C.F. 168.

[6] Malgré des motifs dissidents, la Cour a, à l'unanimité, accueilli l'appel du ministre dans *Thamotharem* et rejeté l'appel incident interjeté par M. Thamotharem à l'encontre de la conclusion du juge Blanchard selon laquelle les Directives n° 7 n'entraînent pas un manquement à l'obligation d'équité. L'arrêt de la Cour est répertorié sous l'intitulé *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198.

[7] Toutes les questions en litige dans *Thamotharem* étaient également soulevées dans les appels réunis en l'espèce et ils devraient être tranchés de la même manière que dans *Thamotharem* et pour les motifs exposés par la majorité dans cet arrêt. En d'autres termes, les Directives n° 7 n'entraînent pas un manquement à l'obligation d'équité en privant les demandeurs de la possibilité de présenter des arguments ou en déformant le rôle du commissaire de la SPR qui est saisi de la demande d'asile au point de faire naître une crainte raisonnable de partialité. De plus, elles n'entravent pas illégalement l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires et la loi n'exige pas qu'elles soient données en vertu du pouvoir légal du président d'établir des règles de procédure sous réserve de l'approbation du Cabinet.

[8] Il est inutile dans les présents motifs de réexaminer ces questions encore une fois. Les arguments avancés par les avocats sur ces questions en l'espèce ont été pris en considération dans la rédaction des motifs de *Thamotharem*. Les présents motifs traitent des questions soulevées en l'espèce relativement à la validité des Directives n° 7 qui ne l'étaient pas dans *Thamotharem*.

[9] Certains des demandeurs ont aussi, dans le cadre des demandes de contrôle judiciaire qui ont été réunies, soulevé des questions ne concernant pas les Directives n° 7 pour contester le rejet de leurs demandes d'asile par

The applications were heard on these issues by Justices Gibson and Snider of the Federal Court, who dismissed them. Some of the appellants in the consolidated appeals appealed the dismissal of their applications for judicial review on non-Guideline 7 issues.

[10] In my opinion, all the consolidated appeals should be dismissed. I am not satisfied that the applications Judges made any material error on either the Guideline 7 issue or the non-Guideline 7 issues.

B. ANALYSIS

1. Guideline 7

(i) Section 7 of the Charter

(a) Participatory rights

[11] Counsel argue that 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]] applies to refugee protection hearings by the RPD, and that Guideline 7 is not in accordance with the principles of fundamental justice, because it denies those with the burden of proof (that is, the claimants) of the right to be questioned first by their counsel whenever they so choose.

[12] In support of this argument, counsel rely on the difficulty faced by vulnerable claimants in telling their story coherently after the RPO has already covered much of the ground through questioning and focussing on the weaknesses of the claim for refugee protection. Because of the relationship of trust that claimants establish with their counsel, who have knowledge of their case, they are likely to present their claim more effectively if questioned first by their own counsel.

[13] There is no legal authority for the proposition that the principles of fundamental justice require that

la Commission. Les demandes ont été instruites sur ces questions par les juges Gibson et Snider de la Cour fédérale, qui les ont rejetées. Certains des appelants en l'espèce ont interjeté appel du rejet de leurs demandes de contrôle judiciaire sur les questions ne concernant pas les Directives n° 7.

[10] À mon avis, tous les appels devraient être rejetés en l'espèce. Je ne suis pas convaincu que les juges de première instance ont commis une erreur importante sur la question concernant les Directives n° 7 ou sur les autres questions.

B. ANALYSE

1. Directives n° 7

i) Article 7 de la Charte

a) Droits de participation

[11] Les avocats font valoir que 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*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] s'applique aux audiences de la SPR sur une demande d'asile et que les Directives n° 7 sont incompatibles avec les principes de justice fondamentale parce qu'elles privent ceux qui ont le fardeau de la preuve (les demandeurs d'asile) du droit d'être interrogés en premier lieu par leur conseil s'ils le désirent.

[12] À l'appui de cet argument, les avocats invoquent la difficulté, pour des demandeurs d'asile vulnérables, de raconter leur histoire avec cohérence après que l'APR a déjà fait à peu près le tour de la question en leur posant des questions ou en faisant ressortir les faiblesses de leur demande. En raison de la relation de confiance qu'ils établissent avec leur conseil, lequel connaît leur dossier, les demandeurs d'asile sont susceptibles de présenter leur demande plus efficacement s'ils sont interrogés d'abord par leur conseil.

[13] Aucune règle de droit ne permet d'affirmer que les principes de justice fondamentale exigent que les

parties with the burden of proof have the right to go first in proceedings to determine their rights. However, counsel says that the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Charkaoui v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350, states that the content of the principles of fundamental justice depends on the individual rights at stake. In the present case, the appellants say that the interests which may be affected by the outcome of RPD hearings are of the greatest importance: the potential deportation to countries where claimants fear for their lives, personal liberty, and bodily integrity.

[14] In my view, this is not quite correct. Although the individual rights at stake in an administrative proceeding are important in determining the procedural content of the principles of fundamental justice, the broader decision-making context from which the issue arises must also be considered. Thus, McLachlin C.J. said in *Charkaoui* (at paragraph 20):

Section 7 of the *Charter* requires not a particular type of process, but a fair process having regard to the nature of the proceedings and the interests at stake. . . . The procedures required to meet the demands of fundamental justice depend on the context. . . . [Emphasis added.]

[15] In my opinion, the inquisitorial nature of refugee protection hearings before the RPD must be taken into account as part of “the nature of the proceedings.” Further, while most adjudication in Canada is conducted on the basis of an adversarial procedural model, I cannot agree that the inquisitorial procedural model, in and of itself, is contrary to the principles of fundamental justice.

[16] Substantially for the reasons given by Justice Mosley (at paragraphs 47-67) for finding that there is no constitutional right for claimants to be questioned first by their own counsel, as well as for the reasons given in our decision in *Thamotharem* (at paragraphs 34-51) for concluding that Guideline 7 does not prescribe a procedure which is in breach of the duty of fairness, it is my opinion that Guideline 7 does not violate claimants’ right to participate at an RPD hearing conducted in

parties ayant le fardeau de la preuve aient le droit de se faire entendre en premier dans les instances où il sera statué sur leurs droits. L’avocat rappelle cependant que la Cour suprême du Canada a dit récemment dans *Charkaoui c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, que la teneur des principes de justice fondamentale dépend des droits individuels qui sont en cause. En l’espèce, les appelants soutiennent que les intérêts qui peuvent être touchés par l’issue des audiences devant la SPR sont de la plus grande importance, les demandeurs d’asile risquant l’expulsion vers des pays où ils craignent pour leur vie, leur liberté personnelle et leur intégrité physique.

[14] Ce n’est pas tout à fait vrai, à mon avis. Bien que les droits individuels en cause dans une instance administrative soient importants pour déterminer la teneur, sur le plan procédural, des principes de justice fondamentale, le contexte décisionnel plus large dans lequel la question se pose doit aussi être pris en considération. Comme la juge en chef McLachlin l’a dit dans *Charkaoui* (au paragraphe 20) :

L’article 7 de la *Charte* exige non pas un type particulier de procédure, mais une procédure équitable eu égard à la nature de l’instance et des intérêts en cause [. . .]. Les mesures procédurales requises par la justice fondamentale dépendent du contexte [. . .]. [Non souligné dans l’original.]

[15] À mon avis, le caractère inquisitoire des audiences de la SPR sur une demande d’asile doit être pris en compte car il fait partie de la « nature de l’instance ». En outre, bien que la plupart des litiges au Canada suivent le modèle contradictoire, je ne peux admettre que le modèle inquisitoire est, en soi, contraire aux principes de justice fondamentale.

[16] Compte tenu essentiellement des motifs exposés par le juge Mosley (aux paragraphes 47 à 67) pour conclure que les demandeurs d’asile n’ont aucun droit constitutionnel d’être interrogés d’abord par leur conseil et des motifs pour lesquels nous avons, dans *Thamotharem* (aux paragraphes 34 à 51), statué que les Directives n° 7 n’établissent pas une procédure contraire à l’obligation d’équité, j’estime que les Directives n° 7 ne violent pas le droit des demandeurs d’asile de

accordance with the principles of fundamental justice.

(b) Bias and lack of independence

[17] It is argued that the principles of fundamental justice also require that members of a tribunal, such as the RPD, which determines rights protected by section 7 of the Charter must be, and must be seen to be, impartial and independent, both individually and institutionally. Guideline 7 thrusts RPD members hearing refugee protection claims “into the fray,” especially when no RPO is present, by requiring them, in all but exceptional cases, to question claimants first. The initial questioning of claimants by members is liable to give rise in the mind of the reasonable person, who is informed of the facts and has thought the matter through in a practical manner, to an apprehension that members hearing refugee claims are not impartial.

[18] I cannot agree. As I have already noted, a determination of the content of the principles of fundamental justice must take into account the decision-making context from which the dispute arises. In the present appeals, the context includes the inquisitorial procedural model established for hearings of the RPD. A consideration of context is as relevant for determining what constitutes disqualifying bias as for determining the extent of a person’s right to participate in the decision-making process: compare *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 638 (common-law duty of impartiality).

[19] I explained in *Thamotharem* (at paragraphs 45-48) why, in my opinion, Guideline 7 does not give rise to a reasonable apprehension of bias at common law. For the same reasons, I would conclude that Guideline 7 does not infringe section 7 of the Charter by creating a reasonable apprehension of bias, whether individual or institutional. The independence of RPD members is dealt with at paragraphs 83-88 of the reasons in *Thamotharem*.

participer à une audience de la SPR respectant les principes de justice fondamentale.

b) Partialité et manque d’indépendance

[17] On prétend que les principes de justice fondamentale exigent également des membres d’un tribunal administratif comme la SPR, qui statuent sur des droits protégés par l’article 7 de la Charte, qu’ils soient et paraissent impartiaux et indépendants, à la fois sur une base individuelle et sur une base institutionnelle. Les Directives n° 7 ont pour effet de « lancer dans la bataille » les commissaires de la SPR saisis de demandes d’asile, en particulier lorsqu’aucun APR n’est présent, en les obligeant à interroger les demandeurs en premier, sauf dans des cas exceptionnels. Le fait que les commissaires interrogent les demandeurs d’asile en premier risque d’amener une personne raisonnable qui connaît bien les faits et qui a étudié la question en profondeur et de façon pratique à craindre que les commissaires ne soient pas impartiaux.

[18] Je ne suis pas de cet avis. Comme je l’ai déjà mentionné, l’analyse de la teneur des principes de justice fondamentale doit tenir compte du contexte décisionnel entourant le litige. En l’espèce, le contexte comprend le modèle inquisitoire établi pour les audiences de la SPR. L’examen du contexte est aussi pertinent quand il s’agit de déterminer ce qui constitue un parti pris entraînant l’incapacité que pour circonscrire la portée du droit d’une personne de participer au processus décisionnel : comparer avec *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 638 (obligation d’impartialité en common law).

[19] J’ai expliqué dans *Thamotharem* (aux paragraphes 45 à 48) pourquoi, à mon avis, les Directives n° 7 ne font pas naître une crainte raisonnable de partialité au sens de la common law. Pour les mêmes raisons, je conclurais que les Directives n° 7 ne violent pas l’article 7 de la Charte en créant une crainte raisonnable de partialité, individuelle ou institutionnelle. Il est question de l’indépendance des commissaires de la SPR aux paragraphes 83 à 88 des motifs donnés dans *Thamotharem*.

(ii) Costs

[20] Costs are not awarded in applications for judicial review or appeals brought under the *Federal Courts Immigration and Refugee Protection Rules*, SOR/93-22 [as am. by SOR/2005-339, s. 1], unless the Court orders a costs award “for special reasons”: rule 22 [as am. by SOR/2002-232, s. 11]. In my opinion, “special reasons” do not exist in this case.

[21] First, no undue delays in the conduct of the litigation, or any other errors or misconduct, are attributable to the Minister. Second, while the appellants’ challenge to the validity of Guideline 7 raises issues which may affect the RPD’s conduct of refugee hearings across the country, the disposition of the appeals is based on the application of familiar existing legal principles. Third, although the consolidation of the proceedings and the unusual procedural step of bifurcating the Guideline 7 issues from the others may have given rise to a degree of complexity in the management of the litigation, they do not warrant the exercise of the Court’s residual discretion to award costs in immigration and refugee proceedings.

[22] Finally, I note that costs were not awarded by the Federal Court, and seem not to have been requested. On appeal, costs were specifically requested in only two of the memoranda of fact and law.

2. Non-Guideline 7 Issues

[23] None of the non-Guideline 7 questions raised in the consolidated appeals was certified by the applications Judge pursuant to IRPA, paragraph 74(d). This Court was not satisfied that there was merit in any of them, and did not find it necessary to call on counsel for the Minister to reply at the hearing. Nonetheless, I shall deal briefly in these reasons with the arguments made in the appeals which raised non-Guideline 7 issues.

ii) Dépens

[20] Les demandes de contrôle judiciaire ou les appels introduits en application des *Règles des Cours fédérales en matière d’immigration et de protection des réfugiés*, DORS/93-22 [mod. par DORS/2005-339, art. 1], ne donnent pas lieu à des dépens, sauf ordonnance contraire rendue « pour des raisons spéciales » : règle 22 [mod. par DORS/2002-232, art. 11]. À mon avis, il n’y a pas de « raisons spéciales » en l’espèce.

[21] Premièrement, il n’y a eu aucun retard injustifié dans le déroulement de l’instance, ni aucune autre erreur ou faute attribuables au ministre. Deuxièmement, bien que la contestation de la validité des Directives n° 7 par les appelants soulève des questions qui peuvent influencer sur le déroulement des audiences de la SPR sur une demande d’asile dans tout le pays, les appels sont tranchés sur la foi de principes juridiques bien connus. Troisièmement, même si la réunion des appels et la décision inhabituelle de dissocier les questions concernant les Directives n° 7 des autres points en litige peuvent avoir compliqué la gestion de l’instance, ces deux facteurs ne justifient pas l’exercice, par la Cour, du pouvoir discrétionnaire résiduel d’adjudger des dépens dans une instance relative à l’immigration et au statut de réfugié.

[22] En dernier lieu, je constate que la Cour fédérale n’a pas rendu d’ordonnance sur les dépens et que les parties ne semblent pas en avoir fait la demande. En appel, les dépens ont été demandés expressément dans seulement deux des mémoires des faits et du droit.

2. Questions ne concernant pas les Directives n° 7

[23] Aucune des questions ne concernant pas les Directives n° 7 qui ont été soulevées en l’espèce n’a été certifiée par le juge de première instance en vertu de l’alinéa 74(d) de la LIPR. La Cour n’était pas convaincue que ces questions étaient fondées et n’a pas jugé nécessaire de demander à l’avocat du ministre d’y répondre à l’audience. Néanmoins, j’examinerai brièvement les arguments présentés relativement aux questions ne concernant pas les Directives n° 7.

(i) *Benitez* (A-164-06)

[24] In a decision rendered on November 3, 2004 [[2004] R.P.D.D. No. 838 (QL)], the RPD rejected Mr. Benitez' claim, on the ground that there was no credible evidence that he would be the subject of persecution if returned to Colombia. In particular, the RPD was concerned about unexplained discrepancies on significant factual issues between Mr. Benitez' Personal Information Form and his oral testimony. Dismissing Mr. Benitez' application for judicial review, Justice Gibson of the Federal Court held that the RPD's finding of non-credibility was not patently unreasonable: *Benitez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 391.

[25] In my view, there is no basis for disturbing Justice Gibson's decision. Findings of fact are peculiarly within the expertise of the RPD, whether the finding is based on the claimant's demeanour when testifying or on the way in which the claimant answered questions at the hearing, or on the implausibility of the evidence, which is typically an inference of fact. I would dismiss this appeal.

(ii) *Guirguis* (A-198-06)

[26] In a decision rendered on January 10, 2005 [[2005] R.P.D.D. No. 303 (QL)], the RPD rejected the claims of members of the Guirguis family, who are Coptic Christians and citizens of Egypt. The RPD found that there was insufficient trustworthy or credible evidence to discharge the claimants' burden of proving a well-founded fear that, if returned to Egypt, they would be persecuted on the ground of religion.

[27] Of the incidents on which the claimants based their claim, the RPD said that one was isolated, and that the evidence respecting the others was speculative, vague, and unsupported by independent evidence, such as medical or police reports. In addition, the RPD found the principal claimant to be evasive in her answers to questions, and other aspects of the claimants' story to be implausible.

i) *Benitez* (A-164-06)

[24] Dans une décision rendue le 3 novembre 2004 [[2004] D.S.P.R. n° 838 (QL)], la SPR a rejeté la demande d'asile de M. Benitez au motif qu'aucun élément de preuve crédible ne démontrait qu'il serait persécuté s'il était renvoyé en Colombie. En particulier, la SPR était préoccupée par certaines contradictions non expliquées touchant des faits importants entre le Formulaire de renseignements personnels de M. Benitez et son témoignage. En rejetant la demande de contrôle judiciaire de M. Benitez, le juge Gibson de la Cour fédérale a statué que la conclusion d'absence de crédibilité de la SPR n'était pas manifestement déraisonnable : *Benitez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 391.

[25] À mon avis, il n'y a aucune raison de modifier la décision du juge Gibson. Les conclusions de fait relèvent particulièrement de l'expertise de la SPR, que la conclusion se fonde sur le comportement du demandeur d'asile pendant son témoignage ou sur la manière dont il a répondu aux questions à l'audience, ou encore sur l'in vraisemblance de la preuve, ce qui constitue habituellement une déduction de fait. Je rejetterais cet appel.

ii) *Guirguis* (A-198-06)

[26] Dans une décision rendue le 10 janvier 2005 [[2005] D.S.P.R. n° 303 (QL)], la SPR a rejeté les demandes d'asile des membres de la famille Guirguis, des chrétiens coptes et des citoyens de l'Égypte. La SPR a jugé que les demandeurs d'asile n'avaient pas produit suffisamment d'éléments de preuve crédibles ou dignes de foi pour démontrer, comme ils devaient le faire, qu'ils craignaient avec raison d'être persécutés du fait de leur religion s'ils étaient renvoyés en Égypte.

[27] La SPR a dit qu'un des incidents invoqués par les demandeurs d'asile au soutien de leurs demandes était isolé et que les éléments de preuve concernant les autres incidents étaient vagues, hypothétiques et non corroborés par des éléments de preuve indépendants, comme des rapports médicaux ou des rapports de police. En outre, la SPR a jugé que la demandeur d'asile principale répondait aux questions de façon évasive et que d'autres aspects de l'histoire des demandeurs d'asile étaient invraisemblables.

[28] Justice Gibson dismissed the appellants' applications for judicial review, on the ground that the RPD's findings of fact were not patently unreasonable and the decision was not otherwise vitiated by reviewable error: *Guirguis v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 413. Justice Gibson emphasized that fact-finding is at the heart of the RPD's specialized expertise and that its reasons do not have to deal with every item of evidence adduced by a claimant.

[29] On appeal, counsel attempted, in effect, to persuade us to substitute our view of the evidence for that of the RPD. This is not the role either of the Federal Court on an application for judicial review, or of this Court on an appeal from an applications Judge. I would dismiss the appeal.

(iii) *Gyankoma (A-199-06)*

[30] Counsel for the appellant, Afua Gyankoma, sought to raise several non-Guideline 7 issues which he had not raised before the Federal Court. The only decision rendered by the Federal Court on Ms. Gyankoma's application for judicial review related to the validity of Guideline 7. When asked why he was raising other issues for the first time in this Court, counsel could only say that perhaps he had made a "tactical error" in not raising them below.

[31] An appellant may not normally raise issues for the first time on an appeal, because that would put the appellate court in the position of having to decide an issue without the benefit of the opinion of the lower court. The role of an appellate court is generally confined to examining the decision of the court below for reversible error.

[32] There are, however, exceptions. For example, in *Stumpf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 289 N.R. 165 (F.C.A.), this Court

[28] Le juge Gibson a rejeté les demandes de contrôle judiciaire des appelants parce que les conclusions de fait de la SPR n'étaient pas manifestement déraisonnables et que la décision n'était pas par ailleurs viciée par une erreur susceptible de contrôle : *Guirguis c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 413. Il a souligné que la recherche des faits est au cœur de l'expertise particulière de la SPR et que celle-ci ne doit pas obligatoirement, dans ses motifs, traiter de chaque élément de preuve présenté par un demandeur d'asile.

[29] En appel, l'avocat a tenté de nous persuader de substituer notre opinion sur les éléments de preuve à celle de la SPR. Or, ce n'est pas le rôle de la Cour fédérale dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire ni de la Cour dans le cadre d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision rendue en première instance. Je rejetterais l'appel.

(iii) *Gyankoma (A-199-06)*

[30] L'avocat de l'appelante, Afua Gyankoma, a tenté de soulever plusieurs questions ne concernant pas les Directives n° 7 qu'il n'avait pas soumises à la Cour fédérale. La seule décision rendue par la Cour fédérale à l'égard de la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Gyankoma portait sur la validité des Directives n° 7. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il soulevait d'autres questions pour la première fois devant la Cour, l'avocat s'est contenté de répondre qu'il avait peut-être commis une [TRADUCTION] «erreur stratégique» en ne le faisant pas plus tôt.

[31] Un appelant ne peut généralement pas soulever de nouvelles questions en appel parce que la cour d'appel serait alors obligée de se prononcer sur une question sans bénéficier de l'opinion du tribunal inférieur. Le rôle d'une cour d'appel se limite généralement à examiner la décision de l'instance inférieure pour déterminer si une erreur justifie l'infirmité de cette décision.

[32] Il y a cependant des exceptions. Par exemple, dans *Stumpf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CAF 148, la Cour a annulé le

set aside a refusal by the Convention Refugee Determination Division (as it then was) (CRDD) to reopen an abandonment decision, on the ground that a designated representative should have been appointed for one of the refugee claimants, a minor. This issue had not been raised before either the CRDD, or the Federal Court on the application for judicial review. Speaking for this Court, Sharlow J.A. said (at paragraph 5):

We have determined that it is appropriate to consider this issue at this stage, despite the fact that it has not been raised before. The record discloses all the relevant facts, and there is no suggestion that the Minister would be prejudiced if this issue is considered. On the other hand, the designation of a representative in this case could have affected the outcome.

[33] It is essential for the protection of minors, and for ensuring the fairness of the hearing, that those determining refugee protection claims discharge their statutory duty to consider the appointment of a person to represent the interests of a minor child: see now IRPA, subsection 167(2). The CRDD in *Stumpf* had clearly failed to discharge its duty in this respect.

[34] No comparable reasons exist in the present case for permitting counsel to raise non-Guideline 7 issues for the first time in this Court, which he could and should have raised in the Federal Court. I would dismiss the appeal.

(iv) *Matheen* (A-200-06)

[35] Counsel for Inthikhab Hussain Matheen was unable to appear at the hearing of the appeal. However, on counsel's behalf, another lawyer directed the Court to the paragraphs of counsel's memorandum of fact and law which, she indicated, counsel regarded as particularly important. Although these did not include the paragraphs dealing with the non-Guideline 7 issues, I shall, nonetheless, address them briefly on the basis of the parties' written submissions.

[36] In a decision rendered on March 16, 2005 [[2005] R.P.D.D. No. 96], the RPD rejected Mr. Matheen's claim for refugee protection, on the ground

refus, par la Section du statut de réfugié (la SSR) (telle qu'elle était alors désignée), de rouvrir une décision sur le désistement, au motif qu'un représentant aurait dû être commis d'office à l'un des revendicateurs du statut de réfugié, un mineur. Ce point n'avait pas été soulevé devant la SSR ou devant la Cour fédérale lors du contrôle judiciaire. S'exprimant au nom de la Cour, la juge Sharlow a déclaré (au paragraphe 5) :

Nous avons conclu qu'il est approprié d'en tenir compte présentement, même si la question n'a jamais été soulevée auparavant. Le dossier contient tous les faits pertinents et rien ne suggère que le ministre en souffrirait préjudice si la question était examinée. D'autre part, la désignation d'un représentant dans ce dossier aurait pu influencer sur l'issue du litige.

[33] Il est essentiel pour la protection des mineurs, de même que pour l'équité de l'audience, que les personnes qui sont chargées de trancher les demandes d'asile considèrent la nécessité de nommer une personne pour représenter les intérêts d'un enfant mineur, comme la loi l'exige : voir le paragraphe 167(2) de la LIPR. Dans *Stumpf*, la SSR avait clairement omis de se conformer à son obligation à cet égard.

[34] Aucune raison comparable ne justifie en l'espèce de permettre à l'avocat de soulever des questions ne concernant pas les Directives n° 7 pour la première fois devant la Cour, alors qu'il aurait pu et aurait dû le faire devant la Cour fédérale. Je rejeterais l'appel.

(iv) *Matheen* (A-200-06)

[35] L'avocat d'Inthikhab Hussain Matheen n'a pas pu assister à l'audition de l'appel. Une avocate a cependant, en son nom, attiré l'attention de la Cour sur les paragraphes du mémoire des faits et du droit qu'il jugeait particulièrement importants. Même si ces paragraphes ne comprenaient pas ceux qui traitaient des questions ne concernant pas les Directives n° 7, je vais en parler brièvement en m'appuyant sur les observations écrites des parties.

[36] Dans une décision rendue le 16 mars 2005 [[2005] D.S.P.R. n° 96 (QL)], la SPR a rejeté la demande d'asile de M. Matheen parce qu'il n'avait

that he had provided no credible evidence to prove that he had a well-founded fear of persecution if returned to Sri Lanka. The RPD concluded that Mr. Matheen had fabricated the incidents on which he based his claim, because of the evasive and contradictory nature of the appellant's testimony on critical issues, and the absence of supporting documentary evidence which could and should have been adduced.

[37] Applying the patent unreasonableness standard of review, Justice Gibson found that there was ample evidence to support the Board's findings of fact, and dismissed Mr. Matheen's application for judicial review: *Matheen v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 395. I see no reason for interfering with Justice Gibson's decision, and would dismiss the appeal.

C. CONCLUSIONS

[38] For these reasons, I would dismiss all the appeals, on both the Guideline 7 issue and the non-Guideline 7 issues. A copy of these reasons should be inserted in each of the files consolidated in these appeals. I would answer as follows the questions certified by Justice Mosley in connection with the validity of Guideline 7:

1. Does Guideline 7, issued under the authority of the Chairperson of the Immigration and Refugee Board, violate the principles of fundamental justice under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by unduly interfering with claimants' right to be heard and right to counsel?

Answer: No.

2. Does the implementation of paragraphs 19 and 23 of the Chairperson's Guideline 7 violate principles of natural justice?

Answer: No.

3. Has the implementation of Guideline 7 led to fettering of Refugee Protection Division members' discretion?

produit aucune preuve crédible démontrant qu'il craignait avec raison d'être persécuté s'il était renvoyé au Sri Lanka. La SPR a conclu que M. Matheen avait inventé les incidents sur lesquels il appuyait sa demande d'asile en raison du caractère vague et contradictoire de son témoignage sur des points critiques et de l'absence d'éléments de preuve documentaire à l'appui de ses prétentions qui auraient pu et auraient dû être produits.

[37] Le juge Gibson a conclu, après avoir appliqué la norme de contrôle du caractère manifestement déraisonnable, que la preuve était amplement suffisante pour étayer les conclusions de fait de la Commission, et il a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Matheen : *Matheen c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 395. Je ne vois aucune raison de modifier la décision du juge Gibson et je rejetterais l'appel.

C. CONCLUSION

[38] Pour ces motifs, je rejetterais tous les appels, à la fois sur la question concernant les Directives n° 7 et sur les autres questions. Une copie des présents motifs devrait être versée dans chacun des dossiers des présents appels. Je répondrais comme suit aux questions certifiées par le juge Mosley relativement à la validité des Directives n° 7 :

1. Les Directives n° 7, prises en vertu du pouvoir du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, contreviennent-elles aux principes de justice fondamentale consacrés par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés en limitant indûment le droit d'un demandeur d'asile d'être entendu et son droit à un procureur?

Réponse : Non.

2. L'application des paragraphes 19 et 23 des Directives n°7 prises par le président contrevient-elle aux principes de justice naturelle?

Réponse : Non.

3. L'application des Directives n°7 constitue-t-elle une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des

commissaires de la Section de la protection des réfugiés?

Answer: No.

Réponse : Non.

4. Does a finding that Guideline 7 fetters a Refugee Protection Division member's discretion necessarily mean that the application for judicial review must be granted, without regard to whether or not the applicant was otherwise afforded procedural fairness in the particular case or whether there was an alternate basis for rejecting the claim?

4. Une conclusion selon laquelle les Directives n° 7 entravent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des commissaires de la Section de la protection des réfugiés signifie-t-elle nécessairement que la demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, sans qu'il soit tenu compte du fait que l'équité procédurale a autrement été assurée au demandeur dans ce cas particulier ou qu'il y a un autre fondement permettant de rejeter la revendication?

Answer: It is not necessary to answer this question.

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

5. Does the role of Refugee Protection Division members in questioning refugee claimants, as contemplated by Guideline 7, give rise to a reasonable apprehension of bias?

5. Le rôle des commissaires de la Section de la protection des réfugiés au cours de l'interrogatoire des demandeurs d'asile, tel que prévu par les Directives n° 7, donne-t-il lieu à une crainte raisonnable de partialité?

Answer: No.

Réponse : Non.

6. Is Guideline 7 unlawful because it is *ultra vires* the guideline-making authority of the Chairperson under paragraph 159(1)(h) of the *Immigration and Refugee Protection Act*?

6. Les Directives n° 7 sont-elles illégales parce qu'elles excèdent le pouvoir du président de donner des directives en vertu de l'alinéa 159(1)h) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*?

Answer: No.

Réponse : Non.

7. When must an applicant raise an objection to Guideline 7 in order to be able to raise it upon judicial review?

7. Quand un demandeur doit-il soulever une objection à l'application des Directives n° 7 pour être en mesure de la plaider dans le cadre d'un contrôle judiciaire?

Answer: It is not necessary to answer this question.

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

DÉCARY J.A.: I agree.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[39] SHARLOW J.A.: I agree with my colleague Justice Evans that the appeals from the decision of Justice Mosley should be dismissed, and that none of the non-Guideline 7 issues raised in *Benitez* (A-164-06), *Guirguis* (A-198-06), *Gyankoma* (A-199-06) and *Matheen* (A-200-06) justify a reversal of the decision of Justice Gibson.

[40] As for the certified questions, I would answer questions 1, 2, 3, 4, 5 and 7 as proposed by Justice Evans. I would decline to answer question 6. For the reasons set out in my concurring reasons in *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 198, it is my view that although the Chairperson erred in law in using the guideline-making power in paragraph 159(1)(h) of IRPA to establish a standard practice for refugee hearings, that error does not by itself justify setting aside a negative refugee determination made on the basis of a hearing in which the refugee claimant is required to submit to questioning by the RPO or the Member before presenting his or her own case.

[39] LA JUGE SHARLOW : Je suis d'accord avec mon collègue le juge Evans lorsqu'il dit que les appels interjetés à l'encontre de la décision du juge Mosley devraient être rejetés et qu'aucune des questions ne concernant pas les Directives n° 7 soulevées dans *Benitez* (A-164-06), *Guirguis* (A-198-06), *Gyankoma* (A-199-06) et *Matheen* (A-200-06) ne justifie l'infirmité de la décision du juge Gibson.

[40] Quant aux questions certifiées, je répondrais aux questions 1, 2, 3, 4, 5 et 7 de la manière proposée par le juge Evans. Je refuserais de répondre à la question 6. Pour les motifs concordants que j'ai prononcés dans *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 198, je suis d'avis que, même si le président de la Commission a commis une erreur de droit en se servant du pouvoir de donner des directives qui lui est conféré à l'alinéa 159(1)h de la LIPR pour établir une norme de pratique applicable aux audiences sur une demande d'asile, cette erreur ne justifie pas en soi que soit annulée une décision défavorable rendue à la suite d'une audience où le demandeur d'asile est tenu de répondre aux questions de l'APR ou du commissaire avant de faire valoir ses propres arguments.