

A-1239-92

A-1239-92

**Dimitry Bovbel** (*Applicant*)**Dimitry Bovbel** (*requérant*)

v.

c.

**The Minister of Employment and Immigration and the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board** (*Respondents*)

**Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et la Section du statut de réfugié de la Commission de l'Immigration et du statut du réfugié** (*intimés*)

*INDEXED AS: BOVBEL v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)*

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

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, November 15 and 26, 1993.\*

Section de première instance, juge Rouleau—Ottawa, 15 et 26 novembre 1993.\*

*Citizenship and Immigration — Immigration practice — Procedure under Immigration and Refugee Board's Reasons Review Policy to submit complete file to legal advisors to review draft reasons — Most, if not all, draft reasons submitted for review — Creating reasonable apprehension of lack of independence — As having access to entire file, counsel may review and assess evidence presented at hearing without any assurances review will not influence advice to author of reasons — Directive not to remove draft reasons with legal adviser's comments as may trigger concern in other panel members blatant attempt to influence — Raising doubt as to integrity of process and breaching principle of natural justice.*

*Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — La procédure prévue dans la Politique de révision des motifs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié consiste à soumettre le dossier entier à des conseillers juridiques afin qu'ils révisent l'ébauche des motifs — La plupart, sinon toutes les ébauches de motifs sont soumises à la révision — Cette pratique crée une crainte raisonnable de manque d'indépendance — Comme ils ont accès à l'ensemble du dossier, les conseillers sont en mesure de réviser et d'évaluer la preuve produite à l'audition sans garantie que cette révision n'aura aucune influence sur le conseil qu'ils donneront ensuite à l'auteur des motifs — La directive portant que l'ébauche des motifs comportant les commentaires du conseiller juridique ne doit pas être retirée du dossier puisqu'il se peut que ces commentaires suscitent un doute chez d'autres membres du tribunal, est une tentative flagrante d'influencer l'auteur — Elle soulève un doute quant à l'intégrité du processus et viole le principe de justice naturelle.*

This was an application to set aside the Convention Refugee Determination Division's decision denying the applicant Convention refugee status. The applicant, a citizen of the former U.S.S.R., defected from a fishing vessel at Halifax in 1991. He claimed Convention refugee status based on his political opinion. The CRDD Member's Handbook indicates that written reasons from Refugee Division members may be submitted in preliminary draft form to legal advisers in advance of the release of the reasons to the parties affected. The completed draft and case file, including transcripts or tapes of the actual hearing are sent to legal advisers for review. When the file is returned, the presiding member reviews the reasons, has final reasons typed, signs them and forwards the file to the other panel member for signature or to write concurring reasons. The applicant submitted that the procedures set out in the Immigration and Refugee Board's Reasons Review Policy breached the fundamental principle of natural justice that "he who decides must hear"; that under the present procedures there are grounds upon which one could conclude that a Board member may be

Il s'agit d'une demande visant à annuler la décision par laquelle la section du statut de réfugié a déterminé que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention. En 1991, le requérant, un citoyen de l'ancienne URSS, a déserté un bateau de pêche à Halifax. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention sur le fondement de ses opinions politiques. Le Guide à l'intention des commissaires indique que les motifs rédigés par les membres de la Section du statut de réfugié peuvent être soumis sous forme d'ébauche préliminaire au conseiller juridique avant leur transmission aux parties concernées. L'ébauche et le dossier du cas, dont les transcriptions ou les enregistrements de l'audience elle-même, sont envoyés aux conseillers juridiques pour qu'ils les révisent. Le président de l'audience révisé les motifs retournés, fait dactylographier les motifs définitifs, les signe et transmet le dossier aux autres membres du tribunal pour signature ou pour rédaction de motifs concordants. Le requérant soutient que les procédures énoncées dans la Politique de révision des motifs de la Commission violent le principe qui sous-tend les règles de jus-

\* Editor's Note: This decision has been reversed on appeal. The reasons for judgment of the Federal Court of Appeal will be reported in the Federal Court Reports.

\* Note de l'arrêviste: Cette décision a été infirmée en appel. Les motifs de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale seront publiés dans le Recueil des arrêts de la Cour fédérale.

influenced by a legal advisor who has not heard the evidence. At the minimum, it was suggested that these procedures raised a reasonable apprehension that the decision was not made freely or independently. The respondents submitted that the procedures did not offend the principles of natural justice because the reasons review policy is not a mandatory process; legal advisors review draft reasons only upon request of the member; members have the option of accepting or rejecting any advice they may receive; the process is confined to a review of legal and policy matters; new evidence or issues are not to be considered without giving the affected party an opportunity to respond; and that while legal advisors may clarify the draft, they do not write independently of it, so that members maintain authorship of the reasons.

The issue was whether the Immigration and Refugee Board's Reasons Review Policy breached the rules of natural justice.

*Held*, the application should be allowed.

Consultation is an important element in the decision-making process of any specialized tribunal, particularly the Immigration and Refugee Board which is faced with an enormous case load involving many complex issues. It is not only acceptable, but desirable in so far as it fosters consistency amongst decision-makers. But this consultation must not interfere with the freedom of the Board member to decide according to his/her conscience and opinions. Even if it does not interfere with the actual freedom to decide, the process must be designed so as not to create an appearance of bias or lack of independence.

In practice most, if not all, draft reasons are submitted for review. The current policy gives rise to the perception that draft reasons are to be reviewed as a general rule, thus giving rise to a reasonable apprehension of a lack of independence.

The practice of allowing legal advisors access to the entire file also breached the principles of fundamental justice. A decision as to whether a person is a Convention refugee, although it involves questions of law, is for the most part a factual determination. This Court has the sole jurisdiction to ascertain whether the Board's findings of fact are supported by the evidence. Notwithstanding directives that legal advisors are to confine their review to legal and policy issues, by allowing counsel access to the entire file, counsel is in a position to review and assess the evidence presented at the hearing without any assurances that this review will not influence any advice that might subsequently be given to the author of the reasons. On the other hand, if counsel did not have access to the entire file, the facts as stated in the draft reasons would have to be accepted as presented. Any subsequent advice given with respect to the legal and policy issues raised by these facts would not be tainted by the legal advisor's own perception of

justice naturelle, portant que «celui qui décide doit entendre». Il soutient en outre qu'un examen des procédures actuelles permet de conclure que les commissaires sont susceptibles d'être influencés par un conseiller juridique qui n'a pas entendu les témoignages. À tout le moins, a-t-on laissé entendre, ces procédures suscitent une crainte raisonnable que la décision n'a pas été prise librement ou de façon indépendante. Les intimés soutiennent que les procédures n'offensent pas les principes de justice naturelle puisque la politique concernant la révision des motifs n'est pas obligatoire; les conseillers juridiques ne révisent l'ébauche des motifs qu'à la demande du commissaire; le commissaire a le loisir d'accepter ou d'écarter le conseil qu'il reçoit; le processus se limite à la révision des questions de droit et de principe; les nouveaux éléments de preuve et les nouvelles questions ne sont considérés que si la partie concernée a l'occasion d'y répondre; le conseiller juridique peut clarifier l'ébauche, mais il ne rédige pas indépendamment de celle-ci. Le commissaire demeure donc l'auteur des motifs.

Il s'agit de déterminer si la Politique concernant la révision des motifs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié viole un principe de justice naturelle.

*Jugement*: la demande doit être accueillie.

La consultation forme une partie importante du processus décisionnel de tout tribunal spécialisé, en particulier de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui doit faire face à un volume énorme de dossiers soulevant de nombreuses questions complexes. La consultation est non seulement acceptable, mais elle est souhaitable dans la mesure où elle garantit l'uniformité au sein des décideurs. Toutefois, cette consultation ne doit pas constituer une entrave à la liberté du commissaire de trancher selon sa conscience et ses opinions. Même s'il n'entrave pas la liberté réelle des décideurs, le processus doit être conçu de façon telle qu'il ne suscite aucune apparence de partialité ou de manque d'indépendance.

En pratique, la plupart, sinon toutes les ébauches de motifs, sont soumises à la révision. Par son libellé actuel, la politique donne l'impression que, règle générale, l'ébauche des motifs doit être révisée, ce qui, à mon sens, crée une crainte raisonnable de manque d'indépendance.

La pratique qui consiste à donner aux conseillers juridiques accès au dossier entier viole également les principes de justice naturelle. Bien qu'elle soulève des questions de droit, la décision quant à savoir si une personne est un réfugié au sens de la Convention est en grande partie une décision de fait. Seule cette Cour est compétente pour vérifier si les conclusions de fait de la Commission sont appuyées par la preuve. Bien que, conformément aux directives, les conseillers juridiques doivent restreindre leur révision aux questions de droit et de principe, comme ils ont accès à l'ensemble du dossier, ils sont en mesure de réviser et d'évaluer la preuve produite à l'audition sans garantie que cette révision n'aura aucune influence sur le conseil qu'ils pourraient ensuite donner à l'auteur des motifs. D'autre part, si le conseiller n'avait pas accès au dossier entier, il devrait accepter tels quels les faits énoncés dans l'ébauche des motifs. Son avis subséquent sur les questions de droit et de principe soulevées par ces faits ne serait pas altéré par sa pro-

the facts which may differ from those of the actual decision-maker. In matters affecting the integrity of the decision-making process, an appearance of injustice is sufficient to raise concern.

The directive that the draft reasons with the legal advisor's comments should not be removed from the file as those comments might trigger a concern in other panel members, prompting them to dissent or to write separate, concurring reasons, or even to convince the author of the reasons to make further changes was a blatant attempt to influence. Most members of the Refugee Division have no legal training. An informed person could reasonably presume that advice coming from a lawyer and given to a Board member with no legal background, would be given great weight and could influence the member's final decision. This directive also raised a doubt as to the integrity of the process, giving rise to a reasonable apprehension of bias, and therefore breached the fundamental principles of natural justice.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321; *Tremblay v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952; (1992), 90 D.L.R. (4th) 609; 3 Admin. L.R. (2d) 173; 136 N.R. 5; 47 Q.A.C. 169.

##### CONSIDERED:

*Weerasinghe v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 330 (C.A.).

#### AUTHORS CITED

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, 1988.

APPLICATION to set aside a decision denying the applicant Convention refugee status on the ground that the procedures set out in the Immigration and Refugee Board's Reasons Review Policy breached the principles of natural justice. Application allowed.

pre perception des faits, qui peut différer de celle de l'auteur véritable de la décision. En matière d'intégrité du processus décisionnel, l'apparence d'injustice suffit à susciter une crainte.

La directive portant que l'ébauche des motifs comportant les commentaires du conseiller juridique ne doit pas être retirée du dossier puisqu'il se peut que ces commentaires suscitent un doute chez d'autres membres du tribunal, les poussant à rédiger des motifs dissidents ou des motifs concordants, ou même à convaincre l'auteur des motifs d'y apporter d'autres modifications, est une tentative flagrante d'influencer l'auteur. La plupart des commissaires de la section du statut n'ont aucune formation juridique. Une personne renseignée pourrait raisonnablement présumer que le commissaire qui ne possède aucune formation juridique accorderait énormément de valeur au conseil d'un avocat, lequel pourrait influencer sur la décision finale du commissaire. Cette directive soulève également un doute quant à l'intégrité du processus, créant ainsi une crainte raisonnable de partialité. Elle viole par conséquent les principes fondamentaux de justice naturelle.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321; *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952; (1992), 90 D.L.R. (4th) 609; 3 Admin. L.R. (2d) 173; 136 N.R. 5; 47 Q.A.C. 169.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Weerasinghe c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 330 (C.A.).

#### DOCTRINE

Nations Unies. Bureau du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*. Genève, 1979.

DEMANDE visant à annuler la décision refusant au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention pour le motif que la procédure exposée dans la Politique de révision des motifs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié viole les principes de justice naturelle. Demande accueillie.

## COUNSEL:

*Ian E. Fine* for applicant.  
*Anne Turley* for respondent.

## SOLICITORS:

*Gold, Gulliver*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

ROULEAU J.: The applicant, a 27-year-old citizen of the former U.S.S.R., defected from a fishing vessel in Halifax on April 9, 1991. He claimed Convention refugee status on the basis of his political opinion. On February 11, 1992, the Convention Refugee Determination Division (the Board), determined that he was not a Convention refugee.

The Board found the applicant's contention that he had been persecuted to be exaggerated; that despite some alleged discrimination beginning at age 14, he had not experienced the types of restrictions on his human rights as outlined in the UNHCR Handbook [*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*] that would amount to persecution. To the contrary, the record indicates that the applicant attended a privileged English school, became an engineer and obtained a coveted seaman's visa.

The Board also concluded that his "political references" were not as serious as he had indicated to them. They found it implausible that, as Secretary of the Komsomol, he would denounce the Communist party as openly as claimed; further, they also felt that he would not have been issued a seaman's visa if his political views, as stated by him, were known. In summary, they determined that his evidence was not credible.

Even if they had believed his story, they were of the view that there was no more than a "minimal risk in Russia or a minuscule risk in Belarus", that he would be persecuted if returned. They noted that his political views are now commonplace in Belarus and

## AVOCATS:

*Ian E. Fine* pour le requérant.  
*Anne Turley* pour les intimés.

<sup>a</sup> PROCUREURS:

*Gold, Gulliver*, Ottawa, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour les intimés.

<sup>b</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE ROULEAU: Le 9 avril 1991 à Halifax, le requérant, un citoyen de l'ancienne URSS âgé de 27 ans, a déserté un bateau de pêche. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention sur le fondement de ses opinions politiques. Le 11 février 1992, la section du statut de réfugié (la SSR) a déterminé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

La SSR a jugé exagérée la prétention du requérant qu'il avait été persécuté; elle a conclu qu'en dépit de la discrimination dont il aurait été l'objet à compter de 14 ans, ses droits de la personne n'ont pas subi les types de restrictions énoncés dans le Guide du HCNUC [*Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*] et assimilés à la persécution. Au contraire, le dossier indique que le requérant a fréquenté une école anglaise prestigieuse, qu'il a été reçu ingénieur et qu'il a obtenu un visa de marin convoité.

La SSR a également conclu que ses [TRADUCTION] «références politiques» n'étaient pas aussi sérieuses que ce qu'il avait indiqué. Elle a estimé peu probable qu'en sa qualité de secrétaire du Komsomol, il ait dénoncé le parti communiste aussi ouvertement qu'il le prétendait; en outre, elle a estimé qu'il n'aurait pas reçu un visa de marin si les opinions politiques dont il se dit tenant avaient été connues. Bref, a-t-elle déterminé, son témoignage n'était pas crédible.

Même si elle avait cru son récit, elle était d'avis que [TRADUCTION] «le risque [qu'il soit persécuté s'il retournait] en Russie ou au Belarus était [tout au plus] infime». Elle a remarqué que ses opinions politiques sont maintenant courantes au Belarus et en

Russia; that while he might have to compensate the owners of the fishing vessel for economic damages that they may have experienced as result of his defection, this would not amount to persecution. Furthermore, there was documentary evidence indicating that penalties for illegal exit had not been imposed since 1988, save for one instance reported by Amnesty International and this involved a one-year sentence. Finally, there was no credible evidence to support a finding that he would be prosecuted for treason because he allegedly was an accomplice in Mr. Popov's escape. For all these reasons, it was determined that he was not a Convention refugee.

Two issues arise out of this application; namely did the Board err in fact or law in determining that the applicant was not a Convention refugee within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1)]; and, secondly, did the Board breach a principle of natural justice by applying the Immigration and Refugee Board's (the IRB) Reasons Review Policy?

The first issue deals with the actual merits of the applicant's claim, and as I explained to the parties when they appeared before me, I was satisfied, having reviewed the record, that if this were the only issue before me, this application would fail. With respect to the second issue, both parties conceded that irrespective of the fact that the policy may not have been applied to the applicant's file, the substantive issue before me is whether or not the IRB's Reasons Review Policy breaches the rules of natural justice. The applicant's arguments in this regard have merit and form the basis for my decision to allow this appeal.

The applicant submitted that the procedures set out in the IRB's Reasons Review Policy breach a fundamental principle of the rules of natural justice, namely the principle that "he who decides must hear"; that upon a careful review of the procedures presently in place, there are grounds upon which one could conclude that a Board member may be influenced by a legal advisor who has not heard the evidence. At the very minimum, it was suggested that

Russie; que, même s'il devait être tenu de compenser les propriétaires du navire de pêche pour les pertes économiques qu'ils ont subies en raison de sa désertion, il ne s'agirait pas là de persécution. En outre, la preuve documentaire indique qu'aucune peine pour sortie illégale n'a été imposée depuis 1988, à l'exception d'un cas, signalé par Amnesty Internationale, où une peine d'un an a été imposée. Enfin, aucune preuve crédible n'appuyait la conclusion qu'il serait l'objet d'une poursuite du fait de sa complicité présumée dans l'évasion de M. Popov. Pour tous ces motifs, la SSR a déterminé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

La présente demande soulève deux questions: La SSR a-t-elle commis une erreur de fait ou de droit en déterminant que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention, au sens où l'entend le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1)]? La SSR a-t-elle violé un principe de justice naturelle en appliquant la Politique concernant la révision des motifs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission)?

La première question porte sur le bien-fondé même de la revendication du requérant. Comme je l'ai expliqué aux parties lorsqu'elles ont comparu devant moi, j'ai été convaincu, sur examen du dossier, que s'il s'agissait là de la seule question à trancher, la demande serait refusée. En ce qui concerne la seconde question, les deux parties ont admis qu'indépendamment du fait que la Politique concernant la révision des motifs de la Commission n'a peut-être pas été appliquée au cas du requérant, il s'agit de déterminer au fond si cette politique viole les règles de justice naturelle. Les arguments du requérant à cet égard sont fondés et forment le fondement de ma décision d'accueillir le présent appel.

Le requérant soutient que les procédures énoncées dans la Politique de révision des motifs de la Commission violent le principe qui sous-tend les règles de justice naturelle, portant que «celui qui décide doit entendre». Il soutient en outre qu'un examen minutieux des procédures actuelles permet de conclure que les commissaires sont susceptibles d'être influencés par un conseiller juridique qui n'a pas entendu les témoignages. On a donné à entendre qu'à tout le

these procedures raise a reasonable apprehension that the decision was not made freely or independently.

Both parties agreed that the proper test to be used is whether the practice of submitting draft reasons to legal advisors for review, “would not be perceived by an informed person viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—as having breached his right to a decision reached by an independent tribunal thereby infringing this principle of natural justice”: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at page 335.

Consultation is an important element in the decision-making process of any specialized tribunal particularly the Immigration and Refugee Board which is faced with an enormous case load involving many complex issues. Consultation in this context is, in my view, not only acceptable but even desirable in so far as it fosters consistency amongst decision-makers. The outcome of a Convention refugee claim should not, after all, depend on the identity of the persons hearing the claim. This consultation must not, however, interfere with the freedom of the Board member to decide according to his/her conscience and opinions. Even if it does not interfere with the actual freedom to decide, the process must be designed so as not to create an appearance of bias or lack of independence.

The underlying objectives and rationale behind the Reasons Review Policy can be summarized as follows:

1. To provide assistance to members by giving direction on legal issues which arise from draft reasons;
2. To advise members of legal issues which have not been addressed in the reasons;
3. To advise members where the reasons depart from Federal Court or other relevant jurisprudence;

moins, ces procédures suscitent une crainte raisonnable que la décision ne soit pas prise librement ou de façon indépendante.

Les deux parties ont admis que le critère applicable est celui de savoir si «[u]ne personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, ne percevrait pas [la pratique qui consiste à soumettre l'ébauche des motifs à la révision par des conseillers juridiques] . . . comme une atteinte à son droit [à ce qu'une décision soit prise par un tribunal indépendant] . . . et ainsi comme une violation de ce principe de justice naturelle.»: *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, à la page 335.

La consultation forme une partie importante du processus décisionnel de tout tribunal spécialisé, en particulier de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui doit faire face à un volume énorme de dossiers soulevant de nombreuses questions complexes. Dans un tel contexte, la consultation est à mon avis non seulement acceptable, mais elle est souhaitable dans la mesure où elle garantit l'uniformité au sein des décideurs. Après tout, l'issue d'une revendication du statut de réfugié ne devrait pas reposer sur l'identité des personnes qui l'entendent. Toutefois, cette consultation ne doit pas constituer une entrave à la liberté du commissaire de trancher selon sa conscience et ses opinions. Même s'il n'entrave pas la liberté réelle des décideurs, le processus doit être conçu de façon telle qu'il ne suscite aucune apparence de partialité ou de manque d'indépendance.

Les objectifs et la raison d'être de la Politique concernant la révision des motifs peuvent être résumés ainsi:

1. Aider les commissaires en leur donnant des directives sur les questions juridiques soulevées dans l'ébauche des motifs.
2. Informer les commissaires de questions juridiques qui n'ont pas été traitées dans les motifs.
3. Informer les commissaires lorsque les motifs s'écartent des décisions de la Cour fédérale et d'autres décisions pertinentes.

4. To bring internal inconsistencies in the reasons to the attention of the members; and

5. To keep the Board advised of the developing trends in the jurisprudence of the Refugee Division and Appeal Division and of any inconsistencies in the jurisprudence.

My concerns are not with the policy itself, rather the procedures in place to implement its objectives. Counsel on behalf of the respondents submitted that the procedures presently in place do not offend the principles of natural justice because:

— the reasons review policy is not a mandatory process; legal advisors only review the draft reasons upon request of the member;

— members have the option of accepting or rejecting the advice they may receive;

— the process is confined to a review of legal and policy matters;

— new evidence or issues are not to be considered without giving the affected party an opportunity to respond; and

— legal advisors may clarify the draft, they do not write independently of it, therefore the members maintain authorship of the reasons.

Dealing with the first submission, namely that the review is optional, counsel for the respondents referred me to the CRDD Member's Handbook, at page 24:

Written reasons from Refugee Division members may be submitted in preliminary draft form to legal advisers in advance of the release of the reasons to the parties affected. A legal adviser peruses the draft reasons with certain objectives in mind. These are namely:

(a) to ensure that the reasons address the issues which need to be dealt with, and

(b) to ensure that decisions which depart from precedent are made knowingly and after full consideration of the jurisprudence. [Emphasis added.]

In reply, counsel for the applicant referred me to page 26 of the same handbook which reads:

#### ADMINISTRATIVE ROUTING OF WRITTEN REASONS

When a member has completed a draft set of reasons, the following steps are followed at the present time:

4. Porter à l'attention des commissaires les incompatibilités interne des motifs.

5. Tenir la Commission au courant des nouvelles tendances dans la jurisprudence de la section du statut de réfugié et de la section d'appel de l'immigration ainsi que de toutes incompatibilités dans la jurisprudence.

Ce n'est pas la politique elle-même qui me préoccupe, mais plutôt les procédures établies pour mettre en œuvre ses objectifs. L'avocate des intimés soutient que les procédures actuelles n'offensent pas les principes de justice naturelle pour les motifs suivants:

— la politique concernant la révision des motifs n'est pas obligatoire; les conseillers juridiques ne révisent l'ébauche des motifs qu'à la demande du commissaire;

— le commissaire a le loisir d'accepter ou d'écarter le conseil qu'il reçoit;

— le processus se limite à la révision des questions de droit et de principe;

— les nouveaux éléments de preuve et les nouvelles questions ne sont considérés que si la partie concernée a l'occasion d'y répondre;

— le conseiller juridique peut clarifier l'ébauche, mais il ne rédige pas indépendamment de celle-ci. Le commissaire demeure donc l'auteur des motifs.

En ce qui concerne le premier argument, portant que la révision est facultative, l'avocate des intimés m'a renvoyé aux pages 34 et 35 du Guide à l'intention des commissaires:

Les motifs rédigés par les commissaires de la Section du statut de réfugié peuvent être soumis sous forme d'ébauche préliminaire au conseiller juridique avant leur transmission aux parties concernées. Celui-ci les examine en tenant compte de certains objectifs, notamment:

a) s'assurer que les motifs abordent les questions à traiter;

b) s'assurer que les décisions qui s'éloignent de précédents sont prises en connaissance de cause et après un examen minutieux de la jurisprudence. [C'est moi qui souligne.]

En réponse, l'avocat du requérant m'a renvoyé à la page 38 du même guide:

#### ACHEMINEMENT DES MOTIFS ÉCRITS:

Voici, à l'heure actuelle, les étapes qui suivent la rédaction de l'ébauche des motifs par un commissaire:

1. The completed draft and the case file are sent to the regional legal advisers. Some files may be sent on to be reviewed by legal advisors in Ottawa. [Emphasis added.]

The IRB Case Processing Manual, a manual that serves as an operational guide to all employees of the IRB who are involved in the processing of cases that come before the Board, gives the following directions in chapter 6, at page 9:

**Decision and reasons prepared—Reserved decisions finalized, and Bench decisions with reasons to follow:**

1. The presiding member records the disposition on the CRDD Hearing Disposition Record and ensures that it is dated and signed by himself/herself and the other panel member and records any finding of “no credible basis” to be reflected in the decision.

2. The presiding member has reasons drafted and provides to his/her secretary for typing.

3. The member’s secretary types the draft reasons, returns them to the member for verification and forwards them with the file to Legal Services for review.

4. Legal Services returns the reasons with the file to the member’s secretary.

5. The presiding member reviews the reasons returned from Legal, has final reasons typed (the members proofread the final reasons), signs them and forwards the files to the other panel member for signature or to write concurring reasons. [Emphasis added.]

I was also referred to a December 8, 1989, memorandum from the Director of Legal Services, IRB, directed to all senior legal advisors, which indicates that the resources of legal services were being strained by the sheer volume of draft reasons being received and temporary measures were introduced to streamline the Reasons Review Policy to prevent a backlog from developing.

It would appear to me that while the policy is optional in theory, in practice most, if not all, draft reasons are submitted for review. This practice raises concerns not over the potential influence the practice may have over the Board members, but, rather, whether or not it places constraints over the member’s ability to decide freely and according to his/her own conscience.

1. L'ébauche et le dossier du cas sont envoyés aux conseillers juridiques régionaux. Certains dossiers peuvent être transmis aux conseillers juridiques d'Ottawa pour qu'ils les révisent. [C'est moi qui souligne.]

<sup>a</sup> Le Guide de traitement des cas de la CISR, qui sert de guide opérationnel à tous les employés de la Commission qui traitent les cas soumis à la SSR, énonce les directives suivantes à la page 9 du chapitre 6:

<sup>b</sup> [TRADUCTION] **Décision et motifs rédigés—Rédaction définitive des décisions prises en délibéré, et décisions rendues à l'audience, les motifs étant à suivre:**

<sup>c</sup> 1. Le président de l'audience inscrit la décision dans le registre des décisions de la SSR et veille à ce qu'elle soit datée et signée par lui et l'autre commissaire. Il inscrit toute conclusion relative à l'absence d'un «minimum de fondement», que la décision doit refléter.

<sup>d</sup> 2. Le président de l'audience rédige des motifs et les transmet à son ou sa secrétaire qui les dactylographie.

3. Le ou la secrétaire du commissaire dactylographie l'ébauche des motifs, la retourne au commissaire pour vérification, et la transmet, de même que le dossier, aux Services juridiques pour révision.

<sup>e</sup> 4. Les Services juridiques retournent les motifs et le dossier à la secrétaire du commissaire.

<sup>f</sup> 5. Le président de l'audience révisé les motifs retournés par les Services juridiques, fait dactylographier les motifs définitifs (que le commissaire a corrigés), les signe et transmet le dossier aux autres membres du tribunal pour signature ou pour rédaction de motifs concordants. [C'est moi qui souligne.]

<sup>g</sup> On a également invoqué une note de service transmise le 8 décembre 1989 par le directeur des Services juridiques de la Commission à tous les conseillers juridiques principaux, laquelle note indiquait que les ressources des services juridiques étaient grevées par le seul volume des ébauches de motifs reçus, et que des mesures temporaires visant à alléger la Politique concernant la révision des motifs étaient prises afin d'éviter un arriéré.

<sup>i</sup> Il me semble que, bien qu'en théorie cette politique soit facultative, en pratique, la plupart, sinon toutes les ébauches de motifs, sont soumises à la révision. Cette pratique suscite des craintes non pas à l'égard de l'influence qu'elle est susceptible d'avoir sur les commissaires, mais plutôt quant à savoir si elle restreint la capacité des commissaires de trancher librement et selon leur conscience.

In *Tremblay v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952, at issue was the consultation process implemented by la Commission des affaires sociales. This particular procedure said that a quorum may suggest that a particular matter should be discussed at a general meeting. The president could also refer a question for discussion without the approval of the quorum responsible for deciding the matter. Gonthier J., writing the reasons for the Court, had this to say, at page 974:

In my view, the mere fact that the president can of his own motion refer a matter for plenary discussion may in itself be a constraint on decision makers. In such circumstances, they may not feel free to refuse to submit a question to the "consensus table" when the president suggests this. Further, the statute clearly provides that it is the decision makers who must decide a matter. Accordingly, it is those decision makers who must retain the right to initiate consultation; imposing it on them amounts to an act of compulsion towards them and a denial of the choice expressly made by the legislature.

The Commission apparently wishes by this machinery to make the expertise of the Commission as a whole available to its members and to inform them of existing precedents. This is a praiseworthy motive. If the quorum has the advantage of the experience and opinions of its colleagues it may be in a position to render a more thoughtful decision. However, it is the quorum, and only the quorum, which has the responsibility of rendering the decision. If it does not want to consult, it must be truly free not to do so. This constraint, which is subjective for the decision makers, may also cause litigants to have an impression of objective bias. Compulsory consultation creates at the very least an appearance of lack of independence, if not actual constraint.

In the present case, there is no outside authority who can order that reasons be submitted for review. However, the policy, as currently worded, does give rise to the perception that draft reasons are to be reviewed as a general rule, and in my mind this does give rise to a reasonable apprehension of a lack of independence.

I do not feel that this finding alone is sufficient to warrant a holding that it constitutes a breach of the rules of natural justice. However, having determined that most, if not all, reasons are subject to review, I now wish to address my concerns with respect to other aspects of the review process.

As can be seen from the excerpts reproduced from the various handbooks and manuals that I have

Dans l'arrêt *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952, il était question d'une procédure de consultation mise en place par la Commission des affaires sociales. Selon la procédure en question, le quorum pouvait suggérer qu'il y ait discussion en réunion générale d'un problème donné. Le président pouvait également renvoyer une question pour discussion sans l'approbation du quorum chargé de trancher la question. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Gonthier a fait les commentaires suivants à la page 974:

À mon avis, la simple possibilité que le président réfère, de son propre chef, une question pour discussion en plénière peut en soi constituer une contrainte pour les décideurs. Dans un tel contexte, ceux-ci ne se sentiront peut-être pas libres de refuser de soumettre une question à la «table des consensus» lorsque le président le suggère. De plus, la loi prévoit clairement que ce sont les décideurs qui doivent trancher la question. Ce sont donc ces décideurs qui doivent garder l'initiative de la consultation; la leur imposer équivaut à agir d'autorité envers eux et nier le choix exprès du législateur.

La Commission souhaite de toute évidence, par ce mécanisme, mettre à la disposition de ses membres l'ensemble de l'expertise de la Commission et les informer de la jurisprudence existante. Il s'agit là d'un but louable. Le quorum, fort de l'expérience et des opinions de ses collègues, sera peut-être en mesure de rendre une décision plus mûrie. C'est cependant le quorum, et le quorum seul, qui a la responsabilité de rendre la décision. S'il ne souhaite pas consulter, il doit être vraiment libre de ne pas le faire. Cette contrainte, subjective pour les décideurs, pourra également donner lieu à une apparence de partialité objective du point de vue du justiciable. Une consultation imposée crée à tout le moins une apparence de manque d'indépendance, sinon une contrainte réelle.

En l'espèce, aucune autorité extérieure ne peut ordonner la révision des motifs. Toutefois, par son libellé actuel, la politique donne effectivement l'impression que, règle générale, l'ébauche des motifs doit être révisée, ce qui, à mon sens, crée une crainte raisonnable de manque d'indépendance.

Je ne crois pas que cette conclusion seule permette de conclure que les principes de justice naturelle sont violés. Toutefois, ayant déterminé que la plupart, sinon tous les motifs, sont soumis à la révision, je souhaite maintenant me pencher sur les doutes que suscitent chez moi d'autres aspects de la procédure de révision.

Comme on peut le voir à partir des passages de différents guides reproduits ci-dessus, les conseillers

referred to earlier in my reasons, legal advisors receive not only a copy of the draft reasons, they also receive the whole file, including transcripts or tapes of the actual hearing. It follows that legal advisors have the authority to review these transcripts. When temporary measures were introduced in December 1989 to streamline the review process, legal advisors were told:

Do not spend a great deal of time verifying facts and names; it is important to look for inconsistencies that signal a problem with the facts before embarking on a time consuming review of the transcript.

In *Consolidated-Bathurst*, *supra*, at page 337, the Supreme Court of Canada made a distinction between discussions on factual matters and discussions on legal or policy issues. The Court stated that, given a summary of the facts, certain legal or policy issues may arise that involve the consideration of statutes, past decisions and perceived social needs. While a legal or policy decision may have some impact on the outcome of a complaint, they are in effect decisions which are independent from the immediate interest of the parties; it is the factual decisions that actually determine the outcome of the case. The Court felt the discussions on legal and policy matters could be justified. At pages 335-336 of their reasons, the Court made these remarks in respect of discussions on factual issues:

The determination and assessment of facts are delicate tasks which turn on the credibility of the witness and an overall evaluation of the relevancy of all the information presented as evidence. As a general rule, these tasks cannot be properly performed by persons who have not heard all the evidence and the rules of natural justice do not allow such persons to vote on the result. Their participation in discussions dealing with such factual issues is less problematic when there is no participation in the final decision. However, I am of the view that generally such discussions constitute a breach of the rules of natural justice because they allow persons other than the parties to make representations on factual issues when they have not heard the evidence. [Emphasis added.]

A decision as to whether or not a person is a Convention refugee, although it involves questions of law, is for the most part a factual determination. This Court has the sole jurisdiction to ascertain whether

juridiques reçoivent non seulement une copie de l'ébauche de motifs, mais également le dossier entier, dont les transcriptions ou les enregistrements de l'audience elle-même. Ils ont donc le pouvoir de réviser ces transcriptions. Lorsque des mesures temporaires ont été prises en décembre 1989 afin d'alléger le mécanisme de révision, les conseillers juridiques ont reçu la consigne suivante:

[TRADUCTION] Ne consacrez pas trop de temps à la vérification des faits et des noms; il importe de rechercher les incompatibilités qui signalent l'existence d'un problème quant aux faits avant d'entreprendre une révision de la transcription, laquelle demande beaucoup de temps.

Dans l'arrêt *Consolidated-Bathurst*, précité, à la page 337, la Cour suprême du Canada a établi une distinction entre les discussions portant sur des questions de fait et celles qui portent sur des questions de droit ou de principe. La Cour a indiqué que, compte tenu du résumé des faits, certaines questions de droit ou de principe peuvent être soulevées qui font appel à l'analyse des lois, des décisions antérieures et des besoins sociaux perçus. Bien qu'une décision de droit ou de principe puisse avoir une certaine incidence sur l'issue d'une plainte, en fait, cette décision ne dépend pas de l'intérêt immédiat des parties; ce sont les décisions factuelles qui déterminent l'issue de l'affaire. La Cour a estimé que les discussions portant sur les questions de droit ou de principe pourraient être justifiées. Aux pages 335 et 336 de ses motifs, elle a fait les remarques suivantes à l'égard des discussions portant sur des questions de fait:

La détermination et l'évaluation des faits sont des tâches délicates qui dépendent de la crédibilité des témoins et de l'évaluation globale de la pertinence de tous les renseignements présentés en preuve. En général, les personnes qui n'ont pas entendu toute la preuve ne sont pas à même de bien remplir cette tâche et les règles de justice naturelle ne permettent pas à ces personnes de voter sur l'issue du litige. Leur participation aux discussions portant sur ces questions de fait pose moins de problèmes quand elles ne participent pas à la décision finale. Cependant, j'estime que ces discussions violent généralement les règles de justice naturelle parce qu'elles permettent à des personnes qui ne sont pas parties au litige de faire des observations sur des questions de fait alors qu'elles n'ont pas entendu la preuve. [C'est moi qui souligne.]

Bien qu'elle soulève des questions de droit, la décision quant à savoir si une personne est un réfugié au sens de la Convention est en grande partie une décision de fait. Seule cette Cour est compétente pour

the Board's findings of fact are supported by the evidence.

Notwithstanding directives that legal advisors are to confine their review to legal and policy issues, by allowing counsel access to the entire file, counsel is in a position to review and assess the evidence presented at the hearing without any assurances that this review will not influence any advice that might subsequently be given to the author of the reasons. I can envisage circumstances where this might occur. On the other hand, if counsel did not have access to the entire file, the facts as stated in the draft reasons would have to be accepted as presented. Any subsequent advice given with respect to the legal and policy issues raised by these facts would not be tainted by the legal advisor's own perception of the facts which may differ from those of the actual decision-maker.

In matters affecting the integrity of the decision-making process, an appearance of injustice is sufficient to raise concern. Accordingly I am of the view that the practice of allowing legal advisors access to the entire file, breaches the principles of fundamental justice.

I have one other concern with regards to this policy and that is the directive that appears at page 26 of the CRDD Member's Handbook:

When the review process has been completed and the author is satisfied with the reasons, the reasons and the file in the case will be sent to any other panel members. The author of the reasons should not remove the draft reasons with the legal advisor's comments from the file. It may be that those comments trigger a concern in other panel members prompting them to dissent or to write separate, concurring reasons, or even to convince the author of the reasons to make further changes. [Emphasis added.]

This offensive provision appears to be a blatant attempt to influence.

I am mindful of the fact that most members of the Refugee Division have no legal training. As Mahoney J.A., observed in *Weerasinge v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 330 (C.A.), at page 337:

The Refugee Division consists of such number of full and part-time members as the Governor in Council may decide. They are appointed for terms of up to seven years. A minimum

vérifier si les conclusions de fait de la SSR sont appuyées par la preuve.

Bien que, conformément aux directives, les conseillers juridiques doivent restreindre leur révision aux questions de droit et de principe, comme ils ont accès à l'ensemble du dossier, ils sont en mesure de réviser et d'évaluer la preuve produite à l'audition sans garantie que cette révision n'aura aucune influence sur le conseil qu'ils pourraient ensuite donner à l'auteur des motifs. Je peux penser à des situations où cela pourrait se produire. D'autre part, si le conseiller n'avait pas accès au dossier entier, il devrait accepter tels quels les faits énoncés dans l'ébauche des motifs. Son avis subséquent sur les questions de droit et de principe soulevées par ces faits ne serait pas altéré par sa propre perception des faits, qui peut différer de celle de l'auteur véritable de la décision.

En matière d'intégrité du processus décisionnel, l'apparence d'injustice suffit à susciter une crainte. Je suis donc d'avis que la pratique qui consiste à donner aux conseillers juridiques accès au dossier entier viole les principes de justice naturelle.

Un second aspect de la politique me préoccupe. Il s'agit de la directive qui figure à la page 38 du Guide à l'intention des commissaires:

Lorsque le processus de révision est complété et que l'auteur est satisfait des motifs, ceux-ci et le dossier du cas seront transmis à tout membre du tribunal. L'auteur des motifs ne doit pas retirer du dossier l'ébauche des motifs comportant les commentaires du conseiller juridique. Il se peut que ces commentaires suscitent un doute chez d'autres membres du tribunal, les poussant à rédiger des motifs dissidents ou des motifs concordants, ou même à convaincre l'auteur des motifs d'y apporter d'autres modifications. [C'est moi qui souligne.]

Cette disposition choquante paraît être une tentative flagrante d'influencer l'auteur.

Certes, la plupart des commissaires de la section du statut n'ont aucune formation juridique. Comme le juge Mahoney, J.C.A., l'a fait remarquer dans l'arrêt *Weerasinge c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 F.C. 330 (C.A.) à la page 337:

La Section du statut se compose de membres à temps plein et à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil. Ils sont nommés pour un mandat maximal de sept ans, et au moins

of one-tenth are required to be barristers or advocates of at least five years' standing. It would be pure coincidence if either member of a panel hearing a particular claim were legally qualified.

An informed person could reasonably presume that advice, coming from a lawyer and given to a Board member with no legal background, would be given great weight and could influence the member's final decision. I find that this directive also raises a doubt as to the integrity of the process and therefore breaches the fundamental principles of natural justice.

In concluding, the Court of Appeal had occasion to comment on the Reasons Review Policy in *Weerasinghe, supra*. The appeal in that case was allowed on other grounds so the Court did not have to direct its attention to the issue of the legality of the decision in light of the policy. The following comments of Mahoney J.A., appear, at pages 337-338 of his reasons:

While the reasons review process, both in the more limited format described in the memorandum and the full format suggested, could be abused and result in the reviewing lawyers influencing the decisions to which the reasons relate, there is, in my opinion, simply no foundation for a conclusion that it has been, in fact, abused, either in the case before us or generally. Any consultation by a decision maker before publishing a decision, including consultation by a judge with a law clerk, could be abused. As to whether there is an appearance offensive to our notions of natural justice, it seems to me that the question to be asked is, as in dealing with an assertion of a reasonable apprehension of bias, namely, whether an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought it through, would think it more likely than not that the tribunal's decision that a claimant was, or was not, a Convention refugee had been influenced by the review of its reasons by its staff lawyers. In my opinion, that person would not think it likely.

Although he agreed with the disposition of the case, Henry D.J., had reservations concerning Mahoney J.A.'s analysis of the Reasons Review Policy. He writes, at page 339 of his reasons:

In the case at bar the circumstances disclosed leave an unanswered question as to the role (if any) in the decision of the tribunal, of institutional legal advisors described by Mahoney J.A. in the memorandum he cites. A facility for review of the tribunal's decision is here disclosed which can give rise to reversible error for breach of the rules of natural justice. In my

dix pour cent d'entre eux sont obligatoirement des avocats depuis au moins cinq ans. Que l'un ou l'autre membre d'un tribunal qui entend une revendication soit juridiquement qualifié ne serait que pure coïncidence.

a Une personne renseignée pourrait raisonnablement présumer que le commissaire qui ne possède aucune formation juridique accorderait énormément de valeur au conseil d'un avocat, lequel pourrait influencer sur la décision finale du commissaire. J'estime que cette directive soulève également un doute quant à l'intégrité du processus et viole par conséquent les principes fondamentaux de justice naturelle.

c Enfin, la Cour d'appel a eu l'occasion de se prononcer sur la Politique concernant la révision des motifs dans l'arrêt *Weerasinghe*, précité. Dans cette affaire, l'appel a été accueilli pour d'autres motifs, de sorte que la Cour n'a pas eu à se pencher sur la question de la légalité de la décision en regard de la politique. Le juge Mahoney, J.C.A., a apporté les commentaires suivants aux pages 337 et 338 de ses motifs:

e Le processus de l'examen des motifs, qu'il soit limité, comme le décrit la note de service, ou complet, comme il est suggéré, pourrait certes entraîner des abus, et les avocats réviseurs pourraient influencer sur les décisions auxquelles les motifs se rapportent, mais, à mon avis absolument rien permet de conclure qu'il y a eu effectivement abus du processus soit dans l'affaire qui nous est soumise, soit de façon générale. f Toute consultation par l'auteur d'une décision avant de publier celle-ci, notamment la consultation d'un auxiliaire juridique par un juge, pourrait entraîner des abus. Quant à savoir s'il paraît y avoir outrage à nos notions de justice naturelle, il me semble qu'il s'agit de savoir lorsque l'on prétend par exemple qu'il existe une crainte raisonnable de partialité, si la personne bien renseignée qui étudierait la question de façon réaliste, pratique et exhaustive, estimerait vraisemblable que la décision du tribunal suivant laquelle un demandeur est ou n'est pas un réfugié au sens de la Convention a été influencée par l'opinion des avocats qui en ont examiné les motifs. À mon sens, cette h personne estimerait une telle possibilité peu vraisemblable.

Bien qu'il ait souscrit à l'issue de l'affaire, le juge suppléant Henry a exprimé des réserves quant à l'analyse de la Politique concernant la révision des motifs du juge Mahoney, J.C.A. À la page 339 de ses motifs, il écrit ceci:

j Dans la présente affaire, les circonstances révélées laissent entière la question du rôle (le cas échéant), dans la décision du tribunal, des conseillers juridiques du Ministère, auquel renvoie la note de service citée par le juge Mahoney. Celle-ci révèle l'existence d'un processus d'examen de la décision du tribunal qui risque d'entraîner une erreur réformable pour vio-

opinion this Court has the obligation to supervise this process and to inquire into the circumstances raised by counsel for the appellant including the admission of collateral evidence relevant to this issue.

The opportunity to supervise this process presented itself before me and I am of the view that an informed person viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would view the practice of allowing legal advisors reviewing draft decisions, access to the entire file, as breaching the principles of fundamental justice. For the same reasons, I find the directive that copies of draft reasons together with comments from the legal advisor should be provided to other panel members, also challenges the integrity of the process and gives rise to a reasonable apprehension of bias.

This application is allowed. I make no order as to costs.

lation des principes de justice naturelle. À mon avis, cette Cour est tenue de superviser ce processus et d'examiner les points soulevés par l'avocat de l'appelant, dont l'admission d'une preuve accessoire, pertinente relativement à la question en litige.

<sup>a</sup>

La possibilité de superviser ce processus m'a été offerte, et je suis d'avis qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, percevrait comme une violation des principes de justice naturelle la pratique qui consiste à donner aux conseillers juridiques qui révisent les motifs accès à l'ensemble du dossier. Pour les mêmes motifs, je conclus que la directive portant que les copies de l'ébauche des motifs et les commentaires du conseiller juridique doivent être transmis aux autres membres du tribunal, met également en doute l'intégrité du processus et crée une crainte raisonnable de partialité.

<sup>b</sup>

<sup>c</sup>

<sup>d</sup>

La demande est accueillie. Il n'y aura pas adjudication des dépens.