

A-711-00
2002 FCA 89

A-711-00
2002 CAF 89

Mizanur Rahaman (*Appellant*)

Mizanur Rahaman (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: RAHAMAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: RAHAMAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Evans and Malone JJ.A.—
Montréal, January 23; Ottawa, March 1, 2002.

Cour d'appel, juges Stone, Evans et Malone, J.C.A.—
Montréal, 23 janvier; Ottawa, 1^{er} mars 2002.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Appeal from dismissal of application for judicial review of IRB's rejection of appellant's refugee claim — IRB finding problem with appellant's general credibility; without further reasons finding refugee claim had no credible basis — Immigration Act, s. 69.1(9.1) providing if Refugee Division of opinion no credible evidence on which could be determined person Convention refugee, decision on claim shall state no credible basis for claim — Sheikh v. Canada setting out test for "no credible basis" as used in s. 46.01(6) before repeal — Holding where only evidence linking applicant to persecution that of applicant himself, tribunal's perception not credible witness amounting to finding no credible evidence on which second-level tribunal could allow claim — Cases applying Sheikh interpretation to "no credible basis" in s. 69.1(9.1) — Noting where independent, credible documentary evidence, IRB may not make "no credible basis" finding — No reason to reconsider existing case law — Restricted post-determination rights afforded by Immigration Act to those whose claims found to have no credible basis not inconsistent with international norms — Certified question answered: whether finding refugee claimant not credible witness triggering application of s. 69.1(9.1) depending on assessment of all evidence, including oral, documentary; in absence of any credible or trustworthy evidence on which Board members could have determined claimant Convention refugee, finding claimant not credible witness justifying conclusion claim lacked any credible basis.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Appel du rejet d'une demande de contrôle judiciaire présentée à l'égard de la décision de la CISR de rejeter la revendication de l'appelant — La CISR avait un problème quant à la crédibilité générale de l'appelant; sans plus d'explications, elle a conclu que la revendication n'avait pas un minimum de fondement — En vertu de l'art. 69.1(9.1) de la Loi sur l'immigration, si la section du statut de réfugié estime qu'il n'a été présenté aucun élément de preuve crédible sur lequel elle aurait pu se fonder pour reconnaître à l'intéressé ce statut, sa décision sur la revendication doit faire état de l'absence de minimum de fondement — L'arrêt Sheikh c. Canada énonce le critère de l'«absence de minimum de fondement» prévu à l'art. 46.01(6) avant l'abrogation de cette disposition — Il énonce que lorsque la seule preuve soumise au tribunal qui relie le demandeur à la persécution est celle que ce dernier fournit lui-même, la perception du tribunal que le demandeur n'est pas un témoin crédible équivaut à la conclusion qu'il n'existe aucun élément crédible sur lequel pourrait se fonder le second palier d'audience pour faire droit à la demande — Décisions où on applique l'interprétation donnée dans Sheikh au critère d'«absence de minimum de fondement» prévu à l'art. 69.1(9.1) — On note que dans les cas où il y a une preuve documentaire indépendante et crédibile, la CISR ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» — Il n'y a aucune raison de reconsidérer la jurisprudence — Les droits limités conférés par la Loi sur l'immigration aux revendicateurs dont la revendication a été considérée comme n'ayant pas un minimum de fondement ne sont pas incompatibles avec les normes internationales — Réponse à la question certifiée: la question de savoir si une conclusion qu'un revendicateur du statut de réfugié n'est pas un témoin crédibile entraîne l'application de l'art. 69.1(9.1) dépend d'une évaluation de tous les témoignages et documents produits en preuve; s'il n'y a aucun élément de preuve crédibile ou digne de foi sur lequel les membres de la Commission aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de

Construction of Statutes — Immigration Act, s. 69.1(9.1) providing if Refugee Division of opinion no credible evidence on which could be determined person Convention refugee, decision on claim shall state no credible basis for claim — “No credible evidence” first appeared in s. 46.01(6), but abandoned at same time s. 69.1(9.1) enacted — Interpreted in Sheikh v. Canada — Subsequently “no credible basis” in s. 69.1(9.1) interpreted in accordance with Sheikh: while credible basis, credibility not identical, clearly linked — Noting where independent, credible documentary evidence, IRB may not make “no credible basis” finding — No reason to reconsider existing case law because: (1) presumption phrase to have same meaning when used more than once in same statute not weakened by fact not appearing in provisions in force at same time; (2) Court previously treating Sheikh interpretation of “no credible basis” as applicable to s. 69.1(9.1); (3) Sheikh expressly stating Board to have regard to all evidence before it; (4) adverse consequences must be considered in context i.e. still safeguards against removal of those likely to face persecution.

International Law — Restricted post-determination rights afforded by Immigration Act to those whose claims found to have no credible basis not inconsistent with international norms — In view of indeterminate state of international law on whether any claim that has no credible basis within meaning of Immigration Act, s. 69.1(9.1) also manifestly unfounded, unnecessary to consider whether should be interpreted to include only claims manifestly unfounded or clearly abusive.

This was an appeal from the dismissal of an application for judicial review of the Immigration and Refugee Board's rejection of the appellant's refugee claim. The Board found a problem with the appellant's general credibility and without further reasons also found that his refugee claim had no credible basis within the meaning of subsection 69.1(9.1). Subsection 69.1(9.1) provides that if the Refugee Division is

réfugié au revendicateur, une conclusion que ce dernier n'était pas un témoin crédible justifiera la conclusion d'absence de minimum de fondement.

Interprétation des lois — En vertu de l'art. 69.1(9.1) de la Loi sur l'immigration, si la section du statut de réfugié estime qu'il n'a été présenté aucun élément de preuve crédible sur lequel elle aurait pu se fonder pour reconnaître à l'intéressé ce statut, sa décision sur la revendication doit faire état de l'absence de minimum de fondement — Le critère de l'«absence de minimum de fondement» est apparu pour la première fois à l'art. 46.01(6), mais il a été abandonné au moment où l'art. 69.1(9.1) a été adopté — Interprété dans Sheikh c. Canada — L'expression «absence de minimum de fondement» employée à l'art. 69.1(9.1) a ensuite été interprétée en conformité avec l'arrêt Sheikh: le minimum de fondement et la crédibilité ne sont pas identiques, mais ils sont clairement reliés — On note que dans les cas où il y a une preuve documentaire indépendante et crédible, la CISR ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» — Il n'y a aucune raison de reconsidérer la jurisprudence parce que: 1) le fait qu'une expression ne figurait pas dans des dispositions en vigueur en même temps n'affaiblit pas la présomption selon laquelle lorsqu'une expression est employée plus d'une fois dans une loi, elle est censée avoir le même sens partout dans cette loi; 2) la Cour a déjà considéré que l'interprétation donnée dans l'arrêt Sheikh à l'expression «absence de minimum de fondement» s'appliquait à l'art. 69.1(9.1); 3) Dans l'arrêt Sheikh, on déclare explicitement que la Commission doit prendre en considération tous les éléments de preuve qui lui sont présentés; 4) les conséquences négatives doivent être considérées dans leur contexte, c'est-à-dire qu'il existe toujours des mesures de protection contre le renvoi des personnes qui sont susceptibles d'être persécutées.

Droit international — Les droits limités conférés par la Loi sur l'immigration aux revendicateurs dont la revendication a été considérée comme n'ayant pas un minimum de fondement ne sont pas incompatibles avec les normes internationales — Vu que le droit international est imprécis sur la question de savoir si une revendication qui n'a pas un minimum de fondement au sens de l'art. 69.1(9.1) de la Loi sur l'immigration est également manifestement non fondée, il n'est pas nécessaire de décider si cette disposition devrait être interprétée de manière à englober uniquement les revendications qui sont manifestement non fondées ou clairement abusives.

Il s'agit d'un appel du rejet d'une demande de contrôle judiciaire présentée à l'égard de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de rejeter la revendication de l'appelant. La Commission avait un problème quant à la crédibilité générale de l'appelant et, sans plus d'explications, elle a aussi conclu que la revendication de l'appelant n'avait pas un minimum de fondement au sens du

of the opinion that there was no credible evidence on which it could be determined that the person was a Convention refugee the decision on the claim shall state that there was no credible basis for the claim. The principal effects of a “no credible basis” finding are that the unsuccessful refugee claimant has no right to apply to remain as a member of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class and is liable to be removed from Canada seven days after the removal order is effective. On the application for judicial review, Teitelbaum J. concluded that it was not unreasonable for the Board to find that the appellant’s claim was not credible. He also found that the Board had based its “no credible basis” finding primarily on the appellant’s lack of credibility. Teitelbaum J. certified the following question: Is a simple finding that a refugee claimant is not a credible witness sufficient to trigger the application of subsection 69.1(9.1)?

Held, the appeal should be dismissed.

The “no credible basis” test was originally found in subsection 46.01(6). Its purpose was to determine whether a refugee claim could be eliminated at the preliminary stage of a two-stage determination process. It was abandoned in 1993 at the same time that subsection 69.1(9.1) was added, thereby conferring on the “no credible basis” test a new function in the statutory scheme, namely to restrict the post-determination rights of unsuccessful claimants whose claims were found to be supported by no credible evidence. *Sheikh v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 238 (C.A.) held that the concept of “credible evidence” in subsection 46.01(6) was not the same as the credibility of the applicant, but where the only evidence before a tribunal linking the applicant to his claim was that of the applicant himself, a tribunal’s perception that he is not a credible witness effectively amounts to a finding that there is no credible evidence on which the second-level tribunal could allow his claim. “No credible basis” as it appears in subsection 69.1(9.1) has been interpreted in accordance with *Sheikh*. Some judges have noted that because of the change in statutory context, *Sheikh* should not be read broadly so as to relieve the Board of the duty to base a “no credible basis” finding on the totality of the evidence before it. It has been held that where there is independent and credible documentary evidence, the Board may not make a “no credible basis” finding. The only qualification on that statement is that in order to preclude a “no credible basis” finding, the independent and credible documentary evidence must be capable of supporting a positive determination of the refugee

paragraphe 69.1(9.1). Cette disposition prévoit que si la section du statut de réfugié estime qu’il n’a été présenté aucun élément de preuve crédible sur lequel elle aurait pu se fonder pour reconnaître à l’intéressé ce statut, sa décision sur la revendication doit faire état de l’absence de minimum de fondement. Une conclusion d’«absence de minimum de fondement» a principalement pour effet de faire en sorte que le revendicateur débouté n’a pas le droit de demander la permission de demeurer au Canada à titre de membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) et qu’il risque d’être renvoyé du Canada sept jours après que la mesure de renvoi est devenue exécutoire. Relativement à la demande de contrôle judiciaire, le juge Teitelbaum a conclu que la Commission n’avait pas été déraisonnable en considérant que la revendication de l’appelant n’était pas crédible. Il a aussi considéré que la Commission avait fondé sa conclusion d’«absence de minimum de fondement» principalement sur le manque de crédibilité de l’appelant. Le juge Teitelbaum a certifié la question suivante: Une simple conclusion qu’un revendicateur du statut de réfugié n’est pas un témoin crédible suffit-elle à entraîner l’application du paragraphe 69.1(9.1)?

Arrêt: l’appel est rejeté.

Le critère de l’«absence de minimum de fondement» se trouvait à l’origine au paragraphe 46.01(6). Il devait servir à déterminer si une revendication du statut de réfugié pouvait être éliminée à l’étape préliminaire d’un processus de détermination comportant deux étapes. Il a été abandonné en 1993 au moment où le paragraphe 69.1(9.1) a été ajouté à la Loi, lequel confère au critère de l’«absence de minimum de fondement» une nouvelle fonction dans le cadre du régime prévu par la loi: restreindre les droits que les revendicateurs déboutés peuvent exercer après qu’on a conclu que leur revendication n’est étayée par aucun élément de preuve crédible. L’arrêt *Sheikh c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1990] 3 C.F. 238 (C.A.) énonce que le concept des «éléments crédibles» contenu au paragraphe 46.01(6) et celui de la crédibilité du demandeur sont deux choses différentes, mais que lorsque la seule preuve soumise au tribunal qui relie le demandeur à sa demande est celle que ce dernier fournit lui-même, la perception du tribunal que le demandeur n’est pas un témoin crédible équivaut en fait à la conclusion qu’il n’existe aucun élément crédible sur lequel pourrait se fonder le second palier d’audience pour faire droit à la demande. L’expression «absence de minimum de fondement» employée au paragraphe 69.1(9.1) a été interprétée en conformité avec l’arrêt *Sheikh*. Certains juges ont indiqué qu’en raison de la modification apportée à la Loi, l’arrêt *Sheikh* ne devrait pas être interprété de manière libérale de façon à dégager la Commission de l’obligation de fonder une conclusion d’«absence de minimum de fondement» sur tous les éléments

claim. Thus, the case law to date is solidly against the appellant's position that the Board may not make a "no credible basis" finding if a claim is based on a Convention ground and there is evidence that persecution of the kind alleged has in fact occurred in the country in question. Nonetheless, the appellant submitted that the case law should be reconsidered because it was not consistent with Parliament's intention which, appellant argued, was that a "no credible basis" finding was intended to apply only to claims so devoid of merit as to constitute abuse of the refugee system. That argument could not succeed for several reasons. First, a word or phrase is presumed to have the same meaning when used more than once in the same statute. This presumption is particularly persuasive when, as here, the phrase is part of a longer text, and both phrase and text appear in different provisions of the statute. The presumption is not significantly weakened by the fact that the phrase "no credible basis" did not appear in provisions of the *Immigration Act* that were in force at the same time. Second, this Court has treated the interpretation in *Sheikh* of "no credible basis" in subsection 46.01(6) as equally applicable to the same words in subsection 69.1(9.1). Only in exceptional circumstances should a well-established interpretation of a statutory provision be abandoned. Third, *Sheikh* does not equate "no credible basis" with a finding that the claimant's testimony was not credible. It expressly stated that the Board is to have regard to all the evidence before it. Moreover, the wording of subsection 69.1(9.1) provides that a "no credible basis" finding may only be made if there was no credible or trustworthy evidence on which the Board member could have upheld the claim. Fourth, the adverse consequences must be considered in context. While a "no credible basis" finding exposes the person concerned to a relatively expeditious removal, removal in fact may be delayed. Legal and administrative safeguards against the removal of those likely to face persecution on their *refoulement* do exist.

de preuve qui lui ont été présentés. On a jugé que dans les cas où il y a une preuve documentaire indépendante et crédible, la Commission ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement». La seule réserve apportée à cet énoncé est la suivante: pour empêcher une conclusion d'«absence de minimum de fondement», il faut que la preuve documentaire indépendante et crédible puisse étayer une reconnaissance du statut de réfugié. La jurisprudence est donc tout à fait à l'opposé de la position de l'appellant selon laquelle la Commission ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» si la revendication est fondée sur un motif prévu par la Convention et qu'il est démontré que de la persécution de la nature de celle qui est alléguée est survenue dans le pays en cause. L'appellant soutient néanmoins que la jurisprudence devrait être reconsidérée parce qu'elle n'est pas conforme à l'intention du législateur, selon laquelle une conclusion d'«absence de minimum de fondement» ne devrait être réservée qu'aux cas où la revendication est si dénuée de fondement qu'elle constitue une utilisation abusive du processus de détermination du statut de réfugié. Cet argument doit être rejeté pour plusieurs motifs. Premièrement, lorsqu'un mot ou une expression est employé plus d'une fois dans une loi, on présume qu'il a le même sens partout dans cette loi. Cette présomption est particulièrement convaincante quand, comme c'est le cas en l'espèce, l'expression fait partie d'un texte plus long, et que cette expression et ce texte figurent dans des dispositions différentes de la loi. Le fait que l'expression «absence de minimum de fondement» ne figurait pas dans des dispositions de la *Loi sur l'immigration* qui étaient en vigueur en même temps n'affaiblit pas la présomption de manière significative. Deuxièmement, la Cour a considéré que l'interprétation donnée dans l'arrêt *Sheikh* à l'expression «absence de minimum de fondement» qui était employée au paragraphe 46.01(6) s'appliquait également à la même expression employée au paragraphe 69.1(9.1). Une interprétation bien établie d'une disposition législative ne devrait être écartée que dans des circonstances exceptionnelles. Troisièmement, l'arrêt *Sheikh* n'assimile pas la conclusion d'«absence de minimum de fondement» à une conclusion selon laquelle le témoignage du revendicateur n'est pas crédible. La Cour déclare explicitement dans cet arrêt que la Commission doit prendre en considération tous les éléments de preuve qui lui sont présentés. En outre, le paragraphe 69.1(9.1) prévoit que la Commission ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» que s'il n'a été présenté aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel le commissaire aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur. Quatrièmement, les conséquences négatives doivent être considérées dans leur contexte. Bien qu'une conclusion d'«absence de minimum de fondement» expose l'intéressé à un renvoi relativement rapide, ce renvoi peut, dans les faits, être retardé. Il existe des mesures de protection juridiques et administratives contre le

The appellant submitted that a claim should only be found to lack a credible basis if it would be characterized as “manifestly unfounded”, the test used in international instruments for identifying claims that may be rejected through a more summary determination procedure than that normally applicable to refugee claims and claimants whose post-determination rights may be truncated in order to expedite their removal. There is no doubt that, even when not incorporated by Act of Parliament into Canadian law, international norms are part of the context within which domestic statutes are to be interpreted. The weight to be afforded to international norms that have not been incorporated by statute into Canadian law will depend on all the circumstances of the case, including the legal authoritativeness of their source, their specificity and, in the case of customary international law, the uniformity of state practice. Moreover, although subject to the restraints imposed by the Constitution Acts, Parliament is the ultimate source of law in our system of law and government. Hence, effect cannot be given to unincorporated international norms that are inconsistent with the clear provisions of an Act of Parliament.

There exists an international norm that signatory states to the Geneva Convention should normally permit refugee claimants to remain in their territory until they have exhausted any right of appeal or review. This is what *Immigration Act*, paragraph 49(1)(c) provides. However, it is also recognized in international instruments that states may derogate from the normal rule by providing more limited review and appeal rights to unsuccessful claimants whose claims have been held to be “manifestly unfounded”. The restricted post-determination rights afforded by the *Immigration Act* to those whose claims are found to have no credible basis are not inconsistent with international norms. “No credible basis” claimants may apply for judicial review and request the Court to grant a stay pending the disposition of the application, and those found to be at serious risk in their country of origin will not be removed. A problem arises, however, if a claim can fall within this category, but is not “manifestly unfounded” as that term is commonly understood in the international community. A person whose claim is not “manifestly unfounded” should be permitted to remain pending the disposition of the appeal or review.

renvoi des personnes qui sont susceptibles d’être persécutées si elle sont refoulées.

L’appellant soutient qu’on devrait conclure à l’absence de minimum de fondement d’une revendication seulement si celle-ci est «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée». Ce critère est celui qui est employé dans des instruments internationaux pour identifier les revendications qui peuvent être rejetées par l’application d’une procédure de détermination plus simple que celle normalement applicable aux revendications du statut de réfugié, et les revendicateurs déboutés dont les droits peuvent être limités afin d’accélérer leur renvoi. Il ne fait aucun doute que les normes internationales font partie du contexte dans lequel les lois nationales doivent être interprétées, même si ces normes n’ont pas été incorporées au droit canadien par une loi. Le poids à accorder aux normes internationales qui n’ont pas été incorporées au droit canadien par une loi dépendra de toutes les circonstances de l’affaire, notamment de l’autorité de la source de ces normes, de leur spécificité et, pour ce qui est du droit international coutumier, de l’uniformité de la pratique de l’État. En outre, le législateur est l’ultime source de droit dans notre système juridique et gouvernemental, bien qu’il soit assujéti à des restrictions imposées par les lois constitutionnelles. En conséquence, les normes internationales qui ne sont pas incorporées au droit canadien et qui sont incompatibles avec les dispositions claires d’une loi ne peuvent avoir d’effet au Canada.

Il existe une norme internationale selon laquelle les États signataires de la Convention de Genève devraient normalement permettre aux revendicateurs du statut de réfugié de demeurer sur leur territoire jusqu’à ce qu’ils aient épuisé leur droit d’appel ou de révision. C’est aussi ce que prévoit l’alinéa 49(1)c) de la *Loi sur l’immigration*. Il est toutefois également reconnu dans les instruments internationaux que les États peuvent déroger à la règle normale en conférant des droits d’appel et de révision plus limités aux revendicateurs déboutés dont la revendication a été considérée comme étant «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée». Les droits limités conférés par la *Loi sur l’immigration* aux revendicateurs dont la revendication a été considérée comme n’ayant pas un minimum de fondement ne sont pas incompatibles avec les normes internationales. Ces revendicateurs peuvent présenter une demande de contrôle judiciaire et demander à la Cour d’ordonner un sursis jusqu’à ce qu’il soit statué sur leur demande, et ceux qui courent un grave danger dans leur pays d’origine ne seront pas renvoyés. Un problème surgit cependant si une telle revendication n’est pas «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée», selon le sens attribué habituellement à ces expressions par la communauté internationale. Une personne dont la revendication n’est pas «manifestement non fondée» devrait être autorisée à demeurer dans le pays où elle s’est

On the basis of the material considered it was not possible to conclude that there is a comprehensive international norm defining a manifestly unfounded or abusive application that would exclude a claim that has “no credible basis”, as interpreted in *Sheikh*. In this regard, under Canadian law all eligible inland claimants have a right to a full adjudicative hearing before an independent administrative tribunal, and a finding of “no credible basis” is only made on the basis of this process.

In view of the indeterminate state of international law on whether any claim that has no credible basis within the meaning of subsection 69.1(9.1) is also manifestly unfounded, it was unnecessary to consider whether that provision should be interpreted to include only claims that are manifestly unfounded or clearly abusive.

The Board should not routinely state that a claim has “no credible basis” whenever it concludes that the claimant is not a credible witness. Subsection 69.1(9.1) requires the Board to examine all the evidence and to conclude that the claim has no credible basis only when there is no trustworthy or credible evidence that could support a recognition of the claim. The Board committed no reviewable error in stating that the appellant’s claim lacked a credible basis.

The certified question was answered as follows: whether a finding that a refugee claimant is not a credible witness triggers the application of subsection 69.1(9.1) depends on an assessment of all the evidence in the case, both oral and documentary. In the absence of any credible or trustworthy evidence on which each Board member could have determined that the claimant was a Convention refugee, a finding that the claimant was not a credible witness will justify the conclusion that the claim lacked any credible basis.

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.

réfugiée jusqu’à ce qu’une décision soit rendue relativement à l’appel ou au contrôle visant le rejet de sa revendication.

Compte tenu des documents examinés, il n’est pas possible de conclure qu’il existe une norme internationale générale définissant ce qu’est une demande manifestement non fondée ou abusive qui exclurait une revendication qui n’a pas un minimum de fondement, au sens de l’arrêt *Sheikh*. À cet égard, sous le régime du droit canadien, tous les revendicateurs admissibles qui se trouvent au Canada ont droit à une audience complète devant un tribunal administratif indépendant ayant un pouvoir décisionnel, et une conclusion d’«absence de minimum de fondement» est rendue seulement sur la base de cette procédure.

Comme le droit international est imprécis sur la question de savoir si une revendication qui n’a pas un minimum de fondement au sens du paragraphe 69.1(9.1) est également manifestement non fondée, il n’est pas nécessaire de décider si cette disposition devrait être interprétée de manière à englober uniquement les revendications qui sont manifestement non fondées ou clairement abusives.

La Commission ne devrait pas systématiquement statuer qu’une revendication n’a pas un minimum de fondement lorsqu’elle conclut que le revendicateur n’est pas un témoin crédible. La Commission doit, suivant le paragraphe 69.1(9.1), examiner tous les éléments de preuve qui lui sont présentés et conclure à l’absence de minimum de fondement seulement s’il n’y a aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel elle aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur. La Commission n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu’elle a statué que la revendication de l’appellant n’avait pas un minimum de fondement.

La Cour répond ce qui suit à la question certifiée: la question de savoir si une conclusion qu’un revendicateur du statut de réfugié n’est pas un témoin crédible entraîne l’application du paragraphe 69.1(9.1) dépend d’une évaluation de tous les témoignages et documents produits en preuve. S’il n’y a aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel chacun des membres de la Commission aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur, une conclusion que ce dernier n’était pas un témoin crédible justifiera la conclusion d’absence de minimum de fondement.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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

Federal Court Immigration Rules, 1993, SOR/93-22, R. 22.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 46.01(6) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), 49 (as am. *idem*, s. 41), 69.1(9.1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60), 83(1) (as am. *idem*, s. 73), 114(2) (as am. *idem*, s. 102).

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 2(1) "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" (as am. by SOR/93-44, s. 1), 11.4(1) (as enacted *idem*, s. 10; 93-412, s. 6).

United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 35.

United Nations Protocol Relating to the Status of Refugees, January 31, 1967, [1969] Can. T.S. No. 29.

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 35.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 46.01(6) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), 49 (mod., *idem*, art. 41), 69.1(9.1) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60), 83(1) (mod., *idem*, art. 73), 114(2) (mod., *idem*, art. 102).

Protocole des Nations Unies relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, [1969] R.T. Can. n° 29.

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1) «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» (mod. par DORS/93-44, art. 1), 11.4(1) (édicte, *idem*, art. 10; 93-412, art. 6).

Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration, DORS/93-22, règle 22.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Sheikh v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1990] 3 F.C. 238; (1990), 71 D.L.R. (4th) 604; 11 Imm. L.R. (2d) 81; 112 N.R. 61 (C.A.); *Mathiyabaranam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301; 41 Imm. L.R. (2d) 197; 221 N.R. 351 (C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1 (S.C.C.); *Foyet v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 187 F.T.R. 181 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] F.C.J. No. 607 (T.D.) (QL); *Nizeyimana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 204 F.T.R. 139 (F.C.T.D.); *Geng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 275; [2001] F.C.J. No. 488 (T.D.) (QL); *Barua v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1744 (T.D.) (QL); *Tingombay v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 752; [2001] F.C.J. No. 1146 (T.D.) (QL).

AUTHORS CITED

Citizenship and Immigration Canada. *Immigration Manual: Inland Processing (IP)*, Chapter IP-5, Ottawa: Immigration Information Centre, 2001.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Sheikh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1990] 3 C.F. 238; (1990), 71 D.L.R. (4th) 604; 11 Imm. L.R. (2d) 81; 112 N.R. 61 (C.A.); *Mathiyabaranam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301; 41 Imm. L.R. (2d) 197; 221 N.R. 351 (C.A.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1 (C.S.C.); *Foyet c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 187 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] A.C.F. n° 607 (1^{re} inst.) (QL); *Nizeyimana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (2001) 204 F.T.R. 139 (C.F. 1^{re} inst.); *Geng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 275; [2001] A.C.F. n° 488 (1^{re} inst.) (QL); *Barua c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1744 (1^{re} inst.) (QL); *Tingombay c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 752; [2001] A.C.F. n° 1146 (1^{re} inst.) (QL).

DOCTRINE

Citoyenneté et Immigration Canada. *Guide de l'immigration: Traitement des demandes au Canada (IP)*, chapitre IP-5, Ottawa: Centre d'information

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
 Hathaway, James C. and Anne K. Cusick "Refugee Rights are not Negotiable" (2000), *Geo. Imm. L.J.* 481.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.
 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, reedited January 1992.

d'Immigration Canada, 2001.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
 Hathaway, James C. and Anne K. Cusick «Refugee Rights are not Negotiable» (2000), *Geo. Imm. L.J.* 481.
 Nations Unies. 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, réédition janvier 1992.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from the dismissal ([2000] F.C.J. No. 1800 (T.D.) (QL)) of the application for judicial review of the Immigration and Refugee Board's rejection of the appellant's refugee claim after finding a problem with his credibility, and without further reasons also finding that his refugee claim had no credible basis within the meaning of *Immigration Act*, subsection 69.1(9.1). Appeal dismissed.

APPEL du rejet ([2000] A.C.F. n° 1800 (1^{re} inst.) (QL)) de la demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de rejeter la revendication de l'appelant après avoir conclu qu'elle avait un problème quant à sa crédibilité et après avoir également conclu, sans plus d'explications, que cette revendication n'avait pas un minimum de fondement au sens du paragraphe 69.1(9.1) de la *Loi sur l'immigration*. Appel rejeté.

APPEARANCES:

Pia Zambelli for appellant.
Jocelyne Murphy for respondent.

ONT COMPARU:

Pia Zambelli pour l'appelant.
Jocelyne Murphy pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD:

Pia Zambelli, Montréal, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Pia Zambelli, Montréal, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

EVANS J.A.:

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] On February 18, 1999, Mizanur Rahaman, a 26-year-old citizen of Bangladesh, was refused refugee status by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. The Board also concluded that the claim had no credible basis within the meaning of subsection 69.1(9.1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C.

A. INTRODUCTION

[1] Le 18 février 1999, Mizanur Rahaman, un citoyen du Bangladesh âgé de 26 ans, s'est vu refuser le statut de réfugié au sens de la Convention par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission a conclu également que la revendication n'avait pas un minimum de fondement au sens du paragraphe 69.1(9.1) [édicte par

1992, c. 49, s. 60] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

[2] The principal effects of a “no credible basis” finding are that the unsuccessful claimant for refugee status has no right to apply to remain as a member of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class and is liable to be removed from Canada seven days after the removal order is effective.

[3] This is an appeal by Mr. Rahaman from a decision dated November 2, 2000 [[2000] F.C.J. No. 1800 (T.D.) (QL)] dismissing an application for judicial review of the Board’s rejection of his refugee claim and of the “no credible basis” finding. The principal issue to be decided is contained in the question that the Application Judge, Teitelbaum J., certified under subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] [at paragraph 73]:

Is a simple finding that a refugee claimant is not a credible witness sufficient to trigger the application of subsection 69.1 (9.1) of the *Immigration Act*?

Counsel for Mr. Rahaman has limited the appeal to the Board’s “no credible basis” finding; the dismissal of the application to set aside the Board’s rejection of the refugee claim itself is not being appealed.

B. THE BOARD’S DECISION

[4] In his submissions to the Board, Mr. Rahaman claimed that, as a result of his membership and activities in the youth wing (JJD) of the Bangladesh National Party (BNP), he had a well-founded fear of persecution in Bangladesh on account of his political opinions.

[5] More particularly, he alleged that, when participating in protest marches or election campaigns between 1990 and 1996, he had been beaten on several

L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60] de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.

[2] Une conclusion d’«absence de minimum de fondement» a principalement pour effet de faire en sorte que le revendicateur débouté n’a pas le droit de demander la permission de demeurer au Canada à titre de membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) et qu’il risque d’être renvoyé du Canada sept jours après que la mesure de renvoi est devenue exécutoire.

[3] Il s’agit en l’espèce d’un appel interjeté par M. Rahaman relativement à une décision rendue le 2 novembre 2000 [[2000] A.C.F. n° 1800 (1^{re} inst.) (QL)] qui rejetait une demande de contrôle judiciaire visant le refus de la Commission de lui reconnaître le statut de réfugié et la conclusion d’«absence de minimum de fondement». Le principal point qu’il faut trancher est contenu dans la question que le juge Teitelbaum, qui a statué sur la demande, a certifié en application du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] [au paragraphe 73]:

Une simple conclusion qu’un revendicateur du statut de réfugié n’est pas un témoin crédible suffit-elle à entraîner l’application du paragraphe 69.1(9.1) de la *Loi sur l’immigration*?

L’avocate de M. Rahaman a limité l’appel à la conclusion d’«absence de minimum de fondement» de la Commission; le rejet de la demande visant à faire annuler le refus de la Commission de reconnaître le statut de réfugié à l’appelant ne fait pas l’objet du présent appel.

B. DÉCISION DE LA COMMISSION

[4] Dans les observations qu’il a présentées à la Commission, M. Rahaman prétendait que, à cause de son appartenance à la section jeunesse (JJD) du Parti nationaliste du Bangladesh (PNB) et de ses activités au sein de celle-ci, il craignait avec raison d’être persécuté au Bangladesh du fait de ses opinions politiques.

[5] Il alléguait plus particulièrement qu’il avait été battu à plusieurs reprises par des sympathisants de la Ligue Awami et du Parti Jatiya, qui sont des partis

occasions by supporters of the Awami League and of the Jatiya Party, political rivals of the BNP. Awami League supporters, he said, were also responsible for bombing the office of the JJD in the appellant's electoral district and for vandalizing a kiosk from which he was selling watches. Further, Mr. Rahaman stated that the police had provided little or nothing by way of protection against these attacks on him and had demanded bribes before being prepared to take any action. Having learned that his name was on a police list of suspected terrorists, and fearing for his life, Mr. Rahaman fled to Canada to claim asylum as a refugee.

[6] The Board was concerned by inconsistencies and implausibilities in Mr. Rahaman's testimony which he could not explain satisfactorily. For instance, the Board found it odd that Mr. Rahaman alleged that he was attacked and denied police protection at a time when the party to which he was affiliated, the BNP, was in power. Further, he could provide the Board with no adequate explanation of how he came to know that he was on a list of suspected terrorists or why, in a letter submitted in evidence to the Board, the local JJD branch of which Mr. Rahaman was an executive member made no mention of problems that its members had had with the police. Moreover, when faced by the Board with documentary evidence of violent clashes between JJD supporters and their rivals, the appellant retracted his testimony denying that such clashes had occurred. The Board also found that the credibility of Mr. Rahaman's evidence was further undermined by the fact that he was apparently willing to remain in Bangladesh during the years of his alleged persecution, when the party for which he worked was in power, but decided to leave when it was defeated, on the ground that his opponents would then seek revenge against him.

[7] Having considered all the evidence and the submissions, the Board concluded that the claimant was

rivaux du PNB, lorsqu'il avait participé à des marches de protestation et à des campagnes électorales entre 1990 et 1996. Selon lui, les sympathisants de la Ligue Awami avaient aussi fait exploser le bureau de la JJD situé dans sa circonscription électorale et vandalisé un kiosque où il vendait des montres. M. Rahaman prétendait également que la police n'avait quasiment rien fait pour le protéger contre ces attaques et avait exigé de l'argent avant d'intervenir. Après avoir appris que son nom avait été placé sur la liste des personnes soupçonnées d'être des terroristes par la police, M. Rahaman s'est enfui au Canada pour revendiquer le statut de réfugié parce qu'il craignait pour sa vie.

[6] La Commission était préoccupée par les incohérences et les invraisemblances contenues dans le témoignage de M. Rahaman, pour lesquelles ce dernier n'a pas pu fournir une explication satisfaisante. La Commission a trouvé étrange, par exemple, que M. Rahaman prétende avoir été attaqué et n'avoir pas pu obtenir la protection de la police alors que le parti auquel il était associé, le PNB, était au pouvoir. De plus, M. Rahaman n'a pas pu expliquer de manière satisfaisante à la Commission comment il avait appris que son nom figurait sur une liste de personnes soupçonnées d'être des terroristes ou pourquoi, dans une lettre produite en preuve devant la Commission, la section locale de la JJD dont M. Rahaman était un membre exécutif ne parlait pas des problèmes que ses membres avaient eus avec la police. En outre, lorsque la Commission a attiré son attention sur les documents produits en preuve qui faisaient état d'affrontements violents entre des sympathisants de la JJD et leurs adversaires, l'appelant est revenu sur son témoignage dans lequel il avait nié que de tels affrontements avaient eu lieu. La Commission a aussi considéré que la crédibilité de la preuve de M. Rahaman était également mise en doute par le fait que celui-ci avait apparemment voulu rester au Bangladesh pendant les années au cours desquelles il aurait été persécuté, alors que le parti pour lequel il travaillait était au pouvoir, mais qu'il avait décidé de partir quand celui-ci avait été défait parce que ses adversaires allaient alors chercher à se venger de lui.

[7] Ayant pris en considération tous les éléments de preuve et toutes les observations qui lui avaient été

not a Convention refugee. It summarized its conclusion as follows:

The panel found a problem with the claimant's general credibility and particularly with his level of implication as he tried to demonstrate in his PIF [*scil.* Personal Information Form] and testimony.

Without further reasons the Board also found that Mr. Rahaman's refugee claim had no credible basis within the meaning of subsection 69.1(9.1) of the *Immigration Act*.

C. THE TRIAL DIVISION'S DECISION

[8] On Mr. Rahaman's application for judicial review to have the Board's decision set aside, submissions were made on his behalf in an attempt to undermine the Board's finding that his evidence was not credible. However, after carefully considering the Board's findings in light of the oral and documentary evidence before it, and of the submissions made to him, Teitelbaum J. concluded that it was not unreasonable for the Board to find that the applicant's claim was not credible. He specifically noted the deference afforded by reviewing courts to credibility findings made by the triers of fact, and that documentary evidence before the Board contradicted in significant respects Mr. Rahaman's testimony.

[9] Teitelbaum J. also found that the Board had based its "no credible basis" finding primarily on Mr. Rahaman's lack of credibility. In addition, it had relied on the absence of documentary evidence to support his claim to be at risk of persecution and on the fact that some of the documentary evidence contradicted his account of the situation in Bangladesh at the relevant time.

présentés, la Commission a conclu que le revendicateur n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Elle a résumé sa conclusion de la façon suivante:

[TRADUCTION] Le tribunal avait un problème quant à la crédibilité générale du revendicateur et, en particulier, avec l'importance de son implication qu'il a cherché à démontrer dans son FRP [Formulaire de renseignements personnels] et dans son témoignage.

Sans plus d'explications, la Commission a aussi conclu que la revendication de M. Rahaman n'avait pas un minimum de fondement au sens du paragraphe 69.1(9.1) de la *Loi sur l'immigration*.

C. DÉCISION DE LA SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

[8] Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire déposée par M. Rahaman dans le but de faire annuler la décision de la Commission, des arguments ont été présentés pour son compte dans le but d'attaquer la conclusion de la Commission selon laquelle sa preuve n'était pas crédible. Cependant, après avoir examiné avec soin les conclusions de la Commission à la lumière des témoignages et des documents dont elle disposait, ainsi que les arguments qui lui avaient été présentés, le juge Teitelbaum a conclu que la Commission n'avait pas été déraisonnable en considérant que la revendication du demandeur n'était pas crédible. Il a expressément rappelé la retenue dont les cours de révision doivent faire preuve à l'égard des conclusions concernant la crédibilité qui sont tirées par le juge des faits, et il a fait remarquer que la preuve documentaire qui avait été présentée à la Commission contredisait le témoignage de M. Rahaman sur des points importants.

[9] Le juge Teitelbaum a aussi considéré que la Commission avait fondé sa conclusion d'«absence de minimum de fondement» principalement sur le manque de crédibilité de M. Rahaman. La Commission s'était également fondée sur l'absence d'éléments de preuve documentaire démontrant, comme le revendicateur le prétendait, qu'il était susceptible d'être persécuté, et sur le fait que certains des documents produits en preuve contredisaient sa description de la situation existant au Bangladesh à l'époque en cause.

D. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[10] The following provisions of the *Immigration Act* are relevant to this appeal.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2
[section 49 (as am. by S.C. 1992, c. 49,
s. 41) and subsection 69.1(9.1)]

49. (1) Subject to subsection (1.1), the execution of a removal order made against a person is stayed

...

(c) subject to paragraphs (d) and (f), in any case where a person has been determined by the Refugee Division not to be a Convention refugee or a person's appeal from the order has been dismissed by the Appeal Division,

(i) where the person against whom the order was made files an application for leave to commence a judicial review proceeding under the *Federal Court Act* or signifies in writing to an immigration officer an intention to file such an application, until the application for leave has been heard and disposed of or the time normally limited for filing an application for leave has elapsed and, where leave is granted, until the judicial review proceeding has been heard and disposed of,

...

(f) in any case where a person has been determined pursuant to subsection 69.1(9.1) not to have a credible basis for the claim to be a Convention refugee, until seven days have elapsed from the time the order became effective, unless the person agrees that the removal order may be executed before the expiration of that seven day period.

...

69.1 ...

(9.1) If each member of the Refugee Division hearing a claim is of the opinion that the person making the claim is not a Convention refugee and is of the opinion that there was no credible or trustworthy evidence on which that member could have determined that the person was a Convention refugee, the decision on the claim shall state that there was no credible basis for the claim. [Underlining added.]

[11] The relevant provisions of the Regulations respecting the PDRCC class follow.

D. CADRE LÉGISLATIF

[10] Les dispositions suivantes de la *Loi sur l'immigration* sont pertinentes au regard du présent appel.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2
[article 49 (mod. par L.C. 1992,
ch. 49, art. 41)]

49. (1) Sauf dans les cas mentionnés au paragraphe (1.1), il est sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi:

[. . .]

c) sous réserve des alinéas d) et f), dans le cas d'une personne qui s'est vu refuser le statut de réfugié au sens de la Convention par la section du statut ou dont l'appel a été rejeté par la section d'appel:

(i) si l'intéressé présente une demande d'autorisation relative à la présentation d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ou notifie par écrit à un agent d'immigration son intention de le faire, jusqu'au prononcé du jugement sur la demande d'autorisation ou la demande de contrôle judiciaire, ou l'expiration du délai normal de demande d'autorisation, selon le cas,

[. . .]

f) dans le cas où la section du statut a décidé conformément au paragraphe 69.1(9.1) que la revendication n'a pas un minimum de fondement, pendant sept jours à compter du moment où la mesure est devenue exécutoire, à moins que l'intéressé ne consente à l'exécution avant l'expiration de cette période.

[. . .]

69.1 [...]

(9.1) La décision doit faire état de l'absence de minimum de fondement, lorsque chacun des membres de la section du statut ayant entendu la revendication conclut que l'intéressé n'est pas un réfugié au sens de la Convention et estime qu'il n'a été présenté à l'audience aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel il aurait pu se fonder pour reconnaître à l'intéressé ce statut. [Soulignement ajouté.]

[11] Les dispositions pertinentes du Règlement concernant la catégorie des DNRSRC sont les suivantes:

Immigration Regulations, 1978,
SOR/78-172 [subsection 2(1)
(as am. by SOR/93-44, s. 1)]

2.(1) . . .

“member of the post-determination refugee claimants in Canada class” means an immigrant in Canada

(a) who the Refugee Division has determined on or after February 1, 1993 is not a Convention refugee, other than an immigrant

. . .

(iii) whom the Refugee Division has determined does not have a credible basis for the claim, pursuant to subsection 69.1(9.1) of the Act, . . .

. . .

(c) who if removed to a country to which the immigrant could be removed would be subjected to an objectively identifiable risk, which risk would apply in every part of that country and would not be faced generally by other individuals in or from that country,

(i) to the immigrant’s life, other than a risk to the immigrant’s life that is caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care,

(ii) of extreme sanctions against the immigrant, or

(iii) of inhumane treatment of the immigrant;

[12] Subsection 11.4(1) [as enacted *idem*, s. 10; 93-412, s. 6] of the Regulations also provides that, subject to certain limitations, persons found to be members of the PDRCC class, and their dependants, are to be granted permanent residence status in Canada.

E. ANALYSIS

[13] Counsel for the appellant has argued that in the past this Court has interpreted too broadly the “no credible basis” provision in subsection 69.1(9.1). She has invited us to reconsider settled case law and to adopt a narrower interpretation which, she contends, would be more consistent with the scheme of the Act and would bring Canada into line with international norms. More precisely, it is submitted that a person’s refugee claim is

Règlement sur l’immigration de 1978,
DORS/78-172 [paragraphe 2(1)
(mod. par DORS/93-44, art. 1)]

2.(1) [. . .]

«demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada»
Immigrant au Canada:

a) à l’égard duquel la section du statut a décidé, le 1^{er} février 1993 ou après cette date, de ne pas reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, à l’exclusion d’un immigrant, selon le cas:

[. . .]

(iii) à l’égard duquel la section du statut a déterminé, en vertu du paragraphe 69.1(9.1) de la Loi, que sa revendication n’a pas un minimum de fondement,

[. . .]

c) dont le renvoi vers un pays dans lequel il peut être renvoyé l’expose personnellement, en tout lieu de ce pays, à l’un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d’autres individus provenant de ce pays ou s’y trouvant:

(i) sa vie est menacée pour des raisons autres que l’incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats,

(ii) des sanctions excessives peuvent être exercées contre lui,

(iii) un traitement inhumain peut lui être infligé.

[12] Le paragraphe 11.4(1) [édicte, *idem*, art. 10; 93-412, art. 6] du Règlement prévoit également que, sous réserve de certaines restrictions, les personnes qui appartiennent à la catégorie des DNRSRC, et les personnes qui sont à leur charge, doivent se voir reconnaître le statut de résident permanent au Canada.

E. ANALYSE

[13] L’avocate de l’appelant a fait valoir que, dans le passé, la Cour a interprété de manière trop libérale la disposition relative à l’«absence de minimum de fondement» du paragraphe 69.1(9.1). Elle a demandé à la Cour de reconsidérer la jurisprudence et d’adopter une interprétation plus étroite qui, d’après elle, serait plus conforme à l’esprit de la Loi et aurait pour effet d’aligner le Canada sur les normes internationales. Plus

not supported by “no credible or trustworthy evidence” simply because the Board finds that the claimant is not a credible witness and hence concludes that there is no evidence linking the claimant to the alleged persecution on which the claim is based.

[14] The original statutory function of the “no credible basis” test was to determine whether a refugee claim could be eliminated at the preliminary stage of a two-stage determination process: subsection 46.01(6) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14). This process was designed to enable the Board to deal expeditiously with the large numbers of unfounded refugee claims that were anticipated.

[15] However, since “no credible basis” established a threshold so low that most claimants were able to cross it, the process proved cumbersome, and did not assist the Board to handle its case load in an efficient and expeditious manner. Accordingly, it was abandoned in February 1993 when subsection 46.01(6), was repealed by S.C. 1992, c. 49, s. 36. As a result, inland refugee claimants no longer had to prove that their claims had a credible basis before gaining access to a full determination by the Board. The amendments that came into effect in 1993 also added the present subsection 69.1(9.1), thereby conferring on the “no credible basis” test a new function in the statutory scheme, namely to restrict the post-determination rights of unsuccessful claimants whose claims were found to be supported by no credible evidence.

[16] *Sheikh v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 238 (C.A.) contains the most authoritative exposition of the “no credible basis” test when it performed the function of screening out claims at the preliminary stage of the determination

précisément, elle prétend qu'on ne peut pas considérer qu'une revendication du statut de réfugié n'est étayée par «aucun élément de preuve crédible ou digne de foi» simplement parce que la Commission conclut que le revendicateur n'est pas un témoin crédible et, en conséquence, qu'aucun élément de preuve ne relie ce dernier à la persécution qu'il allègue au soutien de sa revendication.

[14] À l'origine, le critère de l'«absence de minimum de fondement» prévu par la loi devait servir à déterminer si une revendication du statut de réfugié pouvait être éliminée à l'étape préliminaire d'un processus de détermination comportant deux étapes: paragraphe 46.01(6) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14). Ce processus devait permettre à la Commission de traiter de manière expéditive les nombreuses revendications du statut de réfugié non fondées qu'elle s'attendait à recevoir.

[15] Cependant, comme le critère de l'«absence de minimum de fondement» a établi une norme si basse que la plupart des revendicateurs ont été en mesure de la dépasser, le processus s'est révélé lourd et n'a pas aidé la Commission à s'acquitter de son rôle d'une manière efficace et expéditive. C'est pour cette raison que ce processus a été abandonné en février 1993, lorsque le paragraphe 46.01(6) a été abrogé par L.C. 1992, ch. 49, art. 36. Les revendicateurs qui se trouvaient au Canada n'avaient ainsi plus à prouver que leur revendication avait un minimum de fondement avant de pouvoir soumettre leur cas à la Commission pour que celle-ci statue sur le fond. Les modifications qui sont entrées en vigueur en 1993 ont aussi eu pour effet d'ajouter à la Loi le paragraphe 69.1(9.1) actuel, lequel confère au critère de l'«absence de minimum de fondement» une nouvelle fonction dans le cadre du régime prévu par la loi: restreindre les droits que les revendicateurs déboutés peuvent exercer après qu'on a conclu que leur revendication n'est étayée par aucun élément de preuve crédible.

[16] L'arrêt *Sheikh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 238 (C.A.), est celui qui fait le plus autorité en ce qui a trait à l'application du critère de l'«absence de minimum de fondement» dans le but d'éliminer des revendications à l'étape

process. Writing for the Court, MacGuigan J.A. concluded (at page 244) that Parliament had intended subsection 46.01(6) to screen out more than clearly “bogus claims”:

The concept of “credible evidence” is not, of course, the same as that of the credibility of the applicant, but it is obvious that where the only evidence before a tribunal linking the applicant to his claim is that of the applicant himself (in addition, perhaps, to “country reports” from which nothing about the applicant’s claim can be directly deduced), a tribunal’s perception that he is not a credible witness effectively amounts to a finding that there is no credible evidence on which the second-level tribunal could allow his claim.

I would add that in my view, even without disbelieving every word an applicant has uttered, a first-level panel may reasonably find him so lacking in credibility that it concludes there is no credible evidence relevant to his claim on which a second-level panel could uphold that claim. In other words, a general finding of a lack of credibility on the part of the applicant may conceivably extend to all relevant evidence emanating from his testimony. Of course, since an applicant has to establish that all the elements of the definition of Convention refugee are verified in his case, a first-level panel’s conclusion that there is no credible basis for any element of his claim is sufficient.

[17] Subsequently, the phrase “no credible basis” as it appears in subsection 69.1(9.1) has been interpreted in accordance with *Sheikh, supra*. Thus, in *Mathiyabaranam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301 (F.C.A.), at paragraph 12, Linden J.A. cited *Sheikh, supra*, for the proposition that, “[w]hile credible basis and credibility are not identical, they are clearly connected”. At the very least, *Mathiyabaranam, supra*, is an implicit endorsement of the applicability of *Sheikh, supra*, in the context of subsection 69.1(9.1).

[18] Judges of the Trial Division have expressly held that *Sheikh, supra*, is the applicable approach to the words “no credible basis” in subsection 69.1(9.1): see,

préliminaire du processus de détermination. Le juge MacGuigan, qui a rédigé les motifs du jugement au nom de la Cour, a conclu (à la page 244) que le législateur souhaitait que le paragraphe 46.01(6) ne serve pas à éliminer seulement les revendications manifestement fausses:

Le concept de la crédibilité des éléments de preuve et celui de la crédibilité du demandeur sont évidemment deux choses différentes, mais il est évident que lorsque la seule preuve soumise au tribunal qui relie le demandeur à sa demande est celle que ce dernier fournit lui-même (autre, peut-être, les dossiers sur différents pays dont on ne peut rien déduire directement à l’égard de la revendication du demandeur), la perception du tribunal que le demandeur n’est pas un témoin crédible équivaut en fait à la conclusion qu’il n’existe aucun élément crédible sur lequel pourrait se fonder le second palier d’audience pour faire droit à la demande.

J’ajouterais qu’à mon sens, même sans mettre en doute chacune des paroles du demandeur, le premier palier d’audience peut douter raisonnablement de sa crédibilité au point de conclure qu’il n’existe aucun élément de preuve crédible ayant trait à la revendication sur lequel le second palier d’audience pourrait se fonder pour y faire droit. En d’autres termes, la conclusion générale du manque de crédibilité du demandeur de statut peut fort bien s’étendre à tous les éléments de preuve pertinents de son témoignage. Naturellement, puisque le demandeur doit établir qu’il réunit tous les éléments de la définition de l’expression réfugié au sens de la Convention, la conclusion du premier palier d’audience que sa revendication ne possède pas un minimum de fondement est suffisante.

[17] L’expression «absence de minimum de fondement» employée au paragraphe 69.1(9.1) a ensuite été interprétée en conformité avec l’arrêt *Sheikh*, précité. Ainsi, dans *Mathiyabaranam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1997), 156 D.L.R. (4th) 301 (C.A.F.), au paragraphe 12, le juge Linden a rappelé que la Cour d’appel avait indiqué, dans l’arrêt *Sheikh*, précité, que «[l]e minimum de fondement et la crédibilité ne sont pas identiques, mais ils sont clairement reliés». L’arrêt *Mathiyabaranam*, précité, constitue certainement une reconnaissance implicite de l’applicabilité de l’arrêt *Sheikh*, précité, dans le contexte du paragraphe 69.1(9.1).

[18] Des juges de la Section de première instance ont expressément statué que ce sont les principes établis dans l’arrêt *Sheikh*, précité, qui doivent s’appliquer à

for example, *Hernandez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] F.C.J. No. 607 (T.D.) (QL); *Nizeyimana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 204 F.T.R. 139 (F.C.T.D.); *Geng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 275; [2001] F.C.J. No. 488 (T.D.) (QL).

[19] Some judges have noted, however, that because of the change in statutory context, *Sheikh, supra*, should not be read broadly so as to relieve the Board of the duty to base a “no credible basis” finding on the totality of the evidence before it. This caution was well articulated in *Foyet v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 187 F.T.R. 181 (F.C.T.D.), on which counsel for the appellant placed considerable weight. In this case (at paragraph 19), Denault J. summarized his understanding of the law as follows:

In my view, what *Sheikh* tells us is that when the only evidence linking the applicant to the harm he or she alleges is found in the claimant’s own testimony and the claimant is found to be not credible, the Refugee Division may, after examining the documentary evidence make a general finding that there is no credible basis for the claim. In cases where there is independent and credible documentary evidence, however, the panel may not make a no credible basis finding.

In my view, this is an accurate statement of the law as it has been understood to date, subject to one qualification: in order to preclude a “no credible basis” finding, the “independent and credible documentary evidence” to which Denault J. refers must have been capable of supporting a positive determination of the refugee claim.

[20] The case law to date would therefore seem to be solidly against the position taken on behalf of Mr. Rahaman in this appeal, namely that the Board may not make a “no credible basis” finding if a claim is based on a Convention ground and there is evidence that persecution of the kind alleged has in fact occurred in the country in question.

l’expression «absence de minimum de fondement» employée au paragraphe 69.1(9.1): voir, par exemple, *Hernandez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] A.C.F. n° 607 (1^{re} inst.) (QL); *Nizeyimana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2001), 204 F.T.R. (C.F. 1^{re} inst.); *Geng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2001 CFPI 275; [2001] A.C.F. n° 488 (1^{re} inst.) (QL).

[19] Certains juges ont indiqué cependant qu’en raison de la modification apportée à la loi, l’arrêt *Sheikh*, précité, ne devrait pas être interprété de manière libérale de façon à dégager la Commission de l’obligation de fonder une conclusion d’«absence de minimum de fondement» sur tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés. Cette mise en garde a été formulée clairement dans la décision *Foyet c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2000), 187 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.), à laquelle l’avocate de l’appelant a accordé une importance considérable. Dans cette décision (au paragraphe 19), le juge Denault a résumé le droit applicable tel qu’il le comprenait:

À mon avis, on peut retenir de l’arrêt *Sheikh*, que lorsque la seule preuve reliant le demandeur au préjudice invoqué émane du témoignage de l’intéressé et que ce dernier est jugé non crédible, la section du statut peut, après une analyse de la preuve documentaire en venir à une conclusion générale d’absence de minimum de fondement. Mais dans les cas où il y a une preuve documentaire indépendante et crédible, on ne peut conclure à l’absence de minimum de fondement.

À mon avis, il s’agit d’un énoncé exact du droit tel qu’il a été compris jusqu’à maintenant. J’y apporterais une réserve cependant: pour empêcher une conclusion d’«absence de minimum de fondement», il faut que la «preuve documentaire indépendante et crédible» à laquelle le juge Denault fait référence puisse étayer une reconnaissance du statut de réfugié.

[20] La jurisprudence semble donc être tout à fait à l’opposé de la position adoptée pour le compte de M. Rahaman en l’espèce, selon laquelle la Commission ne peut conclure à l’«absence de minimum de fondement» si la revendication est fondée sur un motif prévu par la Convention et qu’il est démontré que de la persécution de la nature de celle qui est alléguée est survenue dans le pays en cause.

[21] Nonetheless, counsel submits that we should reconsider the existing jurisprudence on subsection 69.1(9.1) because it is not consistent with Parliament's intention in enacting it. Instead, she argues, a claim should only be found to lack a credible basis if it would be characterized as "manifestly unfounded", the test used in international instruments for identifying both claims that may be rejected through a more summary determination procedure than that normally applicable to refugee claims and claimants whose post-determination rights may be truncated in order to expedite their removal. Counsel puts her argument in two ways.

(a) The statutory coherence argument

[22] Counsel argues that, to apply the interpretation of the "no credible basis" test in *Sheikh, supra*, to subsection 69.1(9.1) subverts the intention of Parliament by converting into the normal what was intended to be exceptional. The argument is that the statutory scheme established by the *Immigration Act* contemplates that, in the normal course, an unsuccessful refugee claimant will be entitled to apply to be recognized as a member of the PDRCC class, and to remain in Canada until the final determination of that application and the disposition of any legal proceedings arising either from that application or from the rejection of the refugee claim. A finding of "no credible basis", which deprives an unsuccessful claimant of these rights, is intended only for the unusual case where the claim is so devoid of merit as to constitute an abuse of the refugee determination system.

[23] However, it is argued, most refugee claims fail because the Board does not believe the claimant's testimony. Therefore, if a "no credible basis" finding can be made when the Board does not find the claimant credible, most unsuccessful refugee claimants will not have the right either to make a PDRCC class claim, or to remain in Canada pending the final disposition of an application for judicial review of the Board's dismissal

[21] L'avocate soutient néanmoins que nous devrions reconsidérer la jurisprudence relative au paragraphe 69.1(9.1) parce qu'elle n'est pas conforme à ce que le législateur avait en tête au moment de l'adoption de cette disposition. Selon elle, on devrait plutôt conclure à l'«absence de minimum de fondement» d'une revendication seulement si celle-ci est «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée». Ce critère est celui qui est employé dans des instruments internationaux pour identifier à la fois les revendications qui peuvent être rejetées par l'application d'une procédure de détermination plus simple que celle normalement applicable aux revendications du statut de réfugié, et les revendicateurs déboutés dont les droits peuvent être limités afin d'accélérer leur renvoi. L'avocate invoque deux arguments au soutien de sa thèse.

a) L'argument de la cohérence législative

[22] L'avocate fait valoir que l'application de l'interprétation donnée au critère d'«absence de minimum de fondement» dans l'arrêt *Sheikh*, précité, au paragraphe 69.1(9.1) dénature l'intention du législateur en rendant normale une chose qui devait être exceptionnelle. Selon elle, le régime établi par la *Loi sur l'immigration* fait en sorte qu'un revendicateur débouté aura normalement le droit de demander d'être reconnu à titre de membre de la catégorie des DNRSRC et de demeurer au Canada jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur cette demande et sur tout recours juridique découlant soit de celle-ci soit du rejet de la revendication du statut de réfugié. Une conclusion d'«absence de minimum de fondement», qui a pour effet de priver un revendicateur débouté de ces droits, ne devrait être réservée qu'aux rares cas où la revendication est si dénuée de fondement qu'elle constitue une utilisation abusive du processus de détermination du statut de réfugié.

[23] L'avocate de l'appelant soutient toutefois que la plupart des revendications du statut de réfugié sont rejetées parce que la Commission n'ajoute pas foi au témoignage du revendicateur. Ainsi, si la Commission peut tirer une conclusion d'«absence de minimum de fondement» quand elle estime que le revendicateur n'est pas crédible, la plupart des revendicateurs déboutés n'auront pas le droit de demander d'être reconnus à titre

of their refugee claim. The result is that most unsuccessful claimants will not have the benefit of the rights that Parliament intended. Despite the absence of evidence in the record before us on the percentage of refugee claims that are rejected because the claimant is not found to be credible, I am prepared to assume for the purpose of this appeal that they constitute a significant percentage of all unsuccessful refugee claims.

[24] I do not, of course, take issue with that regularly approved principle of statutory interpretation formulated by E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87, that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.” Nonetheless, in my opinion, counsel’s argument cannot succeed.

[25] First, a word or phrase is presumed to have the same meaning when used more than once in the same statute: R. Sullivan ed., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994), at pages 163-164. This presumption is particularly persuasive when, as here, the phrase is part of a longer text, and both phrase and text appear in different provisions of the statute. In my view, the presumption is not significantly weakened by the fact that the phrase “no credible basis” did not appear in provisions of the *Immigration Act* that were in force at the same time. As I have already noted, the former subsection 46.01(6) was repealed at the same time that subsection 69.1(9.1) was added to the Act.

[26] Second, I cannot ignore the fact that in *Mathiyabaranam*, *supra*, this Court treated the interpretation in *Sheikh*, *supra*, of “no credible basis” in

de DNRSRC ou de demeurer au Canada jusqu’à ce qu’une décision définitive soit rendue relativement à une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la Commission de ne pas leur reconnaître le statut de réfugié. La plupart des revendicateurs déboutés ne jouiront donc pas des droits que le législateur voulait leur conférer. Même si aucune preuve n’a été présentée à la Cour au sujet de la proportion de revendications du statut de réfugié qui sont rejetées parce que la Commission n’a pas considéré que le revendicateur était crédible, je veux bien supposer, pour les fins du présent appel, que ces revendications représentent une proportion importante de toutes les revendications qui sont rejetées.

[24] Je ne mets évidemment pas en doute le principe d’interprétation législative reconnu qui a été formulé par E. A. Driedger dans *Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto: Butterworths, 1983), à la page 87, selon lequel [TRADUCTION] «les termes d’une loi doivent être interprétés dans leur contexte global, selon leur sens grammatical et leur acception courante, en conformité avec l’esprit et l’objet de la loi et l’intention du législateur». Néanmoins, l’argument de l’avocate doit tout de même, à mon avis, être rejeté.

[25] Premièrement, lorsqu’un mot ou une expression est employé plus d’une fois dans une loi, on présume qu’il a le même sens partout dans cette loi: R. Sullivan éd., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd. (Toronto: Butterworths, 1994), aux pages 163 et 164. Cette présomption est particulièrement convaincante quand, comme c’est le cas en l’espèce, l’expression fait partie d’un texte plus long, et que cette expression et ce texte figurent dans des dispositions différentes de la loi. À mon avis, le fait que l’expression «absence de minimum de fondement» ne figurait pas dans des dispositions de la *Loi sur l’immigration* qui étaient en vigueur en même temps n’affaiblit pas la présomption de manière significative. Comme je l’ai mentionné précédemment, l’ancien paragraphe 46.01(6) a été abrogé au moment où le paragraphe 69.1(9.1) a été ajouté à la Loi.

[26] Deuxièmement, je ne peux ignorer le fait que, dans l’arrêt *Mathiyabaranam*, précité, la Cour a considéré que l’interprétation donnée, dans

subsection 46.01(6) as equally applicable to the same words in subsection 69.1(9.1), a view consistently taken in the Trial Division. Only in exceptional circumstances should a well-established interpretation of a statutory provision be abandoned.

[27] Third, I do not accept counsel's submission that *Sheikh, supra*, equates "no credible basis" with a finding that the claimant's testimony is not credible. In particular, it is expressly stated in that decision that the Board is to have regard to all the evidence before it: the claimant's oral submissions and any documentary evidence or other oral testimony. See, for example, *Nizeyimana, supra*; *Barua v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 1744 (T.D.) (QL); *Tingombay v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 752; [2001] F.C.J. No. 1146 (T.D.) (QL).

[28] Moreover, the wording of subsection 69.1(9.1) provides that a "no credible basis" finding may only be made if there was no credible or trustworthy evidence on which the Board member could have upheld the claim. In other words, the Board member may not make a "no credible basis" finding if there is credible or trustworthy evidence before it that is capable of enabling the Board to uphold the claim, even if, taking the evidence as a whole, the Board decides that the claim is not established.

[29] However, as MacGuigan J.A. acknowledged in *Sheikh, supra*, in fact the claimant's oral testimony will often be the only evidence linking the claimant to the alleged persecution and, in such cases, if the claimant is not found to be credible, there will be no credible or trustworthy evidence to support the claim. Because they

l'arrêt *Sheikh*, précité, à l'expression «absence de minimum de fondement» qui était employée au paragraphe 46.01(6) s'appliquait également à la même expression employée au paragraphe 69.1(9.1). Cette position a été constamment adoptée par la Section de première instance. Or, une interprétation bien établie d'une disposition législative ne devrait être écartée que dans des circonstances exceptionnelles.

[27] Troisièmement, je ne suis pas d'accord avec l'avocate quand elle dit que l'arrêt *Sheikh*, précité, assimile la conclusion d'«absence de minimum de fondement» à une conclusion selon laquelle le témoignage du revendicateur n'est pas crédible. En particulier, la Cour a explicitement déclaré dans cet arrêt que la Commission doit prendre en considération tous les éléments de preuve qui lui sont présentés: les observations présentées de vive voix par le revendicateur, les documents produits en preuve et les autres témoignages. Voir, par exemple, *Nizeyimana, précitée*; *Barua c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1744 (1^{re} inst.) (QL); *Tingombay c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 752; [2001] A.C.F. n° 1146 (1^{re} inst.) (QL).

[28] En outre, le paragraphe 69.1(9.1) prévoit que la Commission ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» que s'il n'a été présenté à l'audience aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel le commissaire aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur. En d'autres termes, le commissaire ne peut conclure à l'«absence de minimum de fondement» s'il dispose d'éléments de preuve crédibles ou dignes de foi qui peuvent lui permettre de reconnaître le statut de réfugié au revendicateur, même si la Commission décide, en se fondant sur la preuve dans son ensemble, que la revendication est dénuée de fondement.

[29] Cependant, comme le juge MacGuigan l'a reconnu dans l'arrêt *Sheikh*, précité, le témoignage du revendicateur sera souvent le seul élément de preuve reliant ce dernier à la persécution qu'il allègue. Dans de tels cas, si la Commission ne considère pas que le revendicateur est crédible, il n'y aura aucun élément de

are not claimant-specific, country reports alone are normally not a sufficient basis on which the Board can uphold a claim.

[30] On the other hand, the existence of some credible or trustworthy evidence will not preclude a “no credible basis” finding if that evidence is insufficient in law to sustain a positive determination of the claim. Indeed, in the case at bar, Teitelbaum J. upheld the “no credible basis” finding, even though he concluded that, contrary to the Board’s finding, the claimant’s testimony concerning the intermittent availability of police protection was credible in light of the documentary evidence. However, the claimant’s evidence on this issue was not central to the Board’s rejection of his claim.

[31] Fourth, while the adverse consequences of a “no credible basis” finding under subsection 69.1(9.1) are undoubtedly significant for the person concerned, they need to be considered in context. Thus, although those against whom a “no credible basis” finding is made do not have a statutory right to an automatic stay of their removal while they exhaust their legal and administrative recourse, if they seek leave to apply for judicial review of the Board’s dismissal of their refugee claim, they may ask the Court for a stay pending the Court’s disposition of their application.

[32] Further, although not permitted to apply for exemption from removal as a member of the PDRCC class, an unsuccessful refugee claimant whose claim has been found to have no credible basis may apply to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds in the exercise of the Minister’s discretion

preuve crédible ou digne de foi pour étayer la revendication. Comme ils ne traitent pas de la situation du revendicateur en particulier, les rapports sur les pays seuls ne constituent généralement pas un fondement suffisant sur lequel la Commission peut s’appuyer pour reconnaître le statut de réfugié.

[30] Par contre, l’existence de certains éléments de preuve crédibles ou dignes de foi n’empêchera pas une conclusion d’«absence de minimum de fondement» si ces éléments de preuve sont insuffisants en droit pour que le statut de réfugié soit reconnu au revendicateur. D’ailleurs, dans la décision faisant l’objet du présent appel, le juge Teitelbaum a confirmé la conclusion d’«absence de minimum de fondement», même s’il a conclu, contrairement à la Commission, que le témoignage du revendicateur concernant la possibilité d’obtenir parfois la protection de la police était crédible à la lumière de la preuve documentaire. La preuve du revendicateur sur cette question n’a cependant pas joué un rôle déterminant dans la décision de la Commission de rejeter sa revendication.

[31] Quatrièmement, bien qu’elles soient indubitablement graves pour l’intéressé, les conséquences négatives d’une conclusion d’«absence de minimum de fondement» au sens du paragraphe 69.1(9.1) doivent être considérées dans leur contexte. Ainsi, même s’ils n’ont pas droit en vertu de la loi à un sursis automatique de l’exécution de la mesure de renvoi prise contre eux pendant qu’ils épuisent leurs recours juridiques et administratifs, les revendicateurs contre lesquels une conclusion d’«absence de minimum de fondement» a été tirée peuvent, s’ils demandent l’autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la Commission de rejeter leur revendication du statut de réfugié, demander à la Cour de surseoir à l’exécution de la mesure de renvoi jusqu’à ce qu’elle ait statué sur leur demande.

[32] De plus, bien qu’il ne lui soit pas permis de demander d’être exempté du renvoi en tant que membre de la catégorie des DNRSRC, un revendicateur débouté dont la Commission a jugé que la revendication n’avait pas un minimum de fondement peut demander au ministre d’exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est

under subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102]. The existence of an objectively identifiable risk facing the applicant, if returned, is a recognized ground for a positive exercise of discretion: Immigration Canada, *Immigration Manual: Inland Processing (IP)*. (Immigration Information Centre; 2001), chapter IP-5, section 8.8. However, a removal will generally not be stayed pending the completion of a subsection 114(2) application, although a person whose application is based on a risk of persecution in his or her country of origin will normally not be removed if the claimant is found likely to be at serious risk.

[33] In other words, while a “no credible basis” finding undoubtedly exposes the person concerned to a relatively expeditious removal, removal in fact may be delayed. Legal and administrative safeguards against the removal of those likely to face persecution on their *refoulement* do exist, even though they are not as favourable as those available to unsuccessful refugee claimants in respect of whom each member of the Board has not made a “no credible basis” finding under subsection 69.1(9.1).

(b) The international law argument

[34] Counsel for Mr. Rahaman argues that compliance with international norms requires that unsuccessful refugee claimants not be subject to *refoulement* pending the disposition of legal proceedings brought to review the rejection of their refugee claims, unless their claims are manifestly unfounded. For the Court to interpret subsection 69.1(9.1) to include claims that cannot be said to be manifestly unfounded would put Canada out of line with international legal norms. Only when faced with completely unequivocal statutory language should the Court conclude that an Act of Parliament derogates from international norms respecting the protection of human rights. *Sheikh, supra*,

conféré au paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] et de l’autoriser à demeurer au Canada pour des raisons d’ordre humanitaire. L’existence d’un risque objectivement identifiable auquel le demandeur sera exposé s’il est renvoyé dans son pays est un motif reconnu justifiant l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en faveur du demandeur: Immigration Canada, *Guide de l’immigration: Traitement des demandes au Canada (IP)*, (Centre d’information d’Immigration Canada, 2001), chapitre IP-5, point 8.8. Il ne sera généralement pas, cependant, sursis à l’exécution d’une mesure de renvoi pendant l’examen d’une demande visée au paragraphe 114(2), mais une personne dont la demande est fondée sur un risque de persécution dans son pays d’origine ne sera normalement pas renvoyée si on estime qu’elle peut courir un grave danger.

[33] En d’autres termes, bien qu’une conclusion d’«absence de minimum de fondement» expose indubitablement l’intéressé à un renvoi relativement rapide, ce renvoi peut, dans les faits, être retardé. Il existe des mesures de protection juridiques et administratives contre le renvoi des personnes qui sont susceptibles d’être persécutées si elle sont refoulées, ces mesures n’étant cependant pas aussi favorables que celles dont bénéficient les revendicateurs déboutés lorsque chacun des membres de la Commission n’a pas conclu à l’«absence de minimum de fondement» en application du paragraphe 69.1(9.1).

b) L’argument fondé sur le droit international

[34] L’avocate de M. Rahaman soutient que les normes internationales exigent qu’un revendicateur débouté ne puisse pas être refoulé tant qu’une décision n’a pas été rendue relativement à l’examen du rejet de sa revendication du statut de réfugié, à moins que cette revendication soit manifestement non fondée. Si la Cour interprétait le paragraphe 69.1(9.1) comme s’il englobait les revendications qui ne peuvent pas être considérées comme étant manifestement non fondées, le Canada irait à l’encontre des normes juridiques internationales. Ce n’est que dans les cas où le libellé d’une loi ne laisse place à aucune équivoque que la Cour devrait conclure que cette loi déroge aux normes internationales relatives

is silent on this point, perhaps because the judicial recognition of the importance of international norms in the interpretation of statutory powers, and the review of their exercise, is a relatively recent phenomenon in Canada.

(i) statutory interpretation: the international context

[35] Nowadays, there is no doubt that, even when not incorporated by Act of Parliament into Canadian law, international norms are part of the context within which domestic statutes are to be interpreted: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 70. Similarly, in *Suresh v. Canada* (2002), 208 D.L.R. (4th), at paragraph 59, when referring to the *Immigration Act* the Supreme Court of Canada stated: “A complete understanding of the Act . . . requires consideration of the international perspective.” It was also said in *Suresh, supra*, at paragraph 60, that the reason for examining the international dimension is not to determine if Canada is in breach of its international legal obligations as such, but to use prevailing international norms to inform the interpretation of a provision of domestic law, in that case section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[36] Of course, the weight to be afforded to international norms that have not been incorporated by statute into Canadian law will depend on all the circumstances of the case, including the legal authoritativeness of their legal source, their specificity and, in the case of customary international law, the uniformity of state practice. Moreover, although subject to the restraints imposed by the Constitution Acts 1867 to 1982, including the Charter, Parliament is the ultimate source of law in our system of law and government. Hence, effect cannot be given to unincorporated international norms that are inconsistent with the clear provisions of an Act of Parliament. Were it otherwise, the principle that treaties and other international norms only become part of the domestic law of Canada if enacted by Parliament would be

à la protection des droits de la personne. L’arrêt *Sheikh*, précité, ne dit rien à cet égard, peut-être parce que la reconnaissance judiciaire de l’importance des normes internationales dans l’interprétation des pouvoirs conférés par la loi — et l’examen de l’exercice de ces pouvoirs — est un phénomène relativement nouveau au Canada.

(i) interprétation de la loi: le contexte international

[35] Il ne fait aucun doute aujourd’hui que les normes internationales font partie du contexte dans lequel les lois nationales doivent être interprétées, même si ces normes n’ont pas été incorporées au droit canadien par une loi: *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 70. De même, dans l’arrêt *Suresh c. Canada* (2002), 208 D.L.R. (4th), la Cour suprême a dit ce qui suit au sujet de la *Loi sur l’immigration*, au paragraphe 59: «Pour bien comprendre la Loi [. . .], il faut examiner le contexte international.» Elle a ajouté, au paragraphe suivant, que la raison pour laquelle la dimension internationale est examinée n’est pas de déterminer si le Canada contrevient à ses obligations internationales en tant que telles, mais d’utiliser les normes internationales en vigueur dans l’interprétation d’une disposition du droit national, l’article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] dans les circonstances.

[36] Le poids à accorder aux normes internationales qui n’ont pas été incorporées au droit canadien par une loi dépendra évidemment de toutes les circonstances de l’affaire, notamment de l’autorité de la source juridique de ces normes, de leur spécificité et, pour ce qui est du droit international coutumier, de l’uniformité de la pratique de l’État. En outre, le législateur est l’ultime source de droit dans notre système juridique et gouvernemental, bien qu’il soit assujéti à des restrictions imposées par les lois constitutionnelles de 1867 à 1982, y compris la Charte. En conséquence, les normes internationales qui ne sont pas incorporées au droit canadien et qui sont incompatibles avec les dispositions claires d’une loi ne peuvent avoir d’effet au Canada. S’il en était autrement, le principe voulant que les traités et les autres normes internationales fassent

undermined.

[37] The question before us is whether the interpretation of subsection 69.1(9.1) in *Sheikh, supra*, authorizes the removal of unsuccessful refugee claimants contrary to international norms. This will occur if a claim supported by “no credible or trustworthy evidence” is not also “manifestly unfounded” as that phrase is understood in the international community.

(ii) a right to remain pending an appeal?

[38] The first step to answering the above question is to ask if international norms require states to ensure that an unsuccessful refugee claimant is not returned to the country of alleged persecution pending the final disposition of a legal challenge to the dismissal of the refugee claim. This question is not expressly addressed in the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 (the Geneva Convention), or in the *United Nations Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, [1969] Can. T.S. No. 29, which are the most authoritative legal texts that define the status of refugee and establish the key principles of protection, including non-refoulement.

[39] However, in Article 35 of the Geneva Convention the signatory states undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the performance of its functions and, in particular, to facilitate the discharge of its duty of supervising the application of the Convention. Accordingly, considerable weight should be given to recommendations of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme on issues relating to refugee determination and protection that are designed to go some way to fill the procedural void in the Convention itself.

partie du droit national du Canada seulement s’ils sont adoptés par le législateur serait compromis.

[37] Il faut déterminer en l’espèce si l’interprétation donnée au paragraphe 69.1(9.1) dans l’arrêt *Sheikh*, précité, autorise le renvoi des revendicateurs déboutés malgré les normes internationales. Un tel cas surviendra si une revendication qui n’est étayée par «aucun élément de preuve crédible ou digne de foi» n’est pas aussi «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée», selon le sens attribué à ces expressions par la communauté internationale.

(ii) droit de demeurer au Canada pendant le processus d’appel?

[38] Il faut d’abord, pour répondre à cette question, se demander si les normes internationales exigent que les États fassent en sorte qu’un revendicateur débouté ne soit pas renvoyé dans le pays de la persécution alléguée tant qu’une décision définitive n’a pas été rendue sur une contestation juridique du rejet de sa revendication du statut de réfugié. Cette question n’est pas expressément traitée dans la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6 (la Convention de Genève), ou dans le *Protocole des Nations Unies relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, [1969] R.T. Can. n° 29, qui sont les textes juridiques faisant le plus autorité pour ce qui est de la définition du statut de réfugié et de l’établissement des principes fondamentaux de protection, notamment celui du non-refoulement.

[39] Cependant, à l’article 35 de la Convention de Genève, les États signataires s’engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans l’exercice de ses fonctions et, en particulier, à faciliter sa tâche de surveillant de l’application de la Convention. Une importance considérable devrait être accordée, par conséquent, aux recommandations du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire sur les questions relatives à la détermination et à la protection des réfugiés qui ont pour but de combler d’une certaine façon le vide qui existe dans la Convention au chapitre de la procédure.

[40] The Executive Committee has recommended that unsuccessful refugee claimants be given a reasonable opportunity to appeal from a refusal to recognize their claim, and be permitted to remain in the country of refuge pending appeal, before they are returned to their home country where they may be subject to identifiable risk: see UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, (Geneva reedited 1998.). Similarly, in 1995 the Council of the European Union adopted the Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures (EU Council Resolution), which provides in paragraph 17 that as a general rule asylum seekers should be permitted to remain in the territory of the Member State where protection is being sought until the refusal of the claim has been taken on appeal. See also James C. Hathaway and Anne K. Cusick, "Refugee Rights Are Not Negotiable" (2000), *Geo. Imm. L.J.* 481, at page 496.

[41] In my opinion, this material indicates the existence of an international norm that signatory states to the Geneva Convention should normally permit refugee claimants to remain in their territory until they have exhausted any right of appeal or review. This is what paragraph 49(1)(c) of the *Immigration Act* provides.

[42] However, it is also recognized in international instruments that states may derogate from the normal rule by providing more limited review and appeal rights to unsuccessful claimants whose claims have been held to be "manifestly unfounded". Thus, the Executive Committee has indicated a consensus on the problem created by the increase in applicants who "clearly have no valid claim" or whose claims are "manifestly unfounded", and that states must create separate national procedures to address this problem: Conclusion No. 28 (XXXIII) 1982, UN UNHCR, 32d Sess., UN Doc. EC/SCP/22/Rev.1 (1982); Conclusion No.30 (XXXIV) 1983, UN Doc., Report on the 34th Session of The Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN GAOR, 34th Sess., A/AC.96/631 (1993); Conclusion No. 87 (L) 1999, at paragraph (k).

[40] Le Comité exécutif a recommandé que les revendicateurs déboutés aient une possibilité raisonnable de porter en appel le rejet de leur revendication et soient autorisés, pendant la procédure d'appel, à demeurer dans le pays où ils se sont réfugiés, avant d'être renvoyés dans leur pays d'origine où ils pourraient courir un risque identifiable: voir HCR, *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, réédition 1998). De même, le Conseil de l'Union européenne a adopté, en 1995, la Résolution sur les garanties minimales pour les procédures d'asile (la Résolution du Conseil de l'UE) qui prévoit, au paragraphe 17, une règle générale selon laquelle le demandeur d'asile devrait être autorisé à rester sur le territoire de l'État membre dont il sollicite la protection tant que le rejet de sa revendication n'a pas été porté en appel. Voir aussi James C. Hathaway et Anne K. Cusick, «Refugee Rights Are Not Negotiable» (2000), *Geo. Imm. L.J.* 481, à la page 496.

[41] À mon avis, il ressort de ces documents qu'il existe une norme internationale selon laquelle les États signataires de la Convention de Genève devraient normalement permettre aux revendicateurs du statut de réfugié de demeurer sur leur territoire jusqu'à ce qu'ils aient épuisé leur droit d'appel ou de révision. C'est aussi ce que prévoit l'alinéa 49(1)c) de la *Loi sur l'immigration*.

[42] Il est toutefois aussi reconnu dans les instruments internationaux que les États peuvent déroger à la règle normale en conférant des droits d'appel et de révision plus limités aux revendicateurs déboutés dont la revendication a été considérée comme étant «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée». Ainsi, le Comité exécutif est parvenu à un consensus sur le problème créé par l'augmentation du nombre des demandeurs dont la revendication n'a clairement aucun fondement valide ou est «manifestement infondée», et a indiqué que chaque État doit adopter une procédure pour régler ce problème: Conclusion n° 28 (XXXIII) 1982, HCR NU, 32^e sess., Doc. NU EC/SCP/22/Rev.1 (1982); Conclusion n° 30 (XXXIV) 1983; Doc. NU, Rapport sur la 34^e session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire,

[43] Consequently, the Executive Committee has recommended (Conclusion No. 30, *supra*, at paragraph (e)(iii)) that, while refugee claimants must be given an opportunity to have a negative decision reviewed before their forcible removal, “this review possibility can be more simplified than that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive.” See also UN Global Consultations on International Protection, 2d Meeting, UN Doc. EC/GC/01/12 (2001) (Global Consultations), at paragraph 32. The EU Council Resolution provides that a person whose claim is held to be manifestly unfounded should at least be entitled to request the body reviewing the refusal of the claim to stay the claimant’s removal until the review is complete.

[44] In my opinion, the restricted post-determination rights afforded by the *Immigration Act* to those whose claims are found to have no credible basis are not inconsistent with international norms as evidenced by the above instruments. “No credible basis” claimants may apply for judicial review and request the Court to grant a stay pending the disposition of the application, and those found to be at serious risk in their country of origin will not be removed. A problem arises, however, if a claim can fall within this category, but is not “manifestly unfounded” as that term is commonly understood in the international community. As I have already noted, a person whose claim is not “manifestly unfounded” should be permitted to remain pending the disposition of the appeal or review.

(iii) “manifestly unfounded or clearly abusive”

[45] There is no doubt that some international instruments appear to give a very restricted meaning to

Doc. off. AG NU, 34^e sess., A/AC.96/631 (1993); Conclusion n° 87 (L) 1999, à l’alinéa k).

[43] En conséquence, le Comité exécutif a recommandé (Conclusion n° 30, précitée, au sous-alinéa e)(iii)) que, bien que les revendicateurs du statut de réfugié doivent avoir la possibilité d’obtenir la révision d’une décision défavorable avant d’être renvoyés de force, [TRADUCTION] «cet examen peut être plus simple que celui des demandes rejetées qui sont manifestement infondées ou abusives». Voir aussi les Consultations mondiales sur la protection internationale des NU, 2^e réunion, Doc. NU EC/GC/01/12 (2001) (les Consultations mondiales), au paragraphe 32. La Résolution du Conseil de l’UE prévoit qu’une personne dont on a jugé que la revendication était manifestement non fondée devrait au moins avoir le droit de demander à l’organisme chargé de la révision du rejet de la revendication de retarder son renvoi jusqu’à ce que la révision soit terminée.

[44] À mon avis, les droits limités conférés par la *Loi sur l’immigration* aux revendicateurs dont la revendication a été considérée comme n’ayant pas un minimum de fondement ne sont pas incompatibles avec les normes internationales telles qu’elles ressortent des documents mentionnés ci-dessus. Ces revendicateurs peuvent présenter une demande de contrôle judiciaire et demander à la Cour d’ordonner un sursis jusqu’à ce qu’il soit statué sur leur demande, et ceux qui courent un grave danger dans leur pays d’origine ne seront pas renvoyés. Un problème surgit cependant si une telle revendication n’est pas «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée», selon le sens attribué habituellement à ces expressions par la communauté internationale. Comme je l’ai déjà mentionné, une personne dont la revendication n’est pas «manifestement non fondée» devrait être autorisée à demeurer dans le pays où elle s’est réfugiée jusqu’à ce qu’une décision soit rendue relativement à l’appel ou au contrôle visant le rejet de sa revendication.

(iii) «manifestement non fondée ou clairement abusive»

[45] Il est évident que certains instruments internationaux semblent attribuer un sens très strict à

the term “manifestly unfounded”. For example, paragraph (d) of Conclusion 30, *supra*, defines claims that are “manifestly unfounded” as “those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 . . . Convention . . . nor to any other criteria justifying the granting of asylum”.

[46] More recent pronouncements, however, are less categorical, no doubt in response to a growing number of genuine and bogus refugee claims. For example, Article 28 of the EU Council Resolution, *supra*, provides a longer list of the grounds on which a member state may dismiss a refugee claim as manifestly unfounded, although the absence of credible evidence supporting the claim is not among them. However, the inclusion of two grounds on which a claim must not be considered as manifestly unfounded suggests that the longer list of what makes a claim manifestly unfounded is not intended to be exhaustive.

[47] In addition, the recent report arising from the Global Consultations process of the United Nations canvasses the various approaches adopted by states to the definition of “manifestly unfounded”: *supra*, at paragraphs 28-31. In particular, it says that some states have “factored credibility, or absence thereof, into the original assessment of manifest unfoundedness”, while others have taken the position that a claim may be manifestly unfounded if made with the intention of misleading the national authorities. Evidence that there is as yet no international consensus on the scope of the term, “manifestly unfounded” is provided by paragraph 26 of this document, which states:

There is a need, in UNHCR’s assessment, to promote a more common understanding of the types of claim which would merit the presumption that they are manifestly unfounded or clearly abusive, and which could be examined under an accelerated procedure.

[48] Further evidence of state practices that widen the categories of manifestly unfounded claims to include

l’expression «manifestement non fondée» ou «manifestement infondée». Par exemple, l’alinéa d) de la Conclusion n° 30, précitée, indique que les revendications qui sont «manifestement infondées» sont celles qui sont «clairement frauduleuses ou ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention [. . .] de 1951, [. . .] ni à d’autres critères justifiant l’octroi de l’asile».

[46] Des déclarations plus récentes sont cependant moins catégoriques, manifestement à cause du nombre croissant de véritables et de fausses revendications du statut de réfugié. Par exemple, l’article 28 de la Résolution du Conseil de l’UE, précitée, renferme une liste plus longue de motifs pour lesquels un État membre peut rejeter une revendication du statut de réfugié parce qu’elle est manifestement non fondée. L’absence d’éléments de preuve crédibles n’y est toutefois pas mentionnée. Cependant, l’inclusion de deux motifs pour lesquels une revendication ne doit pas être considérée comme étant manifestement non fondée laisse croire que cette liste n’est pas exhaustive.

[47] En outre, les différents sens attribués par les États à l’expression «manifestement infondée» sont analysés dans le rapport rédigé récemment à la suite des Consultations globales des Nations Unies: précité, aux paragraphes 28 à 31. Ce rapport indique en particulier que certains États «ont intégré la crédibilité, ou son absence, dans l’évaluation initiale du caractère manifestement infondé de la demande», alors que d’autres considèrent qu’une revendication peut être manifestement non fondée si elle a été présentée avec l’intention de tromper les autorités nationales. Le paragraphe 26 de ce document montre bien qu’il n’y a pas encore consensus au sein de la communauté internationale au sujet de la portée de l’expression «manifestement infondée»:

Le HCR est d’avis qu’il convient de promouvoir une interprétation plus consensuelle des types de demandes qui méritent la présomption de «manifestement infondées» ou «clairement abusives» et qui pourraient être examinées en vertu d’une procédure accélérée.

[48] Dans *The Refugee in International Law*, 2^e éd. (Oxford: Clarendon Press, 1996), G. Goodwin-Gill

those that are supported by no credible evidence is supplied by G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1996), at pages 344-347.

[49] On the basis of the material considered above it is not possible in my opinion to conclude that a comprehensive international norm has emerged defining a manifestly unfounded or abusive application that would exclude a claim that has “no credible basis”, as interpreted in *Sheikh, supra*. I would also note in this regard that under Canadian law all eligible inland claimants have a right to a full adjudicative hearing before an independent administrative tribunal, and that a finding of “no credible basis” is only made on the basis of this process.

F. CONCLUSIONS

[50] In view of my conclusion on the indeterminate state of international law on whether any claim that has no credible basis within the meaning of subsection 69.1(9.1) is also manifestly unfounded, it is unnecessary to consider whether that provision should be interpreted to include only claims that are manifestly unfounded or clearly abusive. I would only note that, although “manifestly unfounded or clearly abusive” is the phrase used in international instruments, Parliament has retained the term “no credible basis” in the Act.

[51] Finally, while I have not been able to accept the position advanced by counsel for Mr. Rahaman in this appeal, I would agree that the Board should not routinely state that a claim has “no credible basis” whenever it concludes that the claimant is not a credible witness. As I have attempted to demonstrate, subsection 69.1(9.1) requires the Board to examine all the evidence and to conclude that the claim has no credible basis only when there is no trustworthy or credible evidence that could support a recognition of the claim.

donne, aux pages 344 à 347, différents exemples de la pratique des États qui consiste à élargir les catégories de revendications manifestement non fondées pour englober celles qui ne sont étayées par aucun élément de preuve crédible.

[49] Compte tenu de tous ces documents, il n'est pas possible, à mon avis, de conclure qu'une norme internationale générale a émergé au regard d'une définition de ce qu'est une demande manifestement non fondée ou abusive qui exclurait une revendication qui n'a pas un minimum de fondement, au sens de l'arrêt *Sheikh*, précité. J'aimerais aussi rappeler à cet égard que, sous le régime du droit canadien, tous les revendicateurs admissibles qui se trouvent au Canada ont droit à une audience complète devant un tribunal administratif indépendant ayant un pouvoir décisionnel, et qu'une conclusion d'«absence de minimum de fondement» est rendue seulement sur la base de cette procédure.

F. CONCLUSIONS

[50] Comme j'en suis arrivé à la conclusion que le droit international est imprécis sur la question de savoir si une revendication qui n'a pas un minimum de fondement au sens du paragraphe 69.1(9.1) est également manifestement non fondée, il n'est pas nécessaire de décider si cette disposition devrait être interprétée de manière à englober uniquement les revendications qui sont manifestement non fondées ou clairement abusives. Je rappellerai seulement que le législateur a choisi d'employer l'expression «absence de minimum de fondement», même si c'est l'expression «manifestement non fondée ou clairement abusive» qui est utilisée dans les instruments internationaux.

[51] Enfin, bien que je ne puisse pas accepter la thèse de l'avocate de M. Rahaman, je reconnais que la Commission ne devrait pas systématiquement statuer qu'une revendication n'a pas un minimum de fondement lorsqu'elle conclut que le revendicateur n'est pas un témoin crédible. Comme j'ai tenté de le démontrer, la Commission doit, suivant le paragraphe 69.1(9.1), examiner tous les éléments de preuve qui lui sont présentés et conclure à l'absence de minimum de fondement seulement s'il n'y a aucun élément de preuve

[52] For these reasons, I agree with Teitelbaum J. that, having considered the oral and documentary evidence before it, the Board committed no reviewable error in stating that Mr. Rahaman's claim lacked a credible basis. Accordingly, I would dismiss the appeal and answer the certified question as follows:

Whether a finding that a refugee claimant is not a credible witness triggers the application of subsection 69.1(9.1) depends on an assessment of all the evidence in the case, both oral and documentary. In the absence of any credible or trustworthy evidence on which each Board member could have determined that the claimant was a Convention refugee, a finding that the claimant was not a credible witness will justify the conclusion that the claim lacks any credible basis.

[53] Counsel for the Minister requested costs. However, Rule 22 of the *Federal Court Immigration Rules, 1993*, SOR/93-22, provides that costs are not awarded in respect of an application or an appeal under the Rules, "unless the Court, for special reasons, so orders." In my opinion no special reasons exist here. Given the limited authority from this Court on the interpretation of subsection 69.1(9.1), and the newly emerging importance of international human rights norms for the interpretation of domestic legislation, I cannot regard this appeal as in any way improper or inappropriately brought, a view obviously shared by the Application Judge when he certified a question for appeal.

STONE J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

crédible ou digne de foi sur lequel elle aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur.

[52] Pour ces motifs, je conviens avec le juge Teitelbaum que, ayant pris en considération tous les témoignages et documents qui lui avaient été présentés, la Commission n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu'elle a statué que la revendication de M. Rahaman n'avait pas un minimum de fondement. Par conséquent, je rejetterais l'appel et répondrais ce qui suit à la question certifiée:

La question de savoir si une conclusion qu'un revendicateur du statut de réfugié n'est pas un témoin crédible entraîne l'application du paragraphe 69.1(9.1) dépend d'une évaluation de tous les témoignages et documents produits en preuve. S'il n'y a aucun élément de preuve crédible ou digne de foi sur lequel chacun des membres de la Commission aurait pu se fonder pour reconnaître le statut de réfugié au revendicateur, une conclusion que ce dernier n'était pas un témoin crédible justifiera la conclusion d'absence de minimum de fondement.

[53] L'avocate du ministre a demandé les dépens. Or, aux termes de la règle 22 des *Règles de 1993 de la Cour fédérale en matière d'immigration*, DORS/93-22, la demande ou l'appel introduit en application des règles ne donne pas lieu à des dépens, «[s]auf ordonnance contraire rendue par un juge pour des raisons spéciales». À mon avis, il n'existe aucune raison spéciale en l'espèce. Compte tenu du peu de précédents rendus par la Cour sur la question de l'interprétation du paragraphe 69.1(9.1), et de l'importance qu'il faut dorénavant accorder aux normes internationales relatives aux droits de la personne dans l'interprétation du droit national, je ne considère pas que le présent appel a été interjeté de manière abusive ou irrégulière, une opinion manifestement partagée par le juge qui a entendu la demande lorsqu'il a certifié une question en vue d'un appel.

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

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