

T-4944-79

T-4944-79

Dorothy Afua Taabea (*Applicant*)**Dorothy Afua Taabea** (*Requérante*)

v.

c.

Refugee Status Advisory Committee, Minister of Employment and Immigration, Canada, and Immigration Appeal Board (*Respondents*)**a Le comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et la Commission d'appel de l'immigration** (*Intimés*)

T-4945-79

T-4945-79

Samuel Badu Brempong (*Applicant*)**Samuel Badu Brempong** (*Requérant*)

v.

c.

Refugee Status Advisory Committee, Minister of Employment and Immigration, Canada, and Immigration Appeal Board (*Respondents*)**c Le comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et la Commission d'appel de l'immigration** (*Intimés*)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, November 1, 1979 and February 5, 1980.

d Division de première instance, le juge suppléant Smith—Winnipeg, 1^{er} novembre 1979 et 5 février 1980.

Immigration — Applications to prohibit Immigration Appeal Board from proceeding with applications for redetermination as to Convention refugee status until Minister's reasons are given to the applicants — Whether Minister must supply reasons to applicants — Whether applicants have been fairly treated — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 45, 70, 71.

e Immigration — Requêtes tendant à interdire à la Commission d'appel de l'immigration d'instruire les demandes de réexamen de la revendication de statut de réfugié au sens de la Convention tant que le Ministre n'aura pas communiqué ses motifs de décision aux requérants — Il échet d'examiner si le Ministre est tenu de communiquer ses motifs aux requérants — Il échet d'examiner si les requérants ont été traités avec équité — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 45, 70, 71.

The applicants, husband and wife, applied for orders of prohibition, prohibiting the respondent Immigration Appeal Board from proceeding with the consideration of applications for a redetermination of claims made by the applicants that they are Convention refugees until they have received from the Minister the reasons for his determination that they are not Convention refugees and until they have had an opportunity to submit to the Refugee Status Advisory Committee and subsequently to the Board a response to the Minister's objections. Counsel for the applicants relied on the principle that an official conducting an administrative inquiry, but not acting in a judicial or quasi-judicial capacity, though not bound by the rules applicable to judicial proceedings is nevertheless bound to act fairly toward persons who are the subject of the inquiry. In this case counsel submitted that the applicants were not treated fairly in that the Registrar of the Refugee Status Advisory Committee refused to give them the Minister's reasons for deciding that the applicants were not Convention refugees and as a result of the unfairness the decisions of the Minister are void, and there is, consequently, nothing to be redetermined by the Immigration Appeal Board. The respondent Minister submitted that his reasons will not be before the Board when it considers whether the applications for redetermination should be permitted to proceed. All that is required is a copy of the transcript of the examination before the senior immigration officer and a declaration by the applicants setting out their

f Les deux requérants, qui sont mari et femme, concluent chacun à une ordonnance de prohibition interdisant à l'intimée Commission d'appel de l'immigration d'instruire leur demande de réexamen de leur revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, tant que le Ministre ne leur aura pas communiqué les motifs de sa décision par laquelle il avait conclu qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention, et tant qu'ils n'auront pas la possibilité de soumettre au comité consultatif sur le statut de réfugié puis à la Commission leur réponse aux objections soulevées par le Ministre. L'avocat des requérants fait fond sur le principe qu'un fonctionnaire chargé de mener une enquête administrative, mais n'exerçant pas de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, même s'il n'est pas lié par les règles applicables aux procédures judiciaires, est néanmoins tenu d'agir avec équité envers les personnes qui font l'objet de l'enquête. Il prétend qu'en l'espèce, les deux requérants n'ont pas été traités avec équité en ce que le conservateur du comité consultatif sur le statut de réfugié a refusé de leur communiquer les motifs sur lesquels le Ministre s'était fondé pour conclure qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention, et en conséquence, que les décisions du Ministre sont nulles et qu'il n'y a rien qui puisse faire l'objet d'un réexamen par la Commission d'appel de l'immigration. Le Ministre intimé soutient que ses motifs ne seront pas à la disposition de la Commission lorsque celle-ci détermine s'il y a lieu de donner suite aux deux demandes de réexamen. La Loi

representations. Therefore the non-delivery of the Minister's reasons cannot prejudice the applicants before the Board and thus no unfair treatment of the applicants can be said to arise from it.

Held, the applications are allowed in part and there will be an order that the Minister deliver to the applicants, in writing, the reasons for his decisions. The Minister's decisions are not void as submitted by the applicants. The duty of the Board, if the applications for redetermination are allowed to proceed, as stated in section 71(3) of the *Immigration Act, 1976* is to determine "whether or not a person is a Convention refugee" and to "in writing, inform the Minister and the applicant of its decision." Until the Board makes a decision one way or the other, the Minister's decision stands. The fact that the Act does not require the Minister to inform a claimant of the reasons for his decision does not mean that he is prohibited from doing so. The grounds for refusing the request for the Minister's reasons are not statutory. The refusal to give the applicants the Minister's reasons for his decisions that they were not Convention refugees amounts to unfair treatment that may prejudice the possibility of their having a full and fair redetermination hearing, or even any redetermination hearing at all.

APPLICATIONS.

COUNSEL:

D. Matas for applicants.
C. Henderson and *C. Morrison* for respondents.

SOLICITORS:

D. Matas, Winnipeg, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

SMITH D.J.: These are applications for orders of prohibition prohibiting the respondent Immigration Appeal Board from proceeding with the consideration of applications made by each of the applicants for a redetermination of claims made by the applicants that each of them is a Convention refugee until, in each case, certain things have happened, *viz.*:

- (a) The Applicant has received the reasons from the Respondent Minister of Employment and Immigration for the determination by the Minister that the applicant is not a convention refugee.

ne prévoit que la production d'une copie de l'interrogatoire effectué par l'agent d'immigration supérieur et d'une déclaration contenant les conclusions des requérants. Il s'ensuit que la non-communication des motifs du Ministre ne peut porter préjudice aux requérants lors de l'instruction par la Commission, et on ne peut dire qu'il en résulte aucun traitement inéquitable pour les requérants.

Arrêt: les requêtes sont accueillies en partie et une ordonnance sera rendue pour enjoindre au Ministre de signifier aux requérants le texte de ses motifs de décision. Les décisions du Ministre ne sont pas nulles comme le soutiennent les requérants. Aux termes de l'article 71(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il incombe à la Commission, lorsqu'elle donne suite à une demande de réexamen, de se prononcer «sur le statut du demandeur» et d'«en informe[r] par écrit le Ministre et le demandeur.» La décision du Ministre reste en vigueur jusqu'à ce que la Commission prenne une décision. Le fait que la Loi n'oblige pas le Ministre à communiquer au demandeur les motifs de sa décision ne veut pas dire qu'il lui soit interdit de le faire. Les motifs du rejet de la demande de communication des motifs du Ministre ne sont pas prévus par la Loi. Le refus de communiquer aux requérants les motifs des décisions du Ministre équivaut à un manque d'équité qui peut diminuer la possibilité d'obtenir une audition complète et impartiale de leur demande de réexamen ou même d'obtenir la tenue d'une audition de leur demande.

REQUÊTE.

AVOCATS:

D. Matas pour les requérants.
C. Henderson et *C. Morrison* pour les intimés.

PROCUREURS:

D. Matas, Winnipeg, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Chacun des requérants demande que soit rendue en sa faveur une ordonnance de prohibition interdisant à la Commission d'appel de l'immigration de procéder à l'examen de leur demande respective de réexamen de leur revendication du statut de réfugié au sens de la Convention avant que, dans chaque cas:

- [TRADUCTION] a) Le requérant ait reçu du ministre de l'Emploi et de l'Immigration les motifs pour lesquels il n'a pas reconnu au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention.

- (b) He has had an opportunity to submit to the Respondent Refugee Status Advisory Committee his response to what is alleged against his claim by the Minister in the Minister's reasons.
- (c) The Refugee Status Advisory Committee has advised the Minister, on the basis of the response of the applicant to what is alleged against his claim, whether or not the applicant is a convention refugee.
- (d) The Minister has finally determined, on the basis of this advice, whether or not the applicant is a convention refugee.
- (e) The Minister, if this final determination is that the applicant is not a convention refugee, has given reasons for this final determination.
- (f) The Applicant has had an opportunity to submit to the Respondent Immigration Appeal Board, a response to the objections to his claim raised by the Minister in the reasons for his final determination, should that final determination be that the applicant is not a convention refugee.

or for such other order as may seem just.

The applicants are husband and wife, and in so far as these motions are concerned the applications are on all fours. The two motions were heard together and this decision applies equally to both of them.

The facts are not in dispute. They are well set out in identical affidavits of the applicants with attached exhibits, filed in support of the applications, and in a sworn Appendix attached to each affidavit. Each Appendix contains a statement of the nature of the applicant's claim, a list of facts relied on and a summary of information and evidence which the applicant desires to offer.

It is not my function, on this motion, to decide whether the applicants, or either of them, is a Convention refugee. My duty is to decide whether, in the circumstances, the order of prohibition asked for should be granted. In relation to this issue the relevant facts may be summarized as follows.

The applicants are both citizens of Ghana, in Africa. The male applicant was a teacher at Bere-kum Methodist Middle B school in Ghana from 1970 to 1976. From 1969 to 1972 he was secretary to the local association of the Progress Party of Bere-kum City. During those years the Progress Party was the government party of Ghana. The Prime Minister was Dr. K. A. Busiah, who is a

b) Il ait eu la possibilité de soumettre au comité consultatif sur le statut de réfugié sa réponse à ce qui est allégué contre sa revendication dans les motifs du Ministre.

c) Le comité consultatif sur le statut de réfugié ait avisé le Ministre, suivant la réponse du requérant à ce qui est allégué contre sa revendication, quant à savoir si le requérant est un réfugié au sens de la Convention.

d) Le Ministre ait décidé de façon définitive, selon cet avis, si le requérant est un réfugié au sens de la Convention.

e) Le Ministre ait donné les motifs de cette décision, s'il décidait que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

f) Le requérant ait eu la possibilité de soumettre à la Commission d'appel de l'immigration une réponse aux objections soulevées par le Ministre contre sa revendication dans les motifs de sa décision définitive, si celle-ci ne reconnaissait pas au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention.

ou ait été prise quelque autre mesure qui peut sembler juste.

Les requérants sont mari et femme et, pour ce qui concerne leurs requêtes, les demandes sont analogues. Les requêtes ont été entendues ensemble et la présente décision s'applique également à chacune d'elles.

Les faits ne sont pas contestés. Ils sont énoncés clairement dans des affidavits identiques, avec pièces jointes, soumis par les requérants à l'appui de leur demande, et dans une annexe assermentée jointe à chacun des affidavits. Chaque annexe contient une déclaration quant à la nature de la revendication du requérant, une liste des faits sur lesquels elle se fonde ainsi qu'un résumé des renseignements et des éléments de preuve que le requérant désire soumettre.

Je n'ai pas à décider, en l'espèce, si les requérants ou l'un d'eux sont des réfugiés au sens de la Convention. Il m'incombe seulement de décider si en l'espèce la demande d'ordonnance de prohibition devrait être accueillie. Les faits pertinents qui se rapportent à cette question se résument comme suit.

Les requérants sont tous deux citoyens du Ghāna, en Afrique. Le requérant était un professeur à l'école Bere-kum Methodist Middle B, au Ghāna, de 1970 à 1976. De 1969 à 1972, il était secrétaire de l'association locale du Progress Party de la ville de Bere-kum. Pendant cette période, le Progress Party était le parti qui formait le gouvernement au Ghāna. Le premier ministre était le Dr

cousin of this applicant. In 1972 there was a military takeover of the Ghanaian government.

According to the male applicant's affidavit, following the military takeover, Progress party members began to be arrested, first those who had been Cabinet Ministers, then persons who had been members of Parliament, then presidents and secretaries of constituencies, and finally, in 1976, presidents and secretaries of local associations. In October, 1976, having learned that arrests of secretaries of local associations had begun, this applicant and another teacher obtained permission to teach in the Ashanti region of Ghana. This applicant went to Asokore to seek a teaching position. Shortly afterward he was advised of several arrests of local association officials in nearby towns. In fear of arrest he fled to Kumasi. He moved about until February 1977, when he departed for Canada, arriving here on February 19.

The female applicant ran a dressmaking shop in Berekum. When her husband left Ghana in flight from the authorities, she remained behind. In November 1977, a government policeman came to her shop to ask where her husband was. She knew of political refugees whose relatives had been detained until the fugitives themselves were arrested. Fearing that she might be arrested and detained until her husband had been located, she left Ghana with her two children and came to Canada on January 19, 1978. A third child has been born in Canada.

On March 22, 1979 an inquiry was held to determine whether the applicants had a right to remain in Canada. They both claimed that they were Convention refugees. The Adjudicator, Kevin Flood determined that, but for the claims to refugee status, removal orders or departure notices would be made or issued against them. He adjourned the inquiry so that, in accordance with the *Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52*, the applicants could be examined by a senior immigration officer respecting their claim to refugee status.

On March 26, 1979, both applicants were examined under oath by G. J. Komar, a senior immigration officer, who advised them by letter dated

K. A. Busiah, cousin du requérant. En 1972, les forces armées s'emparèrent du pouvoir au Ghāna.

Selon l'affidavit du requérant, à la suite de la conquête du pouvoir par les forces armées, on commença à procéder à l'arrestation de membres du Progress Party, d'abord ceux qui avaient été ministres du cabinet, ensuite ceux qui avaient été membres du Parlement, plus tard les présidents et secrétaires de circonscriptions et enfin, en 1976, les présidents et secrétaires d'associations locales. En octobre 1976, ayant appris qu'on avait commencé à arrêter les secrétaires d'associations locales, le requérant et un autre professeur obtinrent la permission d'aller enseigner dans la région Ashanti du Ghāna. Le requérant est allé à Asokore pour y chercher un poste dans l'enseignement. Peu de temps après, on lui apprit l'arrestation de plusieurs agents d'associations locales dans des villages avoisinants. Craignant l'arrestation, il s'enfuit à Kumasi. Il voyagea jusqu'à son départ pour le Canada en février 1977, arrivant ici le 19 février.

La requérante exploitait une boutique de confection de robes à Berekum. Lorsque son mari quitta le pays pour fuir les autorités, elle resta au Ghāna. En novembre 1977, un policier de l'État se rendit à sa boutique pour lui demander où se trouvait son mari. Elle avait entendu parler de réfugiés politiques dont les parents avaient été détenus jusqu'à ce que les fugitifs soient arrêtés. Craignant d'être arrêtée et détenue jusqu'à ce que son mari soit retrouvé, elle quitta le Ghāna avec ses deux enfants et arriva au Canada le 19 janvier 1978. Un troisième enfant est né au Canada.

Le 22 mars 1979, une enquête eut lieu pour déterminer si les requérants avaient le droit de rester au Canada. Ils revendiquèrent tous deux le statut de réfugié au sens de la Convention. L'arbitre Kevin Flood décida qu'à défaut de cette revendication, l'enquête aurait abouti à une ordonnance de renvoi ou à un avis d'interdiction de séjour. Il ajourna l'enquête afin que, conformément à la *Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52*, les requérants puissent être examinés par un agent d'immigration supérieur au sujet de leur revendication du statut de réfugié.

Le 26 mars 1979, les deux requérants furent interrogés sous serment par G. J. Komar, agent d'immigration supérieur. Il les avisa, dans une

April 10, 1979, that the transcript of their examination had been forwarded to the Refugee Status Advisory Committee.

On September 13, 1979, G. T. Garvin, Registrar to the Refugee Status Advisory Committee, wrote each of the applicants stating in each case that the Minister of Employment and Immigration had determined that the applicant was not a Convention refugee. These letters reached the applicants enclosed with letters from Mr. Komar dated September 24, 1979.

On September 27, 1979 both applicants made written applications to the Immigration Appeal Board, under section 70(1) of the *Immigration Act, 1976*, for redetermination of their claims.

On September 28, 1979, Mr. Matas, counsel for the applicants wrote the Registrar of the Refugee Status Advisory Committee asking of the Committee in each case, as follows:

That the Committee

1. Provide him(her) with the Minister's reasons for determining that the Applicant was not a Convention refugee.
2. Give him(her) an opportunity to submit to the Committee his(her) response to the objections to his(her) claim for Refugee Status raised by the Minister in his reasons.
3. Advise the Minister, on the basis of this response whether he(she) is a Convention refugee.
4. Provide him(her), should the Minister finally determine that he(she) is not a Convention refugee, with the reasons for this final determination.

A copy of this letter is attached as Exhibit "B" to the affidavit of the male applicant.

By letter dated October 11, 1979, a copy of which is Exhibit "C" to the same affidavit, the Registrar replied to Mr. Matas' letter, refusing the request for the Minister's reasons, stating:

The Immigration Act, 1976 does not require that a claimant to refugee status, pursuant to Section 45, be informed of the reason for the Minister's determination.

lettre datée du 10 avril 1979, qu'une copie de l'interrogatoire avait été soumise au comité consultatif sur le statut de réfugié.

Le 13 septembre 1979, G. T. Garvin, conservateur du comité consultatif sur le statut de réfugié, écrivit à chacun des requérants leur disant, dans chaque cas, que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ne leur avait pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention. Ces lettres parvinrent aux requérants sous le même pli que des lettres de Komar datées du 24 septembre 1979.

Le 27 septembre 1979, les deux requérants présentèrent à la Commission d'appel de l'immigration, en vertu de l'article 70(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, des demandes écrites de réexamen de leur revendication respective.

Le 28 septembre 1979, Matas, avocat des requérants, écrivit au conservateur du comité consultatif sur le statut de réfugié demandant, dans chaque cas, ce qui suit:

Que le Comité

1. Fournisse au requérant (à la requérante) les motifs pour lesquels le Ministre ne lui avait pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention.
2. Lui donne la possibilité de soumettre au comité sa réponse aux objections soulevées par le Ministre dans ses motifs contre sa revendication du statut de réfugié.
3. Avise le Ministre, suivant cette réponse, de sa décision sur le statut du requérant (de la requérante).
4. Lui fournisse, au cas où le Ministre ne lui reconnaîtrait pas le statut de réfugié au sens de la Convention, les motifs de cette décision définitive.

Une copie de cette lettre, cotée pièce «B», est jointe à l'affidavit du requérant.

Dans une lettre datée du 11 octobre 1979, dont copie, cotée pièce «C», est jointe au même affidavit, le conservateur répondit à la lettre de Matas, rejetant la demande des motifs du Ministre, déclarant:

[TRADUCTION] La Loi sur l'immigration de 1976 n'exige pas que la personne qui réclame le statut de réfugié, aux termes de l'article 45, soit informée des motifs de la décision du Ministre.

On October 12, 1979 the originating notices of the motion heard by me were filed on behalf of the applicants. Other proceedings have also been commenced by them, as follows:

1. Notices of Appeal to the Federal Court of Appeal, against the Minister of Employment and Immigration, pursuant to Section 28 of The Federal Court Act, to review and set aside the decisions of the Minister determining that the Applicants were not Convention Refugees. These notices of Appeal were filed in the Federal Court on October 2, 1979.

2. Actions in the Trial Division of the Federal Court, by the Applicants against The Refugee Status Advisory Committee, the Minister of Employment and Immigration and The Attorney-General of Canada asking for Orders of Mandamus against the first two named Defendants and a Declaration against the Attorney-General concerning the rights claimed on behalf of the Applicants.

At the hearing on the present motions counsel for the applicants has relied heavily on the principle, now well established, that an official who is charged with the duty of conducting an administrative inquiry, but is not acting in a judicial or quasi-judicial capacity, though not bound by all the rules applicable to judicial proceedings, nor even by all the rules of natural justice, is nevertheless bound to act fairly toward persons who are the subject of the inquiry. Where the official does not act fairly his decision cannot stand. Counsel submits that in these two cases the applicants have not been treated fairly, that as a result of this unfairness the decisions of the Minister are void, and consequently there is nothing to be redetermined by the Immigration Appeal Board.

The whole of this argument rests on the claim that the applicants have been unfairly treated, which is not admitted by the respondents. I therefore deem it necessary to state what the claim consists of.

There is no evidence before me, and no argument has been presented that suggests there was any unfairness in the initial inquiry conducted by the Adjudicator, Kevin Flood, nor in the arrangements for or conduct of the examination of the applicants by the senior immigration officer, G. J. Komar, concerning their claim to refugee status. Again there is no evidence or allegation of unfairness on the part of the Refugee Status Advisory Committee in its review of the matter, or of unfairness in the review by the Minister or in the manner in which the Minister came to his deci-

Le 12 octobre 1979, des avis introductifs de requête, dont je fus saisi, furent déposés au nom des requérants. Ils introduisirent également les procédures suivantes:

a [TRADUCTION] 1. Ils formèrent un appel en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale contre le ministre de l'Emploi et de l'Immigration afin que soient examinées et annulées les décisions du Ministre refusant de reconnaître aux requérants le statut de réfugié au sens de la Convention. Ceci, en déposant des avis d'appel au greffe de la Cour fédérale le 2 octobre 1979.

b 2. Ils intentèrent des actions en Division de première instance de la Cour fédérale contre le comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le procureur général du Canada demandant l'émission de brefs de mandamus contre les deux premiers défendeurs et un jugement déclaratoire contre le procureur général concernant les droits revendiqués au nom des requérants.

A l'audition des présentes requêtes, l'avocat des requérants a fait fond surtout sur le principe, maintenant bien établi, qu'un fonctionnaire chargé de mener une enquête administrative, mais n'exerçant pas de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, même s'il n'est pas lié par toutes les règles applicables aux procédures judiciaires, ni même par les règles de justice naturelle, est néanmoins tenu d'agir avec équité envers les personnes qui font l'objet de l'enquête. Lorsque le fonctionnaire n'agit pas avec équité, sa décision ne peut être maintenue. L'avocat prétend que dans ces deux cas, les requérants n'ont pas été traités avec équité, que, par conséquent, les décisions du Ministre sont nulles et qu'il n'y a donc rien qui puisse faire l'objet d'un réexamen par la Commission d'appel de l'immigration.

g Tout cet argument est fondé sur la prétention que les requérants n'ont pas été traités avec équité, ce que les intimés n'admettent pas. J'estime donc nécessaire de préciser en quoi consiste cette prétention.

h Aucun élément de preuve ni argument ne m'a été présenté qui suggère qu'il y eut manque d'équité au cours de l'enquête initiale menée par l'arbitre Kevin Flood, ni au niveau des mesures prises en vue de l'interrogatoire des requérants par l'agent d'immigration supérieur G. J. Komar au sujet de leur revendication ni au cours de cet interrogatoire. Et il n'y a ni preuve ni allégation de manque d'équité de la part du comité consultatif sur le statut de réfugié dans son examen de la question, ni de manque d'équité dans l'examen fait par le Ministre ou dans la façon dont il a pris ses

sions. The only claim of unfairness is that, after the Minister's determination that the applicants were not Convention refugees had been communicated to the applicants, the Registrar of the Refugee Status Advisory Committee refused to give them the Minister's reasons for his decisions.

In my view, on these facts I cannot agree that the Minister's decisions are void. They stand, subject to what may result from the redetermination application, the section 28 appeal to the Federal Court of Appeal, or the Trial Division action. I hasten to add that my opinion on this point does not mean that the question of unfairness has been disposed of.

The statutory rules governing applications under section 70 for redetermination of a decision of the Minister that a claimant is not a Convention refugee do not make certain that an application will be allowed to proceed to a hearing. No doubt this fact was one reason why in this instance the applicants have not relied solely on the process of redetermination, but have also launched a section 28 appeal to the Federal Court of Appeal and begun an action in the Trial Division of that Court.

Section 70(2) sets out the material that is to be sent to the Immigration Appeal Board along with an application for redetermination. Section 71(1) then provides:

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

From the wording of this subsection it seems clear that, at the time when the Board considers the application and decides whether or not to allow it to proceed, neither the applicant nor anyone on the applicant's behalf is present, so that nothing can be added to the written material that is in the Board's possession. I am sure the power of summary rejection of the application is designed to avoid the Board being required to spend time

décisions. La seule allégation de manque d'équité concerne le refus du conservateur du comité consultatif sur le statut de réfugié de communiquer aux requérants les motifs des décisions du Ministre refusant de leur reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention après que ces décisions leur eurent été communiquées.

D'après moi, je ne peux, à partir de ces faits, conclure que les décisions du Ministre sont nulles. Elles demeurent valides, sous réserve de l'issue de la demande de réexamen, de l'appel porté devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 ou de l'action intentée en Division de première instance. Je m'empresse d'ajouter que mon avis sur ce point ne signifie pas que la question du manque d'équité soit réglée.

Les dispositions légales régissant les demandes présentées en vertu de l'article 70 pour réexamen d'une décision du Ministre refusant de reconnaître à un demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention n'établissent pas avec certitude qu'il sera permis à la demande de faire l'objet d'une audition. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles les requérants n'ont pas misé uniquement, en l'espèce, sur la procédure de réexamen mais ont également interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 et introduit une action devant la Division de première instance de cette Cour.

L'article 70(2) prévoit ce qui doit accompagner une demande de réexamen présentée à la Commission d'appel de l'immigration. Ensuite l'article 71(1) prévoit ce qui suit:

71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

D'après le libellé de ce paragraphe, il semble clair qu'au moment où la Commission examine la demande et décide si elle doit lui permettre de suivre son cours, ni le requérant ni un représentant de ce dernier n'est présent, de telle sorte que rien ne peut être ajouté aux documents qui sont en la possession de la Commission. Je suis sûr que ce pouvoir de rejet sommaire d'une demande a pour but d'éviter que la Commission ne soit tenue de

hearing many applications that have no hope of success. From an administrative point of view this is a desirable objective, but there can be no guarantee that a decision by the Board not to allow an application for redetermination to proceed will always be right. Any person who believes his application has merit may well feel that he has been unfairly dealt with if it is rejected without an opportunity being afforded him to be heard in support of it. This unfortunate result, though not intended, is quite possible under the subsection. In that event the applicant might be left with only the limited right of review to the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, and even that may not be available under the terms of the section.

A more important question is whether in the present case fair treatment requires that the applicants be given the Minister's reasons for his decisions that they are not Convention refugees. On behalf of the Minister it is submitted that the Minister's reasons will not be before the Board when it considers whether the applications for redetermination should be permitted to proceed. All that is required by section 70(2) is that a written application for redetermination be made to the Board, accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath before the senior immigration officer (in this case G. J. Komar), and that the application contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

- (a) the nature of the basis of the application;
- (b) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;
- (c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and
- (d) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

No mention is made in these requirements of the Minister's reasons for his decision. The intention appears likely to be that when the Board is considering the application in order to decide whether it will be allowed to proceed, the Board will have before it the same information and sworn evidence as was before the Refugee Status Advisory Committee and subsequently before the Minister, and nothing else except the adverse decision of the

consacrer du temps à l'audition de demandes qui n'ont aucune chance d'être accueillies. D'un point de vue administratif, c'est un objectif désirable, mais rien ne garantit que les rejets de la Commission seront toujours bien fondés. Quiconque croit au bien-fondé de sa demande peut très bien avoir l'impression de n'avoir pas été traité avec équité si elle est rejetée sans qu'il lui soit donné la possibilité d'être entendu pour la défendre. Même si ce n'est pas ce qu'on veut, il est fort possible que l'application de ce paragraphe aboutisse à ce malheureux résultat. En pareil cas, il pourrait ne rester au requérant que le droit d'appel limité à la Cour d'appel fédérale, prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et il est même possible que ce recours ne lui soit pas ouvert aux termes de cet article.

Il est plus important de savoir si, en l'espèce, le devoir d'équité exige que soient donnés aux requérants les motifs des refus du Ministre. Il est soumis, au nom du Ministre, que les motifs de ce dernier ne seront pas à la disposition de la Commission lorsqu'elle examinera la demande de réexamen pour savoir s'il devrait lui être permis de suivre son cours. Tout ce qu'exige l'article 70(2) c'est qu'une demande de réexamen soit présentée à la Commission, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment effectué par l'agent d'immigration supérieur (en l'espèce G. J. Komar), et qu'elle contienne ou que l'accompagne une déclaration sous serment du requérant contenant:

- a) le fondement de la demande;
- b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
- c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le requérant se propose de fournir à l'audition; et
- d) toutes observations que le requérant estime pertinentes.

Aucune mention, dans ces exigences, des motifs de la décision du Ministre. On a probablement voulu faire en sorte que lorsque la Commission examine la demande pour décider s'il doit lui être permis de suivre son cours, elle dispose des mêmes renseignements et déclarations sous serment que ceux dont disposait le comité consultatif sur le statut de réfugié et, par la suite, le Ministre, et rien d'autre, si ce n'est la décision défavorable du

Minister and such additional representations as have been made by the applicant. If this is in fact the situation that will obtain in the present instance, the only material before the Board will be information, evidence and submissions made by or on behalf of the applicants. Assuming that this will be the situation, it is submitted on behalf of the respondents that the non-delivery of the Minister's reasons cannot prejudice the applicants before the Board, and thus no unfair treatment of the applicants can be said to arise from it. There is much force in this submission.

Counsel for the applicants contends that what is said in the preceding paragraph does not, or at least may not tell the whole story. It is possible that the Refugee Status Advisory Committee or some of its members may have received from other sources information relevant to the applicants' claim to refugee status. The same is true of the Department, including the Minister. On this point it occurs to me that the original inquiry before the Adjudicator may have had its origin in information coming to the Department in this way. There is no evidence before me, nor is it alleged, that relevant information, not given by or on behalf of the applicants and not disclosed to them, was in the possession of the Department, the Refugee Status Advisory Committee or the Minister, but if it exists and is capable of being prejudicial to the applicants' claim, it would be my view that they should have been given an opportunity to answer it. I do not know what the policy of the Department is on this matter.

If information such as I have just discussed was in the possession of the Refugee Status Advisory Committee or of the Minister and if it influenced the Committee's advice to the Minister or affected the Minister's decisions in these two claims to refugee status, it is likely that the Minister's reasons for his decisions would contain some reference to it. In that event, possession of a copy of those reasons might be of considerable importance to the applicants, notwithstanding that they are not included in the documents the applicants are required to send to the Immigration Appeal Board along with their applications for redetermination.

Ministre et les observations complémentaires qu'aura pu faire le requérant. Si c'est bien là la situation qui résultera en l'espèce, les seuls éléments dont disposera la Commission seront les renseignements, les éléments de preuve et les observations soumis par les requérants ou en leur nom. En présumant que telle sera la situation, il est fait valoir au nom des intimés que le fait de ne pas délivrer les motifs du Ministre ne peut causer de préjudice aux requérants au niveau de l'examen par la Commission et que, par conséquent, on ne peut dire qu'il en résultera un traitement inéquitable pour les requérants. Cet argument ne manque pas de force.

L'avocat des requérants prétend que le paragraphe précédent ne dit pas tout, ou pour le moins, peut ne pas dire tout. Il est possible que le comité consultatif sur le statut de réfugié ou ses membres aient reçu, d'autres sources, des renseignements pertinents relatifs à la revendication des requérants. C'est aussi vrai pour le Ministère, y compris le Ministre. A cet égard, il me vient à l'esprit que l'enquête initiale devant l'arbitre résulte peut-être de renseignements parvenus au Ministère de cette façon. On n'a ni tenté de prouver ni allégué que des renseignements pertinents qui n'auraient pas été donnés par les requérants ou en leur nom et qui ne leur auraient pas été divulgués aient été à la disposition du Ministère, du comité consultatif sur le statut de réfugié ou du Ministre, mais s'ils existent et peuvent causer préjudice aux revendications des requérants, je suis d'avis que ceux-ci auraient dû avoir la possibilité d'y répondre. Je ne sais pas quelles règles suit le Ministère à ce sujet.

Si le comité consultatif sur le statut de réfugié ou le Ministre avaient en leur possession des renseignements tels que ceux auxquels je viens de faire allusion et s'ils ont influencé l'avis qu'a donné le comité au Ministre ou les décisions du Ministre relativement à ces revendications, il est probable que les motifs des décisions du Ministre en feraient mention. Si tel était le cas, la possession d'une copie de ces motifs pourrait être d'une importance considérable pour les requérants, même s'ils ne sont pas inclus dans les documents que les requérants sont tenus de faire parvenir à la Commission d'appel de l'immigration en même temps que leur demande de réexamen.

Counsel for the applicants filed a well researched and reasoned argument in support of a submission that, though called a redetermination, the hearing before the Immigration Appeal Board is, in effect, an appeal against the Minister's decisions. I do not consider it necessary for me to deal with this submission. The duty of the Board, if the application for redetermination is allowed to proceed, as stated in section 71(3) is to determine "whether or not a person" (in this case each of the applicants) "is a Convention refugee" and to "in writing, inform the Minister and the applicant of its decision." In my view, until the Board makes a decision one way or the other, the Minister's decision stands.

The Board knows that the Minister has made a decision adverse to the applicant's claim to refugee status, which fact, though not so intended, may in itself have some influence on the Board's decision. Again, I note that, though the likely intention seems to be that the Minister's reasons for his decision will not be before the Board, there is no prohibition to that effect. The fact is that section 70(2) speaks only of the things the applicant is to file with the Board. Only if and when the Board has decided to allow the application to proceed to a hearing is there any reference to the Minister, and then all that is stated is found in section 71(2), which simply provides that the Minister is to be notified of the time and place of the hearing and afforded a reasonable opportunity to be heard. In view of the purpose of the hearing, a matter on which the Minister has previously given a decision, the words, "afford the Minister a reasonable opportunity to be heard", seem to indicate that the Minister, if he wishes to do so, will be permitted to give the reasons for his decision. They may even mean that he will be expected to do so. Under these circumstances it can scarcely be said that the Minister's reasons will not be before the Board. If it happens that they are before the Board, the applicant will be entitled to reply thereto, and in order that he may have a fair opportunity to do so, he should have those reasons in his possession far enough in advance of the hearing that he will have time to consider them, to decide the nature of the reply he wishes to make and to prepare it. Otherwise the applicant will not have been treated fairly. This reasoning applies to the two applicants we are concerned with in the present case.

L'avocat des requérants a déposé une argumentation serrée et bien documentée à l'appui de la prétention suivante: même si on appelle réexamen l'audition devant la Commission d'appel de l'immigration, il s'agit en fait d'un appel contre les décisions du Ministre. Je n'estime pas nécessaire de me prononcer sur cette prétention. Aux termes de l'article 71(3), il incombe à la Commission, lorsqu'il est permis à la demande de réexamen de suivre son cours, de se prononcer «sur le statut du demandeur» (en l'espèce, chacun des requérants) et d'«en informe[r] par écrit le Ministre et le demandeur.» A mon avis, la décision du Ministre reste en vigueur jusqu'à ce que la Commission prenne une décision.

La Commission sait que le Ministre a pris la décision de ne pas reconnaître au requérant le statut de réfugié, ce qui, en soi, peut influencer la décision de la Commission, même si ce n'est pas voulu. Et je note que, même s'il est probable qu'on ait voulu que les motifs de la décision du Ministre ne soient pas soumis à la Commission, il n'existe aucune interdiction en ce sens. Le fait est que l'article 70(2) ne parle que des choses que le requérant doit soumettre à la Commission. Ce n'est que si la Commission décide de permettre à la demande de suivre son cours qu'il est question du Ministre, et alors, tout ce qui le concerne se trouve à l'article 71(2) qui prévoit simplement que la Commission doit aviser le Ministre des date et lieu de l'audition et lui donner l'occasion de se faire entendre. Compte tenu de l'objet de l'audition, une question sur laquelle le Ministre s'est déjà prononcé, les mots «lui donne[nt] l'occasion de se faire entendre» semblent indiquer qu'il sera permis au Ministre, s'il le désire, de donner les motifs de sa décision. Il se peut même que cela veuille dire qu'on s'attend à ce qu'il le fasse. Dans ces circonstances, on ne peut vraiment pas dire que les motifs de la décision du Ministre ne seront pas soumis à la Commission. S'ils le sont, le requérant aura le droit d'y répondre et, pour avoir vraiment la possibilité de ce faire, il devrait recevoir ces motifs assez longtemps avant l'audition pour avoir le temps de les étudier, pour décider quelle réponse il voudra faire et pour la préparer. Sinon le requérant n'aura pas été traité avec équité. Ce raisonnement s'applique aux deux requérants en l'espèce.

The reason for refusing to give the applicants in this case the Minister's reasons for his decision are not clear. As mentioned earlier in these reasons the Registrar's letter of October 11, 1979 stated that the *Immigration Act, 1976* does not require that a claimant to refugee status be informed of the reason for the Minister's determination. The balance of the letter reads:

Under Section 70 of the *Immigration Act, 1976*, your client may make an application to the Immigration Appeal Board for a redetermination of his claim. Section 71(4) then provides for the Board to give its reason for its determination.

While the Minister, the Honourable Ron Atkey, has stated that his reasons should be made available to claimants, there have not yet been any policy directions in this regard.

I am sorry that I cannot accede to your request.

The fact that the Act does not require the Minister to inform a claimant of the reasons for his decision does not mean that he is prohibited from doing so. The grounds for refusing the request for the Minister's reasons are not statutory. The above quoted paragraphs from the Registrar's letter indicate to me that the refusal is a matter of policy and is probably related to the provision in section 71(4), which provides that the Board, where it has made a redetermination as to whether or not a person is a Convention refugee, may, and at the request of the applicant or the Minister shall, give reasons for its determination.

This provision does not serve the same purpose as would be served by delivery of the Minister's reasons to the applicant before the Board considers the application for redetermination. It is true that the applicant may have an appeal from the Board's decision to the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*, but the scope of such an appeal, if it exists in this type of case, is quite limited, whereas the Board, under section 59(1) of the *Immigration Act, 1976*, has "sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to the making of a removal order . . ." In the present case, if the determination of the Board is that the applicants are not Convention refugees, it has already been determined by the Adjudicator, Kevin Flood, that removal orders or departure notices would be made or issued against them. The

Les raisons du refus de donner aux requérants en l'espèce les motifs de la décision du Ministre ne sont pas claires. Tel que mentionné plus haut, la lettre du conservateur datée du 11 octobre 1979 déclarait que la *Loi sur l'immigration de 1976* n'exigeait pas qu'une personne qui revendique le statut de réfugié soit informée des motifs de la décision du Ministre. Le reste de la lettre est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] En vertu de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, votre client peut présenter à la Commission d'appel de l'immigration une demande de réexamen de sa revendication. L'article 71(4) prévoit que la Commission doit motiver sa décision.

S'il est vrai que le Ministre, l'honorable Ron Atkey, a déclaré que ses motifs devraient être mis à la disposition des demandeurs, aucune directive n'a encore été donnée à cet égard.

Je regrette de ne pouvoir accéder à votre demande.

Le fait que la *Loi* n'oblige pas le Ministre à communiquer au demandeur les motifs de sa décision ne veut pas dire qu'il lui soit interdit de le faire. Les motifs du rejet de la demande de communication des motifs du Ministre ne sont pas prévus par la *Loi*. Il ressort de l'extrait précité de la lettre du conservateur que le refus est une question de politique interne et probablement relié aux dispositions de l'article 71(4) qui prévoit que la Commission, après s'être prononcée sur le statut du requérant, peut et, à la requête du requérant ou du Ministre, doit motiver sa décision.

Le résultat obtenu par l'application de ces dispositions n'est pas le même que celui qui serait obtenu en délivrant au requérant les motifs de la décision du Ministre avant que la Commission n'examine la demande de réexamen. Il est vrai que le requérant a la possibilité de porter la décision de la Commission en appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais la portée de ce droit d'appel, s'il existe pour ce genre de cas, est très limitée alors que la Commission a, en vertu de l'article 59(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, «compétence exclusive . . . pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence, relatives à la confection d'une ordonnance de renvoi . . . » En l'espèce, si la Commission décide que les requérants ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention, comme il a déjà été décidé par l'arbitre, Kevin Flood, ils

situation clearly falls within section 59(1) of the *Immigration Act, 1976*.

In my view, a problematical right to a limited appeal from the Board to the Federal Court of Appeal does not compensate for the applicants not having, and therefore not being in a position to answer before the Board, the reasons of the Minister for his decision. It does not assure that the applicants will be fairly dealt with.

In my opinion the long established rule in judicial proceedings that justice must not only be done but must appear to be done, may be paraphrased for cases where the requirement is simply that of fair dealing, by saying that in such cases not only must the persons involved be dealt with fairly but it must be apparent that they are being so dealt with.

After reviewing all the facts and circumstances that are before me on these applications it is my opinion that the refusal to give the applicants the Minister's reasons for his decisions that they were not Convention refugees amounts to unfair treatment that may prejudice the possibility of their having a full and fair redetermination hearing, or even any redetermination hearing at all. At the very least it is not clear that the refusal does not amount to unfair treatment in that respect. Further there is no evidence that giving the Minister's reasons to applicants in cases of claims to refugee status would cause such inconvenience to the Department as would justify giving priority to the Department's administrative convenience over the applicants' right to fair treatment.

In the result the applicants are entitled to the relief asked for in paragraphs (a) and (f) of their originating notices of motion. They are not entitled to the relief asked for in paragraphs (b) to (e) inclusive, because the unfair treatment in respect of which relief is being sought occurred after the Minister had made his decisions that the applicants were not Convention refugees. Those decisions were final. There will be an order according-

feront l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour. Le cas relève manifestement de l'article 59(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

^a A mon avis, le droit incertain d'interjeter un appel d'une portée limitée contre une décision de la Commission devant la Cour d'appel fédérale ne constitue pas une compensation pour le fait que les motifs de la décision du Ministre ne soient pas communiqués aux requérants et qu'ils ne soient donc pas en mesure de répondre devant la Commission. Cela ne garantit pas que les requérants seront traités équitablement.

^c A mon avis la règle bien établie en matière de procédure judiciaire selon laquelle il est important que non seulement justice soit rendue mais qu'il soit manifeste que justice est rendue peut être paraphrasée, pour les cas où l'obligation consiste simplement à agir équitablement, en disant que dans de tels cas, l'intéressé doit non seulement être traité avec équité mais il doit être manifeste qu'il est effectivement traité équitablement.

^e Après avoir examiné tous les faits et toutes les circonstances de l'espèce, je suis d'avis que le refus de communiquer aux requérants les motifs des décisions du Ministre équivaut à un manque d'équité qui peut diminuer la possibilité d'obtenir une audition complète et impartiale de leur demande de réexamen ou même d'obtenir la tenue d'une audition de leur demande. A tout le moins, il n'est pas clair que le refus n'équivaille pas à un manque d'équité à cet égard. Et il ne nous a pas été prouvé que le fait de communiquer les motifs de la décision du Ministre aux requérants dans des cas de revendication du statut de réfugié causerait de tels inconvénients au Ministère qu'ils justifieraient que l'on fasse passer la bonne marche de l'administration du Ministère avant le droit des requérants à un traitement équitable.

Par conséquent, il est accordé aux requérants le redressement qu'ils demandent aux paragraphes a) et f) de leur avis introductif de requête. Ils n'ont pas droit au redressement demandé aux paragraphes b) à e) inclusivement parce que le manque d'équité relativement auquel le redressement est demandé est survenu après que le Ministre eut décidé que les requérants n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Ces décisions étaient

ly. In order that the relief granted may be effective there will be an order that the Minister send or deliver to the applicants, in writing, the reasons for those decisions.

The applicants are entitled to costs of these applications.

définitives. Une ordonnance sera rendue en conformité avec ce qui précède. Pour faire en sorte que le redressement demandé soit efficace, une ordonnance sera rendue enjoignant au Ministre d'envoyer ou de signifier aux requérants le texte des motifs de ces décisions.

Les requérants ont droit aux frais de leurs demandes.