

A-634-81

A-634-81

**Manuel Jesus Torres Quinones (Applicant)**

v.

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

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald J. and Primrose D.J.—Edmonton, October 25; Ottawa, December 9, 1982

*Immigration — Minister rejecting claim for Convention-refugee status — Applicant applying to Immigration Appeal Board for redetermination — Applicant's declaration referring to Minister's decision — Department submitting internal memo stating that special consideration deemed unwarranted — Department submitting letter reciting Minister's reasons — Board determining applicant not Convention refugee — Whether memo and letter capable of being prejudicial and should not have been before Board — Respondent conceding memo could be considered prejudicial and was submitted to Board without applicant's consent — Not improper for letter to be submitted — Proceeding under s. 71(1) of Immigration Act, 1976 not adversarial, so no right to respond to material submitted — Letter not "evidence prejudicial to the applicant" as per Saraos — Department having altered practice, in response to Federal Court decisions, by supplying reasons to applicant and to Board — "Redetermination" means reviewing Minister's decision and deciding on correctness — Necessary to have Minister's reasons to redetermine — Judicial or quasi-judicial tribunal has implicit right, unless expressly excluded, to consider reasons if empowered by statute to review actions of another — No exclusion in Immigration Act, 1976 — Requirement of enlarged record does not change nature of Board's function so as to render reasons inadmissible — Minister's decision and reasons not "evidence" as per Saraos — Applicant's declaration a response to Minister's reasons — Board's decision set aside, matter referred back for reconsideration — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 45, 70, 71.*

The applicant claimed to be a Convention refugee, but pursuant to section 45 of the *Immigration Act, 1976* ("the Act"), the Minister rejected this claim. The applicant then applied to the Immigration Appeal Board, under section 70, for a redetermination. As required by subsection 70(2), his application to the Board was accompanied by a sworn declaration. In paragraph 4 of the latter, a reference was made to the Minister's decision. The Immigration Department itself placed two documents before the Board. The first was an intra-departmental memo which stated that the applicant's case had been reviewed and that special consideration had been deemed

**Manuel Jesus Torres Quinones (requérant)**

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juge Heald et juge suppléant Primrose—Edmonton, 25 octobre; Ottawa, 9 décembre 1982.

*Immigration — Le Ministre a rejeté la demande de statut de réfugié au sens de la Convention — Le requérant s'est adressé à la Commission d'appel de l'immigration en vue d'un réexamen — La déclaration du requérant a fait mention de la décision du Ministre — Le Ministère a soumis une note interne disant qu'une mesure spéciale n'était pas justifiée — Le Ministère a soumis une lettre donnant les motifs du Ministre — La Commission a décidé que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention — La note et la lettre pouvaient-elles être préjudiciables et auraient-elles dû ne pas être portées à la connaissance de la Commission? — L'intimé reconnaît que la note pourrait être considérée comme préjudiciable et qu'elle a été soumise à la Commission sans le consentement du requérant — Soumettre la lettre n'a rien de l'irrégulier — La procédure prévue à l'art. 71(1) de la Loi sur l'immigration de 1976 n'étant pas contradictoire, le droit de répondre aux documents soumis n'existe pas — La lettre ne constitue pas «une preuve préjudiciable au requérant» au sens de l'affaire Saraos — Pour se conformer aux décisions de la Cour fédérale, le Ministère a modifié la pratique en fournissant les motifs au requérant et à la Commission — «Réexamen» signifie révision de la décision du Ministre et décision sur son bien-fondé — Les motifs du Ministre sont nécessaires à un réexamen — En l'absence de disposition législative expresse contraire, un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire a un pouvoir implicite de prendre en considération les motifs s'il tient de la loi le pouvoir de réexaminer les décisions d'un autre — La Loi sur l'immigration de 1976 ne contient aucune interdiction de ce genre — L'exigence d'un dossier élargi ne change pas la nature de la fonction de la Commission de manière à rendre irrecevables les motifs — La décision et les motifs du Ministre ne constituent pas une «preuve» au sens de l'affaire Saraos — La déclaration du requérant constitue une réponse aux motifs du Ministre — La décision de la Commission est annulée, et l'affaire renvoyée pour nouvel examen — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2(1), 45, 70, 71.*

Le requérant a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, mais en vertu de l'article 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* («la Loi»), le Ministre a rejeté cette revendication. Le requérant, en vertu de l'article 70, a demandé un nouvel examen par la Commission d'appel de l'immigration. Conformément au paragraphe 70(2), il a accompagné sa demande d'une déclaration sous serment dont le paragraphe 4 fait mention de la décision du Ministre. Le ministère de l'Immigration lui-même a porté deux documents à la connaissance de la Commission. Le premier était une note intraministérielle disant que le cas du requérant avait été examiné et qu'aucune

unwarranted. The second was a copy of a letter advising the applicant of the Minister's determination and setting forth the Minister's reasons. Pursuant to section 71 of the Act, the Board refused to allow the applicant's claim for Convention-refugee status to proceed, and determined that he was not a Convention refugee. The applicant applied under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the Board's decision, on the ground that the two documents were capable of being prejudicial to his case and therefore should not have been before the Board.

*Held, per Heald J.* (Primrose D.J. concurring): The Board's decision should be set aside and the matter referred back for reconsideration and redetermination, on the basis that the letter, but not the memo, may properly be placed before the Board. The respondent has conceded that the memo could be considered prejudicial, and that it was submitted to the Board without the applicant's consent. In light of the judgment in *Saraos*, it follows that the presentation of the memo to the Board vitiated the subsequent decision. The objections with respect to the letter could not, however, be upheld. A proceeding before the Board under subsection 7(1) is not of an adversarial nature; therefore, documents submitted at that stage cannot be looked upon as material submitted by an adverse party, and no right to respond to such material is evoked. Secondly, the letter was not "evidence prejudicial to the applicant" in the sense in which that term was employed in *Saraos*. While subsection 45(5) requires only that the Minister inform the applicant (*inter alia*) of his determination, the judgment of the Trial Division in *Brempong* has prompted the Department to alter its practice, so that it now advises an applicant of the reasons for a section 45 determination. In that same matter, the Court of Appeal stated that the Minister's reasons should have been before the Court where the applicant is seeking to review and set aside the Minister's decision; and probably in response to that statement, it has become standard for the Department, when a redetermination has been applied for, to forward to the Board copies of the letter advising the applicant of the Minister's reasons. An examination of the Act indicates that the Court of Appeal's reasoning in *Brempong* applies equally with respect to the placing of reasons before the Board in a redetermination under sections 70 and 71. The Board's obligation to redetermine is an obligation to review the Minister's determination and decide upon its correctness. In the discharge of this obligation, the Minister's reasons are a necessary part of the record. When a judicial or quasi-judicial tribunal is empowered by statute to review and judge the actions of any other tribunal, there is an implicit right in the reviewing authority to consider any reasons given for the actions under review. This right exists unless it is expressly excluded by the governing statute, and no such express provision is to be found in the Act. The fact that the Act calls for an enlarged record does not alter the nature of the function performed by the Board so as to render inadmissible the reasons of the tribunal being reviewed. The Minister's decision and reasons are not the kind of "evidence" the exclusion of which is addressed in *Saraos*, and the reference in paragraph 4 of the applicant's declaration may be regarded as a response to the Minister's reasons.

mesure spéciale n'était justifiée. Le deuxième était une copie d'une lettre informant le requérant de la décision du Ministre et exposant ses motifs. En vertu de l'article 71 de la Loi, la Commission a refusé de permettre à la demande, formulée par le requérant, de statut de réfugié au sens de la Convention de suivre son cours, et elle a décidé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Se fondant sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le requérant a demandé l'examen et l'annulation de la décision de la Commission au motif que les deux documents pouvaient lui être préjudiciables et n'auraient donc pas dû être portés à la connaissance de la Commission.

*Arrêt:* le juge Heald (avec l'appui du juge suppléant Primrose): La décision de la Commission devrait être annulée, et l'affaire renvoyée pour nouvel examen et décision tenant compte du fait que la lettre, et non la note, pouvait, à juste titre, être portée à la connaissance de la Commission. L'intimé a reconnu que la note pourrait être considérée comme préjudiciable, et qu'elle avait été soumise à la Commission sans le consentement du requérant. Compte tenu du jugement dans l'affaire *Saraos*, il s'ensuit que la présentation de la note à la Commission a vicié la décision ultérieure. Toutefois les objections quant à la lettre ne sauraient être confirmées. Une procédure tenue devant la Commission en vertu du paragraphe 71(1) n'est pas de caractère contradictoire; par conséquent, les documents soumis à ce stade ne sauraient être considérés comme des documents soumis par une partie adverse, et il n'est invoqué aucun droit de répondre à ces documents. Deuxièmement, la lettre n'était pas une «preuve préjudiciable au requérant» au sens où cette expression est employée dans *Saraos*. Le paragraphe 45(5) exige seulement que le Ministre informe le requérant (entre autres) de sa décision, mais le jugement de la Division de première instance dans *Brempong* a incité le Ministère à modifier sa pratique, de sorte qu'il informe maintenant les requérants des motifs d'une décision fondée sur l'article 45. Au même sujet, la Cour d'appel a jugé que les motifs du Ministre devraient être portés à la connaissance de la Cour lorsque le requérant demande l'examen et l'annulation de la décision du Ministre; c'est probablement en réponse à cela que le Ministère a adopté la pratique, lorsqu'un réexamen est demandé, d'envoyer à la Commission des copies de la lettre informant le requérant des motifs du Ministre. Il ressort de l'examen de la Loi que le raisonnement adopté par la Cour d'appel dans *Brempong* s'applique également à la communication des motifs à la Commission dans un cas de réexamen en vertu des articles 70 et 71. Le réexamen par la Commission comporte l'obligation de réviser la décision du Ministre et de décider de son bien-fondé. Dans l'exécution de cette obligation, les motifs du Ministre doivent nécessairement faire partie du dossier. Lorsqu'un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire tient de la loi le pouvoir de réexaminer et de juger les décisions d'un autre tribunal, il existe dans le pouvoir de réexamen un pouvoir implicite de prendre en considération les motifs des décisions examinées. Ce droit existe si la loi ne l'exclut pas expressément et la Loi en cause ne contient pas de disposition expresse de ce genre. Le fait que la Loi exige un dossier élargi ne change pas la nature de la fonction exercée par la Commission de manière à rendre irrecevables les motifs du tribunal soumis au contrôle judiciaire. La décision et les motifs du Ministre ne constituent pas le genre de «preuve» dont l'exclusion est envisagée dans *Saraos*, et le paragraphe 4 de la déclaration, qui les mentionne, peut être considéré comme une réponse aux motifs du Ministre.

*Per* Thurlow C.J. dissenting in part: The letter was capable of being prejudicial in that the Minister's opinion as to the vagueness and credibility of the applicant's evidence could have influenced the Board, and in that the applicant might have considered including additional material in his declaration if he had known that the letter was going to be submitted. The procedure on a section 70 application is of a special kind: it does not give the applicant any opportunity to appear before the Board; nor is there statutory authorization for the Department's submitting anything to the Board in support of the Minister's decision, or for the Board's requesting or receiving information beyond what the applicant has supplied. The applicant would, however, be unable to object if he were to comply with a request from the Board for further information. The Act contemplates that the Board's decision will be made solely on the basis of the material supplied by the applicant. The proceeding is not comparable to an application in the Court of Appeal for judicial review, and consequently, that Court's decision in *Brempong* has no application here. The *Saraos* case, on the other hand, sets forth certain principles regarding the consideration, by the Board, of evidence not mentioned in subsection 70(2). The earlier case of *Diaz* is reconcilable with those principles, but is distinguishable from the instant case with respect to the facts. The reference in the applicant's declaration to the decision of the Minister cannot be regarded as a consent either to the Board's considering the reasons of the Minister, or to the Department's submitting the letter to the Board. Accordingly the letter, like the memo, should not have been before the Board.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Brempong v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 211 (C.A.); *Diaz v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 2 F.C. 188 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Saraos v. Minister of Employment and Immigration Canada et al.*, [1982] 1 F.C. 304 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Brempong v. Refugee Status Advisory Committee, et al.*, [1980] 2 F.C. 316; 109 D.L.R. (3d) 664 (T.D.).

## COUNSEL:

*G. B. Gawne* for applicant.  
*B. J. Saunders* for respondent.

## SOLICITORS:

*Chapman, Finlay, MacPherson & Gawne*, Edmonton, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

Le juge en chef Thurlow dissident en partie: La lettre pouvait être préjudiciable parce que l'avis du Ministre quant à l'imprécision et à la crédibilité de la preuve du requérant pouvait influencer la Commission, et que le requérant aurait pu envisager d'inclure des documents additionnels dans sa déclaration s'il avait su que la lettre allait être soumise à la Commission. La procédure prévue à l'article 70 est d'un genre particulier: le requérant n'a aucune possibilité de comparaître devant la Commission; la loi n'autorise pas le Ministère à faire valoir quoi que ce soit devant la Commission pour appuyer la décision du Ministre; elle n'autorise pas non plus la Commission à demander ou à recevoir des renseignements autres que ce que le requérant lui soumet. Si la Commission devait demander au requérant de fournir d'autres renseignements, et s'il exécutait, il ne serait plus à même de soulever des objections. La Loi prévoit que la décision de la Commission doit être rendue uniquement sur la base des pièces soumises par le requérant. La procédure n'est pas comparable à la demande de contrôle judiciaire adressée à la Cour d'appel et, par conséquent, la décision rendue par la Cour dans *Brempong* ne s'applique pas en l'espèce. Par ailleurs, l'affaire *Saraos* expose certains principes concernant l'examen par la Commission d'éléments de preuve non mentionnés au paragraphe 70(2). On peut concilier l'affaire antérieure *Diaz* avec ces principes, mais celle-ci se distingue de l'espèce quant aux faits. La mention, dans la déclaration du requérant, de la décision du Ministre ne saurait être considérée comme une autorisation accordée à la Commission de prendre en considération les motifs du Ministre, ni comme une permission accordée au Ministère de soumettre la lettre à la Commission. Par conséquent, ni la lettre ni la note n'auraient dû être soumises à la Commission.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Brempong c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211 (C.A.); *Diaz c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 188 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Saraos c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et autre*, [1982] 1 C.F. 304 (C.A.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Brempong c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié, et autres*, [1980] 2 C.F. 316; 109 D.L.R. (3d) 664 (1<sup>re</sup> inst.).

## AVOCATS:

*G. B. Gawne* pour le requérant.  
*B. J. Saunders* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Chapman, Finlay, MacPherson & Gawne*, Edmonton, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

THURLOW C.J. (*dissenting in part*): This is an application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board refusing, under subsection 71(1)<sup>1</sup> of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, to allow the applicant's application for redetermination of his claim for Convention-refugee status to proceed, and determining that he is not a Convention refugee.

The only points relied on in support of the application were that there were before the Board two documents which were not part of the applicant's application to the Board and which were capable of being prejudicial to the applicant's case. The documents were:

1. a memorandum from the Chief of Operational Procedures for Applicants in Canada, an official of the Department of Employment and Immigration, to the chief of the Edmonton office of the Department, saying of the applicant,

The Special Review Committee has reviewed this case and has decided that special consideration is not warranted.

and

2. a copy of the Refugee Status Advisory Committee's letter advising the applicant of the Minister's determination, under subsection 45(5), that the applicant was not a "Convention refugee" as defined in subsection 2(1) of the Act. The letter included the following:

The reasons for the Minister's decision are as follows:

Your activities in support of the Unidad Popular appear to have been more social than political. You provide a very vague description of seven detentions, but I note that you

<sup>1</sup> 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.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW (*dissident en partie*): Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle la Commission d'appel de l'immigration a refusé, en vertu du paragraphe 71(1)<sup>1</sup> de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, de permettre à la demande, formée par le requérant, de réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention de suivre son cours, et a jugé qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

Le seul argument invoqué à l'appui de la demande est que dans le dossier dont la Commission était saisie, il y avait deux documents qui ne faisaient pas partie de la demande soumise par le requérant à la Commission et qui étaient susceptibles d'être préjudiciables à la cause du requérant. Ces documents sont:

1. Une note envoyée par le chef des Formalités opérationnelles pour les requérants au Canada, un fonctionnaire du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, au chef du bureau d'Edmonton du Ministère et disant:

[TRADUCTION] Le comité spécial d'étude a examiné ce cas et décidé qu'une mesure spéciale n'était pas justifiée.

2. Une copie de la lettre écrite par le comité consultatif sur le statut de réfugié avisant le requérant de la décision rendue par le Ministre en vertu du paragraphe 45(5) et selon laquelle le requérant n'est pas un «réfugié au sens de la Convention» selon la définition que donne le paragraphe 2(1) de la Loi. La lettre comprend le passage suivant:

[TRADUCTION] Voici les motifs de la décision du Ministre:

Les activités auxquelles vous avez participé pour appuyer le mouvement Unidad Popular semblent avoir revêtu un caractère plus social que politique. Vous faites état, d'une façon

<sup>1</sup> 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.

were detained for only a few hours on each occasion and were never held in prison.

Your description of problems with members of DINA who were posing as sanitation and tax inspectors lacks credibility in that it does not appear likely that members of that organization would resort to that kind of subterfuge.

It was conceded at the argument that both documents were in fact put before the Board by the Department and not by the applicant. It was conceded, as well, that the first document was prejudicial, and that on that account the Board's decision should be set aside and the matter referred back to the Board for reconsideration and redetermination.

Notwithstanding the submission of counsel for the respondent, in my opinion, the second document is also capable of being prejudicial in at least two ways. The opinion expressed on behalf of the Minister both as to the vagueness of the evidence and its credibility could, as it seems to me, have its influence—subtle or otherwise—on the approach of the Board to its consideration of the evidence submitted by the applicant. Further, had the applicant known that the document would be put before the Board by the Department he might well have considered including additional material to meet it in his declaration.

Counsel for the Department also submitted that the document was nevertheless properly before the Board.

The question of what material may properly be considered by the Board when dealing with the first stage of an application for redetermination under section 70<sup>2</sup> of the Act was recently considered by this Court in *Saraos v. Minister of*

<sup>2</sup> 70. (1) A person who claims to be a Convention refugee and has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) that he is not a Convention refugee may, within such period of time as is prescribed, make an application to the Board for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee.

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

(a) the nature of the basis of the application;

(Continued on next page)

très vague, de sept détentions, mais je constate que vous avez été détenu seulement pendant quelques heures à chaque occasion, et que vous n'avez jamais été détenu en prison.

Votre description de difficultés avec des membres de DINA qui se faisaient passer pour des inspecteurs sanitaires et fiscaux manque de crédibilité en ce qu'il semble peu probable que des membres de cette organisation recourraient à ce genre de subterfuge.

Il a été admis aux débats que ces deux documents avaient, en fait, été soumis à la Commission par le Ministère et non par le requérant. Il a également été reconnu que le premier document était préjudiciable, et que de ce fait, la décision de la Commission devrait être infirmée, et l'affaire renvoyée à la Commission pour nouvel examen et nouvelle décision.

Malgré la prétention de l'avocat de l'intimé, j'estime que le deuxième document est également susceptible d'être préjudiciable, d'au moins deux façons. L'avis exprimé au nom du Ministre quant à l'imprécision de la preuve et à sa crédibilité pouvait, à mon avis, influencer, de façon subtile ou autre, l'esprit dans lequel la Commission aborderait l'examen de la preuve soumise par le requérant. En outre, si le requérant avait su que le document serait porté à la connaissance de la Commission par le Ministère, il aurait très bien pu envisager d'inclure des documents additionnels pour le réfuter dans sa déclaration.

L'avocat du Ministère fait également valoir que le document a néanmoins été, à bon droit, soumis à la Commission.

Cette Cour a eu tout récemment l'occasion d'examiner la question de savoir quels documents peuvent être examinés par la Commission au stade préliminaire d'une demande de réexamen visée à l'article 70<sup>2</sup> de la Loi. Il s'agit de l'affaire *Saraos*

<sup>2</sup> 70. (1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et à qui le Ministre a fait savoir par écrit, conformément au paragraphe 45(5), qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans le délai prescrit, présenter à la Commission une demande de réexamen de sa revendication.

(2) Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

(a) le fondement de la demande;

(Suite à la page suivante)

*Employment and Immigration Canada et al.*<sup>3</sup>

In that case, Pratte J., after discussing the purely administrative character of the proceedings leading to the Minister's decision, went on to say<sup>4</sup> with respect to the function of the Immigration Appeal Board at that stage:

However, the special character of the decision that must be made at the first step pursuant to subsection 71(1) must be stressed. That decision is made without a hearing at a time when the applicant has not yet an adversary who opposes his claim and when, in the normal course, there is nothing before the Board except the application for redetermination and the other documents filed by the applicant pursuant to subsection 70(2). The function of the Board at that stage is not to assess and weigh contradictory evidence adduced by parties having divergent interests; it is merely to consider the documentary evidence filed by the applicant in support of his claim pursuant to subsection 70(2) and form an opinion on the chances of success of the application.

The procedure for reaching the decision is also unusual. The application is to be in writing. It is of an *ex parte* nature. There is no provision for an oral hearing. The applicant thus has no opportunity to appear before the tribunal that is to decide whether his claim will be permitted to proceed. On the other hand, no opportunity is given to the Department to put anything before the tribunal in support of the Minister's decision, either orally or in writing. Moreover, the Board itself is not authorized by the statute to ask for or receive information or representations in addition to what the applicant puts before it with his application, though if the Board were to ask the applicant for further information and he responded by supplying it he would no longer be in a position to object to its reception and consideration.

In the *Saraos* case, Pratte J. continued:<sup>5</sup>

(Continued from previous page)

(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.

<sup>3</sup> [1982] 1 F.C. 304 (C.A.).

<sup>4</sup> Id., at p. 308.

<sup>5</sup> Id., at p. 309.

*c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et autre*<sup>3</sup>.

Dans cette affaire, le juge Pratte, après avoir discuté du caractère purement administratif des procédures conduisant à la décision du Ministre, a ajouté ceci<sup>4</sup> au sujet de la fonction de la Commission d'appel de l'immigration à ce stade:

Cependant, le caractère spécial de la décision qui doit être rendue en vertu du paragraphe 71(1), lors de la première étape, doit être souligné. Cette décision est rendue sans qu'il y ait eu d'audition, à un moment où personne ne s'oppose à la demande du requérant et alors que la Commission n'a habituellement devant elle que la demande de réexamen et les autres documents déposés par le requérant conformément au paragraphe 70(2). Le rôle de la Commission à ce stade des procédures n'est pas d'apprécier et de comparer les preuves contradictoires fournies par des parties dont les intérêts sont divergents, mais seulement d'examiner la preuve écrite déposée à l'appui de sa demande par le requérant conformément au paragraphe 70(2), et de se former une opinion sur les chances de réussite de la demande.

La procédure qui mène à la décision est également inhabituelle. La demande doit être faite par écrit. Elle est présentée *ex parte*. Aucune audition n'est prévue. Le requérant n'a donc aucune possibilité de comparaître devant le tribunal qui doit décider si sa demande doit être autorisée à suivre son cours. D'autre part, le Ministère n'a aucune possibilité de faire valoir quoi que ce soit devant le tribunal pour appuyer la décision du Ministre, que ce soit oralement ou par écrit. En outre, la Commission elle-même n'est pas autorisée par la loi à demander ou à recevoir des renseignements ou des observations autres que ce que le requérant lui soumet avec sa demande, mais si la Commission devait demander au requérant de fournir d'autres renseignements, et s'il s'exécutait, il ne serait plus à même de s'opposer à la réception ou à l'examen de ces renseignements.

Dans l'affaire *Saraos*, le juge Pratte poursuit en ces termes<sup>5</sup>:

(Suite de la page précédente)

b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;

c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et

d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

<sup>3</sup> [1982] 1 C.F. 304 (C.A.).

<sup>4</sup> Id., à la p. 308.

<sup>5</sup> Id., à la p. 309.

I now come back to the problem to be resolved: must a decision of the Board dismissing a claim summarily pursuant to subsection 71(1) be set aside if it was not made solely on the basis of the documents mentioned in subsection 70(2)? This question does not admit of a simple answer. Distinctions must be made:

1. The fact that the Board has considered evidence other than the documents mentioned in subsection 70(2) certainly does not affect the validity of the Board's decision if the evidence in question is in no way prejudicial to the applicant. To set aside a decision of the Board on such a ground would be a futile exercise.

2. The validity of the Board's decision is not affected either, in my view, even if the evidence is prejudicial to the applicant, when the applicant himself has either asked or agreed that the Board take that evidence into consideration. (Whether or not an applicant has in fact asked or agreed that the Board take the evidence into consideration is a question of fact to be determined by the Court in each case.) In those circumstances, an applicant cannot complain that the Board acted on his request or consent.

3. The Board's decision should be set aside, however, if the evidence is prejudicial to the applicant and was considered by the Board without his consent.

In the present case, I have no doubt that the irregularity committed by the Board does not vitiate its decision. The applicant blames the Board for having taken into consideration the evidence given by his brother-in-law before the senior immigration officer on the occasion of the applicant's examination under oath. However, if that witness was examined at that time, it was by the applicant's counsel and at his express request. Moreover, it is the applicant who, with the assistance of counsel, filed with the Board, without any reserve or objection, the evidence that he now says should not have been considered. This is clearly a case, in my view, where the applicant has consented or must be deemed to have consented to the introduction into the record of the evidence in question.

In *Diaz v. Minister of Employment and Immigration*,<sup>6</sup> a case decided some months before the *Saraos* decision, the Court had declined to set aside the Board's decision where it appeared that the letter advising the applicant of the Minister's decision had been before the Board. The applicant, in one paragraph of his declaration, had quoted a paragraph from the reasons stated in the letter. In another paragraph of his declaration, the applicant had expressed a belief that the Minister had misinterpreted his fear to be fear of military service. The Court appears to have considered that these references by the applicant to the Minister's reasons fell within the meaning of "such other representations as the applicant deems relevant to

<sup>6</sup> [1981] 2 F.C. 188 (C.A.).

J'en reviens maintenant au point de savoir si la décision de la Commission de rejeter sommairement une demande en application du paragraphe 71(1) doit être annulée si elle a été rendue à partir de documents autres que ceux mentionnés au paragraphe 70(2). Il n'y a pas de solution simple à ce problème. Des distinctions doivent être faites:

1. Que la Commission ait tenu compte d'éléments de preuve autres que les documents mentionnés au paragraphe 70(2) n'a certainement aucun effet sur la validité de sa décision si les éléments en question n'étaient pas préjudiciables au requérant. Il serait absurde d'annuler une décision de la Commission pour ce seul motif.

2. Même si les preuves considérées sont préjudiciables au requérant, la validité de la décision de la Commission n'est à mon avis nullement affectée lorsque le requérant a lui-même demandé ou accepté que la Commission tienne compte de ces preuves. (Il appartient à la Cour d'apprécier dans chaque cas la question de fait de savoir si le requérant a demandé ou accepté que la Commission tienne compte des preuves dont il s'agit.) Dans ces circonstances, le requérant ne peut se plaindre de ce que la Commission a agi à sa demande ou avec son consentement.

3. Toutefois, la décision de la Commission doit être annulée si la preuve est préjudiciable au requérant et si la Commission l'a prise en considération sans son consentement.

En l'espèce, il ne fait pour moi aucun doute que l'irrégularité commise par la Commission ne vicie pas sa décision. Le requérant reproche à la Commission d'avoir tenu compte du témoignage de son beau-frère devant l'agent d'immigration supérieur lors de son propre interrogatoire sous serment. Or, le témoin a été interrogé par l'avocat du requérant et à la demande expresse de ce dernier. De plus, c'est le requérant qui, assisté d'un avocat, a déposé devant la Commission, sans réserve ni objection, le témoignage dont il soutient maintenant qu'elle n'aurait pas dû tenir compte. J'estime qu'il s'agit manifestement d'un cas où le requérant a accepté, ou doit être présumé avoir accepté, que le témoignage en question soit versé au dossier.

Dans l'affaire *Diaz c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>6</sup>, qui a été jugée quelques mois avant l'affaire *Saraos*, la Cour avait refusé d'annuler la décision de la Commission où il appert que la lettre avisant le requérant de la décision du Ministre avait été portée à la connaissance de la Commission. Dans un paragraphe de sa déclaration, le requérant avait cité un paragraphe des motifs exposés dans la lettre. Dans un autre paragraphe de la même déclaration, il avait exprimé l'opinion que le Ministre avait mal interprété sa peur du service militaire. La Cour semble avoir considéré que les mentions par le requérant des motifs du Ministre tombaient dans «toutes observations que le demandeur estime pertinentes» figu-

<sup>6</sup> [1981] 2 C.F. 188 (C.A.).

the application", in paragraph 70(2)(d), and were sufficient to justify the Board in examining the letter itself so as to be informed of all that was in it.

The exposition of the statute in the *Saraos* case can, as it seems to me, be reconciled with the conclusion reached by the Court in the *Duran* case on two possible bases. The first is that the Court concluded on the facts that the applicant had asked or agreed that the Court take the Minister's letter into consideration. The second is that the letter was not prejudicial because the whole of what might have been prejudicial in it was disclosed in the applicant's declaration.

The Minister's decision itself was the subject of an application for review in *Brempong v. Minister of Employment and Immigration*.<sup>7</sup> The Court held that, as what was under attack was a purely administrative decision not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, the Court did not have jurisdiction to entertain the application. In the course of his reasons, Urie J. observed [at pages 213-214]:

As a result of an application filed on behalf of the applicant herein, the Trial Division granted an order that the Minister of Employment and Immigration send or deliver to the applicant or his counsel, in writing, the reasons for his determination that the applicant is not a Convention refugee. With respect, I have grave doubts as to the propriety of requiring the Minister to give such reasons. However, that question is not one upon which we are called to make a decision in this application. The order also provided that until the applicant or his counsel have received the said reasons and have been given a reasonable opportunity to submit to the respondent Immigration Appeal Board responses to the Minister's reasons, the Board is prohibited from considering the application of the applicant for redetermination of his claim that he is a Convention refugee. We were advised by counsel that an appeal from this order was filed but, for some unspecified reason, it has been withdrawn. In compliance with the order, the Minister apparently provided reasons for his decision but they are not part of the record in this application, although they ought to have been if we are properly to consider this application on its merits since what was said by the Minister forms the basis of the attack on his determination of the issue before him.

It is clear that in this Court a decision that is to be reviewed must be before the Court but, in my opinion, that situation is not comparable to the situation where an application for redetermination is made to the Immigration Appeal Board under

rant au paragraphe 70(2)d), et suffisaient pour justifier l'examen par la Commission de la lettre elle-même afin de prendre connaissance de tout son contenu.

On peut concilier l'interprétation de la loi dans l'affaire *Saraos* et la conclusion tirée par la Cour dans l'affaire *Diaz* et ce, sur deux bases possibles. La première veut que la Cour ait conclu, à la lumière des faits, que le requérant avait demandé ou accepté que la Cour tienne compte de la lettre du Ministre. La deuxième, que la lettre n'était pas préjudiciable, l'ensemble de ce qui aurait pu être préjudiciable dans cette lettre ayant été révélé dans la déclaration du requérant.

La décision du Ministre elle-même a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire dans l'affaire *Brempong c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*<sup>7</sup>. La Cour a jugé que, l'objet de la contestation étant une décision purement administrative qui n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, elle n'avait pas compétence pour connaître de la demande. Dans ses motifs, le juge Urie fait cette remarque [aux pages 213 et 214]:

Suite à cette demande du requérant, la Division de première instance a émis une ordonnance enjoignant au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de faire parvenir ou délivrer au requérant ou à son avocat, par écrit, les motifs de sa décision refusant au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention. Je doute fort de l'opportunité d'exiger ainsi du Ministre de fournir ces motifs. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas appelés à nous prononcer sur cette question en la cause. L'ordonnance défend aussi à la Commission d'entendre la demande du requérant tendant au réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention jusqu'à ce qu'il ait, lui ou son avocat, reçu les motifs concernés et qu'il ait eu la possibilité de présenter à l'intimée la Commission d'appel de l'immigration, ses arguments à l'encontre des motifs du Ministre. Les avocats nous ont appris que cette ordonnance a fait l'objet d'un appel, mais que cet appel a été abandonné pour un motif quelconque. Obéissant à l'ordonnance, le Ministre aurait fourni les motifs de sa décision, mais ceux-ci n'ont pas été versés au dossier de la présente demande. Toutefois, ils auraient dû l'être s'il nous faut nous prononcer sur le fond en connaissance de cause, puisque ce qu'a dit le Ministre constitue le fondement de la contestation de la décision qu'il a rendue.

Il est clair que devant cette Cour, une décision qui doit être examinée doit être produite devant la Cour mais, à mon avis, cette situation n'est pas comparable à la situation où une demande de réexamen est adressée à la Commission d'appel de

<sup>7</sup> [1981] 1 F.C. 211 (C.A.).

<sup>7</sup> [1981] 1 C.F. 211 (C.A.).

subsection 70(1) of the *Immigration Act, 1976*. That, as has already been pointed out, is a special kind of procedure which, as I see it, contemplates that the material on which the application is to be determined is to be only that put before the Board by the applicant. The *Brempong* case accordingly, in my view, does not bear on the question involved in the present case.

I come now to the applicant's declaration in the present case. It consists of the following six paragraphs:

1. That I am the Applicant in the Application for a Redetermination of a claim to be a Convention Refugee, a copy of which application is attached hereto and marked as Exhibit "A" to this my Statutory Declaration.
2. That attached hereto and marked as Exhibit "B" to my Statutory Declaration is a copy of the transcript of my examination under oath conducted before T. Van Den Bussche, Senior Immigration Officer, on the 21st day of March, A.D. 1980.
3. That attached hereto and marked as Exhibit "C" to this my Statutory Declaration is the original handwritten copy of the document referred to commencing at the final question on page 12 of the transcript, aforesaid, and thereafter, and that attached hereto and marked as Exhibit "D" to this my Statutory Declaration is a typewritten copy of the said document.
4. That I make this application on the basis that I feel that the Minister of Employment and Immigration erred in determining that I am not a Convention Refugee, as I fear persecution should I return to Chile, because of my associations with the Unidad Popular and members thereof.
5. That the facts on which I base my application are set forth in my statement under oath contained in Exhibit "B" to this my Statutory Declaration.
6. That at the hearing before the Immigration Appeal Board I intend to offer as evidence greater detail of the occurrence referred to in my statement under oath, including detail as to my physical and sexual abuse by the military and secret police, together with medical evidence in support thereof.

It will be observed that the only reference to the Minister's decision is in paragraph 4. As I read it, that paragraph is no more than a reiteration of the basis of the applicant's claim. No part of the Minister's reasons is quoted nor are the reasons produced as an exhibit. Nor does the paragraph purport to refer to the Minister's reasons for refusing the claim. I do not think such a paragraph can be regarded as a request or agreement that the reasons be considered by the Board, or even as a permission to the Board to examine the Minister's reasons. Still less is it a licence to the Department

l'immigration en vertu du paragraphe 70(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il s'agit, comme il a été déjà souligné, d'un genre spécial de procédure qui, comme je l'entends, envisage que le dossier à partir duquel la demande doit être tranchée est composé uniquement des pièces que le requérant a soumises à la Commission. Par conséquent, l'affaire *Brempong* ne s'applique pas, à mon avis, à la question soulevée dans l'espèce présente.

J'aborde maintenant la déclaration statutaire faite par le requérant en l'espèce. Elle est composée de six paragraphes suivants:

- [TRADUCTION] 1. Je suis le requérant dans la présente demande de réexamen de ma revendication du statut de réfugié au sens de la Convention. Copie de cette demande est annexée aux présentes sous la cote «A».
2. Copie de l'interrogatoire sous serment conduit par l'agent d'immigration supérieur T. Van Den Bussche le 21 mars 1980 est annexée aux présentes sous la cote «B».
3. Le manuscrit original du document dont il est question à partir de la dernière question à la page 12 de l'interrogatoire susdit, et une copie dactylographiée dudit document sont joints aux présentes sous les cotes «C» et «D» respectivement.
4. Je fais cette demande parce que j'estime que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a commis une erreur en décidant que je ne suis pas un réfugié au sens de la Convention, car je crains que, si je retournais au Chili, je serais persécuté à cause de mes liens avec le mouvement Unidad Popular et les membres de celui-ci.
5. Les faits sur lesquels est fondée ma demande sont exposés dans ma déclaration sous serment, la pièce «B» annexée à ma déclaration statutaire.
6. À l'audition tenue devant la Commission d'appel de l'immigration, j'ai l'intention de donner en preuve plus de détails sur l'événement mentionné dans ma déclaration sous serment, notamment des détails sur les abus physiques et sexuels commis par l'armée et la police secrète à mon égard, avec des preuves médicales à l'appui.

Il est à souligner que la seule allusion à la décision du Ministre se trouve au paragraphe 4. Selon moi, ce paragraphe est simplement une réaffirmation du fondement de la revendication du requérant. Aucune partie des motifs du Ministre n'est citée, ni les motifs sont-ils produits comme pièce. Ce paragraphe ne mentionne pas non plus les motifs du rejet de la revendication par le Ministre. Je ne pense pas que ce paragraphe puisse être considéré comme une demande ou une autorisation donnant à la Commission le droit de tenir compte de ces motifs, ou même comme permission

to put the Minister's letter before the Board. Accordingly, even on the basis of the reasoning in the *Diaz* case, I am of the opinion that the Minister's letter should not have been before the Board.

I would set aside the Board's decision and refer the matter back to the Board for reconsideration and redetermination of the applicant's claim, on the basis that neither the memorandum nor the letter described in these reasons should form part of the material that may properly be considered by the Board.

\* \* \*

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

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board wherein the Board refused to allow the applicant's application for a redetermination of his claim for Convention-refugee status to proceed, and determined that the applicant is not a Convention refugee.

In the Case upon which the section 28 application was argued, there appear two documents which are important to the final determination of the issues herein. The first document (Case, p. 35) is a memorandum dated March 17, 1981, and was signed by one B. Maitland, described as "Chief Applicants in Canada Division, Operational Procedures, Foreign Branch of Employment and Immigration Canada", and was sent to the Manager, Canada Immigration Centre, Edmonton, Alberta. The memorandum reads as follows:

Manuel Jesus Torres-Quinones—d.o.b. 11/2/41—Chile

The Special Review Committee has reviewed this case and has decided that special consideration is not warranted.

The second document (Case, p. 36), also dated March 17, 1981 is a letter addressed to the applicant from the Registrar, Refugee Status Advisory Committee. That letter reads as follows:

accordée à la Commission de prendre en considération les motifs du Ministre. Il s'agit moins encore d'une autorisation accordée au Ministère de soumettre la lettre du Ministre à la Commission.

*a* Par conséquent, même sur la base du raisonnement adopté dans l'affaire *Diaz*, j'estime que la lettre du Ministre n'aurait pas dû être soumise à la Commission.

*b* J'estime qu'il y a lieu d'annuler la décision de la Commission et de renvoyer l'affaire devant la Commission pour nouvel examen et nouvelle décision à l'égard de la revendication du requérant en partant du principe que ni la note ni la lettre mentionnées dans ces motifs ne doivent faire partie des pièces que la Commission peut prendre en considération.

\* \* \*

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

LE JUGE HEALD: Cette demande, fondée sur l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle la Commission d'appel de l'immigration a refusé de permettre à la demande, formée par le requérant, de réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention de suivre son cours et a jugé que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

*f* Dans le dossier conjoint sur lequel on s'est appuyé pour soutenir la demande fondée sur l'article 28 figurent deux documents qui sont essentiels à la disposition finale des points litigieux en l'espèce. Pour ce qui est du premier document (Dossier conjoint, p. 35), il s'agit d'une note datée du 17 mars 1981 et signée par un certain B. Maitland, dont le titre est: «Chef, Division de requérants au Canada, Formalités opérationnelles, Service extérieur, Emploi et immigration Canada», et adressée au directeur du Centre d'immigration du Canada d'Edmonton (Alberta). La note est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] Manuel Jesus Torres-Quinones—d.d.n. 11/2/41—Chili

*i* Le comité spécial d'étude a examiné ce cas et décidé qu'une mesure spéciale n'était pas justifiée.

*j* Le deuxième document (Dossier conjoint, p. 36), également daté du 17 mars 1981, est une lettre que le greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié a envoyé au requérant. Cette lettre est ainsi conçue:

Mr. Manuel Jesus Torres Quinones

Dear Mr. Torres:

I refer to your claim to Convention refugee status made pursuant to subsection 45(1) of the Immigration Act, 1976.

This is to inform you, pursuant to subsection 45(5) of the Act, that the Minister of Employment and Immigration has determined that you are not a Convention refugee as defined in subsection 2(1) of the Act.

The reasons for the Minister's decision are as follows:

Your activities in support of the Unidad Popular appear to have been more social than political. You provide a very vague description of seven detentions, but I note that you were detained for only a few hours on each occasion and were never held in prison.

Your description of problems with members of DINA who were posing as sanitation and tax inspectors lacks credibility in that it does not appear likely that members of that organization would resort to that kind of subterfuge.

I would like to draw to your attention that the Minister will not discuss any specifics of your claim. Pursuant to subsection 70(1) of the Act, you may, within fifteen (15) days following receipt of this notice, apply in writing to the Immigration Appeal Board for a redetermination of your claim to refugee status. If you wish to make such an application, you should immediately contact the senior immigration officer at the Canada Immigration Centre where you made your claim to refugee status. The officer will be pleased to inform you of the procedures to be followed and will give you the required application forms.

At the hearing before us, respondent's counsel conceded that the memorandum dated March 17, 1981, from B. Maitland to the Manager, Canada Immigration Centre, Edmonton, should not have been before the Board because it could be considered to be prejudicial to the applicant and was considered by the Board without his consent. Therefore, it fell within the third category discussed by Pratte J. in the *Saraos* case,<sup>8</sup> and as such vitiated the Board's order. However, counsel for the parties did not agree with respect to the second document referred to *supra*, namely the letter of March 17, 1981, to the applicant from the Registrar of the Refugee Status Advisory Committee. Respondent's counsel took the view, both in his memorandum and in oral argument, that subject letter from the Registrar was not prejudicial

<sup>8</sup> *Saraos v. Minister of Employment and Immigration Canada et al.*, [1982] 1 F.C. 304 (C.A.), at p. 309.

[TRANSDUCTION] M. Manuel Jesus Torres Quinones

Monsieur,

Nous accusons réception de votre demande de statut de réfugié au sens de la Convention formée en vertu du paragraphe 45(1) de la Loi sur l'immigration de 1976.

Nous vous informons par la présente qu'en vertu du paragraphe 45(5) de la Loi, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que vous n'êtes pas un réfugié au sens de la Convention, statut défini au paragraphe 2(1) de la Loi.

Voici les motifs de la décision du Ministre:

Les activités auxquelles vous avez participé pour appuyer le mouvement Unidad Popular semblent avoir revêtu un caractère plus social que politique. Vous faites état, d'une façon très vague, de sept détentions, mais je constate que vous avez été détenu seulement pendant quelques heures à chaque occasion, et que vous n'avez jamais été détenu en prison.

Votre description de difficultés avec des membres de DINA qui se faisaient passer pour des inspecteurs sanitaires et fiscaux manque de crédibilité en ce qu'il semble peu probable que des membres de cette organisation recourraient à ce genre de subterfuge.

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que le Ministre ne discutera d'aucun détail de votre demande. En vertu du paragraphe 70(1) de la Loi, vous pouvez, dans les quinze (15) jours qui suivent la réception de cet avis, vous adresser, par écrit, à la Commission d'appel de l'immigration pour demander un réexamen de votre revendication du statut de réfugié. Si vous avez l'intention de former une telle demande, vous devriez communiquer immédiatement avec l'agent d'immigration supérieur du Centre d'immigration du Canada où vous avez fait votre demande de statut de réfugié. Cet agent sera heureux de vous informer des procédures à suivre et il vous fournira les imprimés nécessaires.

À l'audition tenue devant la Cour, l'avocat de l'intimé a reconnu que la note datée du 17 mars 1981 que B. Maitland avait envoyée au directeur, Centre d'immigration du Canada d'Edmonton, n'aurait pas dû être portée à la connaissance de la Commission, parce qu'elle pourrait être considérée comme préjudiciable au requérant, et qu'elle a été examinée par la Commission sans le consentement de ce dernier. Le cas tombe donc dans la troisième catégorie énoncée par le juge Pratte dans l'affaire *Saraos*<sup>8</sup> et l'ordonnance de la Commission est donc viciée. Toutefois, les avocats des parties ne sont pas tombés d'accord en ce qui concerne le deuxième document susmentionné, savoir la lettre du 17 mars 1981 qu'avait envoyée au requérant le greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié. L'avocat de l'intimé fait valoir, tant dans

<sup>8</sup> *Saraos c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et autre*, [1982] 1 C.F. 304 (C.A.), à la p. 309.

to the applicant and therefore did not fall within the third category in *Saraos* (*supra*).

On the other hand, counsel for the applicant submitted that consideration of subject letter by the Board was not authorized by the *Immigration Act, 1976*. It was his further submission that, since that letter made adverse findings of credibility with respect to the applicant, the letter was clearly prejudicial. Counsel added that the applicant did not know that the letter was before the Board until several months after the Board's decision was given. Thus, in his view, the applicant was denied the fundamental right to respond to all "material submitted by an adverse party". Initially, I would observe that the letter in question is not, in my view, "material submitted by an adverse party". In the *Saraos* case (*supra*), Pratte J., while discussing the nature of the subsection 71(1) [*Immigration Act, 1976*] proceedings, said at page 308:

However, the special character of the decision that must be made at the first step pursuant to subsection 71(1) must be stressed. That decision is made without a hearing at a time when the applicant has not yet an adversary who opposes his claim and when, in the normal course, there is nothing before the Board except the application for redetermination and the other documents filed by the applicant pursuant to subsection 70(2). The function of the Board at that stage is not to assess and weigh contradictory evidence adduced by parties having divergent interests; it is merely to consider the documentary evidence filed by the applicant in support of his claim pursuant to subsection 70(2) and form an opinion on the chances of success of the application.

I agree with that view of the matter. Accordingly, since at the subsection 71(1) stage the proceeding is not an adversarial one, it follows that material submitted cannot be submitted by a party adverse in interest since there are no adverse parties at that stage.

In considering the issue as to whether or not the letter from the Refugee Status Advisory Committee can be considered as "evidence prejudicial to the applicant", as that expression is used in

son exposé qu'à l'audition, que cette lettre du greffier n'était pas préjudiciable au requérant, et que ce document ne relève pas de la troisième catégorie mentionnée dans l'affaire *Saraos* (susmentionnée).

D'autre part, l'avocat du requérant soutient que la *Loi sur l'immigration de 1976* n'autorise pas l'examen par la Commission de la lettre en question. Il prétend en outre que puisque la lettre contenait des conclusions défavorables quant à la crédibilité des déclarations du requérant, elle était manifestement préjudiciable. Il ajoute que le requérant n'a appris que la lettre avait été portée à la connaissance de la Commission que plusieurs mois après que la décision de la Commission eut été rendue. Ainsi, selon lui, on a refusé au requérant le droit fondamental de présenter des observations en réponse à tous [TRADUCTION] «les documents soumis par une partie opposée». Premièrement, je ferais remarquer que la lettre en question ne constitue pas, à mon avis, un «document soumis par une partie opposée». Dans l'affaire *Saraos* (susmentionnée), le juge Pratte, dans sa discussion de la nature des procédures prévues au paragraphe 71(1) [de la *Loi sur l'immigration de 1976*], dit ceci à la page 308:

Cependant, le caractère spécial de la décision qui doit être rendue en vertu du paragraphe 71(1), lors de la première étape, doit être souligné. Cette décision est rendue sans qu'il y ait eu d'audition, à un moment où personne ne s'oppose à la demande du requérant et alors que la Commission n'a habituellement devant elle que la demande de réexamen et les autres documents déposés par le requérant conformément au paragraphe 70(2). Le rôle de la Commission à ce stade des procédures n'est pas d'apprécier et de comparer les preuves contradictoires fournies par des parties dont les intérêts sont divergents, mais seulement d'examiner la preuve écrite déposée à l'appui de sa demande par le requérant conformément au paragraphe 70(2), et de se former une opinion sur les chances de réussite de la demande.

Je suis d'accord avec cette façon de voir la question. Par conséquent, puisqu'au stade prévu au paragraphe 71(1), il ne s'agit pas d'une procédure contradictoire, il s'ensuit que le document soumis ne saurait être soumis par une partie dont les intérêts sont contraires, car à ce stade, il n'y a pas de partie opposée.

Dans l'examen de la question de savoir si la lettre rédigée par le comité consultatif sur le statut de réfugié peut être considérée comme une «preuve préjudiciable au requérant», au sens où cette

*Saraos*, it is instructive, in my view, to consider the history of the procedure developed in the Immigration Department to comply with the provisions of subsection 45(5) of the Act, in the light of the jurisprudence of both divisions of this Court. That subsection reads as follows:

45. ...

(5) When the Minister makes a determination with respect to a person's claim that he is a Convention refugee, the Minister shall thereupon in writing inform the senior immigration officer who conducted the examination under oath respecting the claim and the person who claimed to be a Convention refugee of his determination.

It is to be noted that the subsection itself simply requires the Minister to notify the senior immigration officer who conducted the examination under oath and the applicant, in writing, of his determination of the applicant's application for Convention-refugee status. However, the Trial Division of this Court, in the case of *Brempong v. Refugee Status Advisory Committee, et al.*,<sup>9</sup> granted an order requiring the Minister to send or deliver to the applicant, in writing, the reasons for his determination that the applicant was not a Convention refugee. A perusal of the reasons in that case reveals that counsel for the Minister, in those proceedings, argued that nothing in the scheme of the statute required the Minister to provide reasons to the applicant for his determination, since subsection 45(5) requires only that the applicant and the applicable senior immigration officer be informed of that determination. Notwithstanding those submissions, the learned Trial Judge concluded that the refusal to give the applicant the Minister's reasons for his decision that the applicant was not a Convention refugee amounted to unfair treatment which might prejudice a full and fair redetermination hearing, and on this basis he issued the order referred to *supra*. That decision of the Trial Division was not appealed to this Court (although a notice of appeal had been filed and withdrawn for some unspecified reason). However, the applicant did file a section 28 application in this Court to review and set aside the Minister's

<sup>9</sup> [1980] 2 F.C. 316; 109 D.L.R. (3d) 664 (T.D.).

expression est employée dans *Saraos*, il est instructif, à mon avis, de prendre en considération l'histoire de la procédure établie par le ministère de l'Immigration pour se conformer au paragraphe 45(5) de la Loi en tenant compte de la jurisprudence des deux divisions de cette Cour. Ce paragraphe est ainsi rédigé:

45. ...

(5) Le Ministre doit notifier sa décision par écrit, à l'agent d'immigration supérieur qui a procédé à l'interrogatoire sous serment et à la personne qui a revendiqué le statut de réfugié.

Il est à noter que le paragraphe lui-même exige simplement du Ministre qu'il notifie, par écrit, à l'agent d'immigration supérieur qui a procédé à l'interrogatoire sous serment et au requérant sa décision à l'égard de la demande de statut de réfugié au sens de la Convention formée par ce dernier. Toutefois, dans l'affaire *Brempong c. Le comité consultatif sur le statut de réfugié, et autres*<sup>9</sup>, la Division de première instance de cette Cour a décerné une ordonnance enjoignant au Ministre de faire parvenir ou délivrer, par écrit, au requérant les motifs de sa décision portant que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Il ressort d'une lecture attentive des motifs prononcés dans cette affaire-là que l'avocat du Ministre, dans ces procédures, avait fait valoir que rien dans la loi n'exigeait du Ministre qu'il fournisse au requérant les motifs justifiant sa décision, le paragraphe 45(5) prescrivant seulement que la décision soit notifiée au requérant et à l'agent supérieur d'immigration responsable. Malgré ces arguments, le juge de première instance a conclu que le refus de donner au requérant les motifs de la décision du Ministre portant que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention équivalait à un traitement injuste qui pourrait porter préjudice à une audition entière et équitable de réexamen, et c'est sur cette base qu'il a décerné l'ordonnance susmentionnée. Cette décision de la Division de première instance n'a pas fait l'objet d'un appel devant cette Cour (malgré le

<sup>9</sup> [1980] 2 C.F. 316; 109 D.L.R. (3d) 664 (1<sup>re</sup> inst.).

determination.<sup>10</sup> The Court held that since the decision impeached was a purely administrative one not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, it was without jurisdiction to consider the application. Urie J., in delivering the reasons of the Court, stated at pages 213 and 214:

As a result of an application filed on behalf of the applicant herein, the Trial Division granted an order that the Minister of Employment and Immigration send or deliver to the applicant or his counsel, in writing, the reasons for his determination that the applicant is not a Convention refugee. With respect, I have grave doubts as to the propriety of requiring the Minister to give such reasons. However, that question is not one upon which we are called to make a decision in this application. The order also provided that until the applicant or his counsel have received the said reasons and have been given a reasonable opportunity to submit to the respondent Immigration Appeal Board responses to the Minister's reasons, the Board is prohibited from considering the application of the applicant for redetermination of his claim that he is a Convention refugee. We were advised by counsel that an appeal from this order was filed but, for some unspecified reason, it has been withdrawn. In compliance with the order, the Minister apparently provided reasons for his decision but they are not part of the record in this application, although they ought to have been if we are properly to consider this application on its merits since what was said by the Minister forms the basis of the attack on his determination of the issue before him.

Accordingly, it is clear to me that, prior to the Trial Division judgment in *Brempong* (*supra*), the Minister's practice was to not provide to the applicant any reasons for his section 45 determination, but that thereafter and pursuant to that judgment, the practice has been changed so that, in all subsequent cases that I have seen, the Minister's reasons for the section 45 determination are transmitted to the applicant. It also seems clear that the policy was further altered, so that in cases where the applicant has applied to the Immigration Appeal Board for a redetermination of his refugee claim, copies of the Minister's letter to the applicant notifying him of his decision and containing the reasons therefor are also, invariably, sent to the Board. It seems likely, in my view, that this change of procedure was prompted by the views of

<sup>10</sup> *Brempong v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 211 (C.A.)

dépôt et le retrait, pour des raisons non précisées, d'un avis d'appel). Toutefois, le requérant a effectivement saisi cette Cour d'une demande fondée sur l'article 28 et tendant à l'examen et à l'annulation de la décision du Ministre<sup>10</sup>. La Cour a jugé que puisque la décision contestée était une décision purement administrative qui n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, elle était incompétente pour instruire la demande. Le juge Urie, qui prononçait les motifs de la Cour, s'exprime en ces termes aux pages 213 et 214:

Suite à cette demande du requérant, la Division de première instance a émis une ordonnance enjoignant au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de faire parvenir ou délivrer au requérant ou à son avocat, par écrit, les motifs de sa décision refusant au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention. Je doute fort de l'opportunité d'exiger ainsi du Ministre de fournir ces motifs. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas appelés à nous prononcer sur cette question en la cause. L'ordonnance défend aussi à la Commission d'entendre la demande du requérant tendant au réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention jusqu'à ce qu'il ait, lui ou son avocat, reçu les motifs concernés et qu'il ait eu la possibilité de présenter à l'intimée la Commission d'appel de l'immigration, ses arguments à l'encontre des motifs du Ministre. Les avocats nous ont appris que cette ordonnance a fait l'objet d'un appel, mais que cet appel a été abandonné pour un motif quelconque. Obéissant à l'ordonnance, le Ministre aurait fourni les motifs de sa décision, mais ceux-ci n'ont pas été versés au dossier de la présente demande. Toutefois, ils auraient dû l'être s'il nous faut nous prononcer sur le fond en connaissance de cause, puisque ce qu'a dit le Ministre constitue le fondement de la contestation de la décision qu'il a rendue.

À mon avis, il est donc clair qu'antérieurement au jugement de la Division de première instance dans l'affaire *Brempong* (susmentionnée), la pratique du Ministre était de ne pas fournir au requérant les motifs de sa décision rendue en vertu de l'article 45, mais que par la suite, et conformément à ce jugement, la pratique a été modifiée, ce qui fait que, dans tous les cas ultérieurs dont j'ai eu connaissance, le Ministre a notifié au requérant les motifs de la décision visée à l'article 45. Il semble clair également que cette politique a de nouveau été modifiée de sorte que, dans les cas où le requérant s'est adressé à la Commission d'appel de l'immigration pour un réexamen de sa revendication du statut de réfugié, des copies de la lettre envoyée par le Ministre au requérant l'avisant de sa décision et contenant les motifs de celle-ci ont

<sup>10</sup> *Brempong c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211 (C.A.).

this Court, as expressed in *Brempong (supra)*, that the Minister's reasons should have been part of the record on the section 28 application which sought to review and set aside the Minister's decision, because what was said by the Minister formed the basis of the attack on his determination of the issue before him. Is the situation any different where, as in the case at bar, the issue is not the propriety of the inclusion in the record before this Court of the Minister's reasons, but the propriety of their inclusion in the record before the Immigration Appeal Board in a redetermination by it pursuant to sections 70 and 71? In my view, the rationale adopted by this Court in *Brempong (supra)* applies equally to the situation in the case at bar, where the contents of the record before the Board are in issue. I say this after a consideration of the statutory scheme. Pursuant to section 45, the applicant initially makes his refugee claim to the Minister. Upon receipt of the claim, the applicant is examined under oath by a senior immigration officer respecting his claim. The transcript of that examination, together with the claim, are then forwarded to the Minister. A copy of the transcript and the claim is forwarded to the Refugee Status Advisory Committee for their consideration. After having obtained the Committee's advice, the Minister is required to determine whether or not the applicant is a Convention refugee. Sections 70 and 71 of the Act provide a procedure whereby the applicant may apply to the Immigration Appeal Board for a redetermination of his claim in cases where the Minister has dismissed that claim.

In my view, that redetermination is, in essence, a review of the Minister's decision. Neither the statute nor the regulations provide a definition of "redetermination" as used in this statutory scheme. However, *The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language* gives the following definition of "redetermine": "... To come again to a decision; to ascertain after reinvestigation." I think the Board is required to review the Minister's decision and to come to its

a aussi, invariablement, été expédiées à la Commission. À mon sens, il semblerait que cette modification de la procédure ait été provoquée par l'opinion de cette Cour, telle qu'exprimée dans l'affaire *Brempong* (susmentionnée), selon laquelle les motifs du Ministre auraient dû être versés au dossier de la demande, fondée sur l'article 28, tendant à l'examen et à l'annulation de la décision du Ministre, parce que ce que dit le Ministre sert de fondement à la contestation de sa décision sur la question dont il était saisi. La situation est-elle différente lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de statuer non pas sur l'opportunité de l'inclusion, dans le dossier dont est saisie cette Cour, des motifs du Ministre, mais sur l'opportunité de leur inclusion dans le dossier porté devant la Commission d'appel de l'immigration en vue d'un réexamen prévu aux articles 70 et 71? À mon avis, le raisonnement adopté par cette Cour dans l'affaire *Brempong* (susmentionnée) s'applique également aux faits de l'espèce où le litige porte sur le contenu du dossier devant la Commission. Je dis ceci après examen de l'ensemble de la loi. Suivant l'article 45, le requérant adresse tout d'abord sa demande de statut de réfugié au Ministre. Dès réception de cette revendication, un agent d'immigration supérieur procède à l'interrogatoire sous serment du requérant au sujet de celle-ci. La transcription de cet interrogatoire, accompagnée de la revendication, est transmise au Ministre. Une copie de l'interrogatoire, accompagnée de la revendication, est soumise à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié. Après réception de l'avis du Comité, le Ministre doit décider si le requérant est un réfugié au sens de la Convention. Les articles 70 et 71 de la Loi prévoient une procédure par laquelle le requérant peut présenter à la Commission d'appel de l'immigration une demande de réexamen de sa revendication dans les cas où le Ministre a rejeté cette revendication.

À mon avis, ce réexamen constitue essentiellement une révision de la décision du Ministre. Ni la loi ni le règlement ne donnent une définition du mot «réexamen» employé dans cette disposition législative. Voici toutefois la définition que donne *The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language* du mot «redetermine» (réexaminer): [TRADUCTION] «... Arriver de nouveau à une décision; reconnaître pour vrai après une nouvelle enquête». Je crois que la Commission

own opinion as to the correctness of that decision. Subsection 70(2) stipulates only the material which the applicant shall place before the Board for its consideration—namely, the application, the transcript of the applicant's examination under oath and the applicant's statutory declaration in support of his claim. I can find nothing in the statutory language which specifically prohibits the presence on the record before the Board of the Minister's reasons. Indeed, it seems to me that, since the Board's function under sections 70 and 71 is to review the Minister's decision, the reasons for that decision are a necessary part of the record before the Board. It is entirely possible, for example, that the reasons given by the Minister will form at least a part of the attack on the decision given by him.<sup>11</sup> Accordingly, in my view, the reasoning set out by Urie J. in *Brempong* (*supra*) has equal application to this factual situation.

I referred earlier to the *Saraos* case, where Pratte J. held that a decision of the Immigration Appeal Board should be set aside where evidence prejudicial to an applicant was considered by the Board without his consent. In that case, the facts were quite different from those at bar. In that case, during the course of the examination under oath, the applicant's brother-in-law was allowed to testify and his evidence became part of the material before the Board. In my view, the *Saraos* decision must be evaluated in the light of that factual situation. Sworn testimony by someone other than the applicant is clearly evidence, and evidence not contemplated under sections 70 and 71. However, the decision of the Minister and his reasons therefor are, in my view, of quite a

<sup>11</sup> The only previous case of which I am aware where the propriety of including in the record before the Immigration Appeal Board the Minister's reasons for his determination was challenged, is the case of *Diaz v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 2 F.C. 188 (C.A.). In *Diaz* at least two paragraphs of the applicant's declaration were, in the Court's view, rebuttals of the Minister's reasons. Similarly, in the case at bar, I think that paragraph 4 of the applicant's declaration refers directly to the first reason given by the Minister in his letter to the applicant, and can be said to be a response to or rebuttal of that reason.

est tenue de réexaminer la décision du Ministre et d'arriver à sa propre conclusion sur le bien-fondé de cette décision. Le paragraphe 70(2) prévoit seulement les documents que le demandeur doit soumettre à l'examen de la Commission—savoir la demande, la copie de l'interrogatoire sous serment du demandeur et la déclaration statutaire soumise par ce dernier pour étayer sa revendication. Je ne trouve rien dans le texte législatif qui interdise expressément la présence, dans le dossier dont est saisie la Commission, des motifs du Ministre. Il me semble même que puisque les fonctions de la Commission sous le régime des articles 70 et 71 consistent à réexaminer la décision du Ministre, les motifs de cette décision doivent nécessairement faire partie du dossier devant la Commission. Il est tout à fait possible, par exemple, que les motifs invoqués par le Ministre forment à tout le moins une partie de la contestation de sa décision<sup>11</sup>. J'estime donc que le raisonnement exposé par le juge Urie dans l'affaire *Brempong* (susmentionnée) s'applique également aux faits de l'espèce.

J'ai mentionné plus haut l'affaire *Saraos* où le juge Pratte avait jugé que la décision de la Commission d'appel de l'immigration devrait être infirmée lorsqu'une preuve préjudiciable à un requérant avait été examinée par la Commission sans son consentement. Les faits de cette affaire sont tout à fait différents de ceux de la présente espèce. Dans cette affaire, au cours de l'interrogatoire sous serment, le beau-frère du requérant avait été autorisé à déposer, et son témoignage avait fait partie des documents dont a été saisie la Commission. À mon avis, la décision *Saraos* doit être appréciée à la lumière de cette situation de fait. Le témoignage sous serment d'une personne autre que le requérant constitue, à l'évidence, une preuve et une preuve que ne prévoient pas les articles 70 et

<sup>11</sup> La seule cause antérieure que je connaisse, où l'inclusion des motifs de la décision du Ministre dans le dossier soumis à la Commission d'appel de l'immigration a été contestée est l'affaire *Diaz c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 2 C.F. 188 (C.A.). Dans l'affaire *Diaz*, au moins deux paragraphes de la déclaration du requérant constituaient, de l'avis de la Cour, une réfutation des motifs du Ministre. De même, dans l'espèce présente, je pense que le paragraphe 4 de la déclaration du requérant se rapporte directement au premier motif invoqué par le Ministre dans sa lettre au requérant, et on peut dire qu'il s'agit d'une réponse à ce motif ou une réfutation de celui-ci.

different character, and are easily distinguished from the "evidence" referred to in the *Saraos* case.

When a quasi-judicial or a judicial tribunal is empowered by statute to review and sit in judgment on the actions of another tribunal, be it administrative or otherwise, it seems to me that there is an implicit right in the reviewing authority to peruse and consider any reasons for decision given by the tribunal being reviewed, in the absence of an express statutory provision to the contrary. As stated *supra*, there is no such express statutory prohibition in the *Immigration Act, 1976* or in the regulations promulgated thereunder. Nor do I think that because the Board is required to review the Minister's decision but on an enlarged record,<sup>12</sup> that such a circumstance changes the nature of the function being performed by the Board so as to render inadmissible before it the reasons of the tribunal being reviewed.

For these reasons, I have concluded that there was nothing improper in the inclusion of the Minister's letter as part of the material before the Immigration Appeal Board. I would therefore allow the section 28 application, set aside the Board's decision and refer the matter back to the Board for reconsideration on the basis that the memorandum of March 17, 1981, from B. Maitland to the Manager, Canada Immigration Centre, Edmonton, should not form a part of the material to be considered by the Board on its reconsideration of the application for redetermination.

PRIMROSE D.J.: I concur.

<sup>12</sup> I refer to the applicant's statutory declaration which is required pursuant to subsection 70(2) of the Act.

71. Toutefois, la décision du Ministre et les motifs de celle-ci sont donc, à mon avis, d'un caractère tout à fait différent, et il est facile de les distinguer de la «preuve» mentionnée dans l'affaire *Saraos*.

<sup>a</sup> Lorsqu'un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire tient de la loi le pouvoir de réexaminer et de juger les décisions d'un autre tribunal, qu'il s'agisse d'une décision administrative ou autre, il me semble qu'il existe dans le pouvoir de réexamen, en l'absence d'une disposition législative expresse contraire, un pouvoir implicite d'étudier et de prendre en considération toute raison qui a amené le tribunal faisant l'objet d'un contrôle judiciaire à rendre sa décision. Ainsi qu'il est exposé plus haut, il n'existe, ni dans la *Loi sur l'immigration de 1976* ni dans le règlement d'application, aucune interdiction législative expresse de ce genre. Je ne pense pas non plus que parce que la Commission est tenue de réexaminer la décision du Ministre à la lumière seulement d'un dossier élargi<sup>12</sup>, cette circonstance change la nature de la fonction exercée par la Commission de manière à rendre irrecevables devant elle les motifs du tribunal faisant l'objet d'un contrôle judiciaire.

<sup>b</sup> Par ces motifs, je conclus qu'il n'y a rien d'irrégulier dans l'inclusion de la lettre du Ministre dans le dossier porté à la connaissance de la Commission d'appel de l'immigration. J'estime donc qu'il y a lieu d'accueillir la demande fondée sur l'article 28, d'annuler la décision de la Commission et de renvoyer l'affaire devant celle-ci pour qu'elle procède à un nouvel examen à partir du principe que la note envoyée le 17 mars 1981 par B. Maitland au Directeur, Centre d'immigration du Canada d'Edmonton, ne devrait pas être versée au dossier soumis à la Commission pour le nouvel examen de la demande de réexamen.

<sup>c</sup> LE JUGE SUPPLÉANT PRIMROSE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

<sup>12</sup> Je fais allusion à la déclaration statutaire du requérant qui est requise par le paragraphe 70(2) de la Loi.