

A-479-89

A-479-89

**Vahe Salibian (Applicant)**

v.

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

and

**Attorney General of Canada (Mis-en-cause)***INDEXED AS: SALIBIAN v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Hugessen, MacGuigan and Décary, J.J.A.—Montréal, May 17; Ottawa, May 24, 1990.

*Immigration — Refugee status — S. 28 application to review Refugee Division decision dismissing claim to refugee status as lacking credible basis — Definition of "Convention refugee" — Applicant, citizen of Lebanon, testified feared persecution as Armenian and Christian — Claim dismissed on finding applicant not personally target of persecution but victim same as all other Lebanese citizens — Refugee Division erred in requiring applicant to show personally target of reprehensible acts directed against him in particular — Did not have to show persecuted in past or would be persecuted in future — Claimant can show fear resulting from reprehensible acts committed or likely to be committed against members of groups to which belonged (Christians and Armenians) — Civil war not obstacle to claim provided fear not that felt indiscriminately by all citizens, but by claimant himself, by a group with which associated or even by all citizens due to risk of persecution based on one of the reasons stated in Convention refugee definition — Fear felt must be of reasonable possibility claimant will be persecuted if returns to country of origin.*

*Federal Court jurisdiction — Appeal Division — Immigration — Claim to refugee status — Whether jurisdiction in F.C.A. to review Refugee Division decision applicant not refugee and finding claim lacked credible basis — Immigration Act, s. 82.3 permitting appeal to F.C.A. except where, as here, claim found to lack credible basis — Judicial review normally excluded where appeal available — Privative clauses interpreted strictly, especially where matter of such importance to individual — Unacceptable Refugee Division could exclude judicial review by indicating claim lacking credible basis — Legislation expressly preserving power of review —*

**Vahe Salibian (requérant)**

c.

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

et

**Procureur général du Canada (mis en cause)***RÉPERTORIÉ: SALIBIAN c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Cour d'appel, juges Hugessen, MacGuigan et Décary, J.C.A.—Montréal, 17 mai; Ottawa, 24 mai 1990.

*Immigration — Statut de réfugié — Demande fondée sur l'art. 28 visant la révision d'une décision par laquelle la section du statut de réfugié a rejeté une revendication du statut de réfugié pour le motif que celle-ci n'avait pas un minimum de fondement — Définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» — Le requérant, qui est citoyen du Liban, a témoigné qu'il craignait d'être persécuté parce qu'il est arménien et chrétien — La revendication a été rejetée pour le motif que le requérant n'était pas personnellement visé par la persécution mais était victime au même titre que tous les autres citoyens libanais — La section du statut de réfugié a commis une erreur en exigeant que le requérant prouve qu'il était personnellement visé par des actes répréhensibles dirigés particulièrement contre lui — Il n'avait pas à prouver qu'il avait été persécuté dans le passé ou le serait à l'avenir — Le requérant peut prouver que la crainte résulte d'actes répréhensibles commis ou susceptibles d'être commis à l'égard des membres de groupes auxquels il appartenait (chrétiens et arméniens) — Une situation de guerre civile ne fait pas obstacle à la revendication pourvu que la crainte entretenue ne soit pas celle entretenue indistinctement par tous les citoyens, mais celle entretenue par le requérant lui-même, par un groupe auquel il est associé ou même par tous les citoyens en raison d'un risque de persécution fondé sur l'un des motifs énoncés dans la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» — La crainte entretenue est celle d'une possibilité raisonnable que le requérant soit persécuté s'il retournait dans son pays d'origine.*

*Compétence de la Cour fédérale — Section d'appel — Immigration — Revendication du statut de réfugié — La C.A.F. a-t-elle la compétence voulue pour réviser une décision par laquelle la section du statut de réfugié a jugé que le requérant n'était pas un réfugié, et a conclu que la revendication n'avait pas un minimum de fondement? — L'art. 82.3 de la Loi sur l'immigration permet d'interjeter appel à la C.A.F. sauf lorsque, comme en l'espèce, il a été jugé que la revendication n'avait pas un minimum de fondement — Le recours au contrôle judiciaire est normalement exclu lorsqu'il est possible d'interjeter appel — Les clauses privatives sont interprétées de façon stricte, tout spécialement lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante pour un particulier — Il est inacceptable que la section du statut de réfugié puisse écarter tout contrôle*

*As jurisdiction in Court to review finding of no credible basis at initial stage, legislator would not have intended to exclude review of similar decision at second stage.*

*judiciaire en indiquant que la revendication n'avait pas un minimum de fondement — La loi préserve expressément le pouvoir de contrôle — Comme la Cour a le pouvoir de réviser au stade de la première étape un jugement selon lequel il n'y avait pas un minimum de fondement, le législateur n'aurait pas eu l'intention d'exclure la révision d'une décision semblable au stade de la deuxième étape.*

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 28, 29 (as am. by R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 51, s. 12).  
*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), 69.1(12) (as enacted *idem*, s. 18), 82.1 (as enacted *idem*, s. 19), 82.3 (as enacted *idem*).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Rich Colour Prints Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1984] 2 F.C. 246; (1984), 60 N.R. 235 (C.A.);  
*Re Wah Shing Television Ltd. et al. and Canadian Radio-television and telecommunications Commission et al.* (1984), 14 D.L.R. (4th) 425 (F.C.T.D.);  
*Cathay International Television Inc. v. Canadian Radio-television and telecommunications Commission* (1987), 15 C.P.R. (3d) 417; 80 N.R. 117 (F.C.A.);  
*Mojica v. Minister of Manpower and Immigration*, [1977] 1 F.C. 458; (1976), 14 N.R. 162 (C.A.);  
*Seifu v. Immigration Appeal Board*, A-277-82, Pratte J.A., judgment dated 12/1/83, F.C.A., not reported;  
*Adjei v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 680; (1989), 57 D.L.R. 153 (C.A.);  
*Darwich v. Minister of Manpower and Immigration*, [1979] 1 F.C. 365; (1978), 25 N.R. 462 (C.A.);  
*Rajudeen v. Minister of Employment and Immigration* (1984), 55 N.R. 129 (C.A.).

#### AUTHORS CITED

Hathaway J. *The Law of Refugee Status*, "The Determination of Refugee Claims Grounded in Generalized Oppression", to be published by Butterworths and Co. (Canada) Ltd.

#### COUNSEL:

*Denis Buron* for applicant.  
*Joanne Granger* for respondent.

#### SOLICITORS:

*St-Pierre, Buron et Associés*, Montréal, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28, 29 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 51, art. 12).  
*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 1), 69.1(12) (édicte, *idem*, art. 18), 82.1 (édicte, *idem*, art. 19), 82.3 (édicte, *idem*).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Rich Colour Prints Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1984] 2 C.F. 246; (1984), 60 N.R. 235 (C.A.);  
*Re Wah Shing Television Ltd. et al. et Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et autres* (1984), 14 D.L.R. (4th) 425 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.);  
*Cathay International Television Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (1987), 15 C.P.R. (3d) 417; 80 N.R. 117 (C.A.F.);  
*Mojica c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1977] 1 C.F. 458; (1976), 14 N.R. 162 (C.A.);  
*Seifu c. Commission d'appel de l'immigration*, A-277-82, juge Pratte, J.C.A., jugement en date du 12-1-83, C.A.F., non publié;  
*Adjei c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 680; (1989), 57 D.L.R. 153 (C.A.);  
*Darwich c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 365; (1978), 25 N.R. 462 (C.A.);  
*Rajudeen c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1984), 55 N.R. 129 (C.A.).

#### DOCTRINE

Hathaway J. *The Law of Refugee Status*, "The Determination of Refugee Claims Grounded in Generalized Oppression", à paraître chez Butterworths and Co. (Canada) Ltd.

#### AVOCATS:

*Denis Buron* pour le requérant.  
*Joanne Granger* pour l'intimé.

#### PROCUREURS:

*St-Pierre, Buron et Associés*, Montréal, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

DÉCARY J.A.: The application made to this Court under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] raises two questions, one as to the jurisdiction of this Court, and the other, if applicable, as to interpretation of the definition of a Convention refugee.

The applicant has claimed refugee status. The Refugee Division concluded that the applicant was not a refugee and that his claim lacked a credible basis. In accordance with the requirements of subsection 69.1(12) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18)] ("the Act"), it indicated this latter conclusion in its decision.

As the applicant has no right of appeal to this Court under the actual language of subsection 82.3(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19] of the Act, he relied on subsection 82.1(1) [as enacted *idem*] of the Act in asking this Court for leave to have the decision of the Refugee Division reviewed under section 28 of the *Federal Court Act*.

#### JURISDICTION OF THIS COURT

In granting the application for leave my brother Pratte J.A. added the following qualification:

This order is made on the assumption, without deciding the point, that the decision the applicant wishes to challenge may be the subject of an appeal under section 28 of the *Federal Court Act*, despite subsection 83.3(1) of the *Immigration Act* (now subsection 82.3(2)); this question will have to be decided by the Court when it decides on the section 28 application.

In her submission counsel for the Attorney General of Canada conceded that this Court has jurisdiction, but such a concession on a point of law, and in particular on the question of jurisdiction, cannot be binding on the Court or enable it to avoid proceeding further with the point.

The relevant legislative provisions are as follows:

*Immigration Act*, subsections 69.1(12), 82.1(1) and 82.3(1) and (2) [as enacted *idem*]:

69.1 ...

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Cette demande qui nous est soumise en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7] soulève deux questions, l'une, de compétence de cette Cour, l'autre, le cas échéant, d'interprétation de la définition de réfugié au sens de la Convention.

Le requérant a revendiqué le statut de réfugié. La section du statut a conclu que le requérant n'était pas un réfugié et que sa revendication n'avait pas un minimum de fondement. Conformément aux exigences du paragraphe 69.1(12) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), chap. I-2 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 18)] («la Loi»), elle a fait état dans sa décision de cette dernière conclusion.

Le requérant n'ayant point de droit d'appel à cette Cour en raison des termes mêmes du paragraphe 82.3(2) [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 19] de la Loi, il s'est appuyé sur le paragraphe 82.1(1) [édicte, *idem*] de la Loi pour demander à cette Cour l'autorisation de faire réviser la décision de la section du statut en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

#### LA COMPÉTENCE DE CETTE COUR

En accordant la requête en autorisation, mon collègue le juge Pratte de la Cour d'appel, avait ajouté la réserve suivante:

Cette ordonnance est rendue en prenant pour acquis, sans le décider, que la décision que le requérant veut attaquer peut faire l'objet d'un pourvoi en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* malgré le paragraphe 83.3(1.1) de la *Loi sur l'immigration* (maintenant le paragraphe 82.3(2)); cette question devra être jugée par la Cour lorsqu'elle décidera la demande en vertu de l'article 28.

Dans son mémoire, la représentante du Procureur général du Canada a concédé que cette Cour avait compétence, concession qui, sur un point de droit et, surtout, de compétence, ne saurait toutefois lier la Cour ni lui permettre de ne pas se pencher plus en profondeur sur la question.

Je rappelle les dispositions législatives pertinentes:

*Loi sur l'immigration*, paragraphes 69.1(12), 82.1(1), 82.3(1) et 82.3(2) [édicte, *idem*]:

69.1 ...

(12) If the Refugee Division determines that a claimant is not a Convention refugee and does not have a credible basis for the claim to be a Convention refugee, the Refugee Division shall so indicate in its decision on the claim.

**82.1** (1) An application or other proceeding may be commenced under section 18 or 28 of the *Federal Court Act* with respect to any decision or order made, or any other matter arising, under this Act or the rules or regulations only with leave of a judge of the Federal Court — Trial Division or the Federal Court of Appeal, as the case may be.

**82.3** (1) An appeal lies to the Federal Court of Appeal with leave of a judge of that Court from a decision of the Refugee Division under section 69.1 on a claim or under section 69.3 on an application, on the ground that the Division

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

(2) Notwithstanding subsection (1), no appeal lies to the Federal Court of Appeal from a decision of the Refugee Division under section 69.1 on a claim, if the Refugee Division, pursuant to subsection 69.1(12), has indicated in the decision that the claimant has no credible basis for the claim.

*Federal Court Act*, subsection 28(1) and section 29 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 51, s. 12]:

**28.** (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, on the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

**29.** Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court, to the Tax Court of Canada, to the Governor in Council or to the Treasury Board

(12) Si elle conclut que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention et que la revendication de celui-ci n'a pas un minimum de fondement, la section du statut en fait état dans sa décision.

**82.1** (1) L'introduction d'une instance aux termes des articles 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues ou mesures prises dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — ou de toute question soulevée dans ce cadre, se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale ou de la Cour d'appel fédérale, selon le cas.

**82.3** (1) Les décisions rendues par la section du statut, en matière de revendications et de demandes, aux termes des articles 69.1 et 69.3 respectivement, peuvent avec l'autorisation d'un juge de la Cour d'appel fédérale être portées en appel devant celle-ci au motif que la section:

a) soit n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a de quelque autre manière outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer;

b) soit a rendu une décision entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

c) soit a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont elle disposait.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la décision de la section du statut rendue, en matière de revendication, aux termes de l'article 69.1 n'est pas susceptible d'appel à la Cour d'appel fédérale s'il y est fait état, dans le cadre du paragraphe 69.1(12), du fait que la revendication du demandeur n'avait pas un minimum de fondement.

*Loi sur la Cour fédérale*, paragraphe 28(1) et article 29 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 51, art. 12]:

**28.** (1) Malgré l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel est compétente pour les demandes de révision et d'annulation d'une décision ou ordonnance—exception faite de celles de nature administrative résultant d'un processus n'ayant légalement aucun caractère judiciaire ou quasi judiciaire—rendue par un office fédéral ou à l'occasion de procédures en cours devant cet office au motif que celui-ci, selon le cas:

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a de quelque autre manière outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose.

**29.** Par dérogation aux articles 18 et 28, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, la Cour suprême, la Cour canadienne de l'impôt, le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor,

from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act.

To my knowledge this is the first time that the question has been raised of this Court's jurisdiction to review under section 28 of the *Federal Court Act* a decision of the Refugee Division which, according to the very wording of subsection 82.3(2) of the *Immigration Act*, is not appealable to this Court. The question is of even greater interest as the grounds of appeal stated in subsection 82.3(1) of the Act are the very ones in all respects set forth as reasons for review in section 28 of the *Federal Court Act*.<sup>1</sup>

In view of section 29 of the *Federal Court Act* and the judgment of this Court in *Rich Colour Prints Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue*, [1984] 2 F.C. 246, it is clear that in establishing a right of appeal to this Court for the same reasons as those given in section 28 of the *Federal Court Act*, the legislator has precluded the review proceeding contained in the same section (see also *Re Wah Shing Television Ltd. et al. and Canadian Radio-television and telecommunications Commission et al.* (1984), 14 D.L.R. (4th) 425 (F.C.T.D.); *Cathay International Television Inc. v. Canadian Radio-television and telecommunications Commission* (1987), 15 C.P.R. (3d) 417 (F.C.A.); *Mojica v. Minister of Manpower and Immigration*, [1977] 1 F.C. 458 (C.A.)).

The question that arises is whether by, as soon as it was granted, withdrawing this right of appeal in cases covered by subsection 69.1(12) of the Act, the legislator revived the proceeding of review for this particular case. If in the case at bar we had only subsections 82.3(1) and (2) of the Act, it could be argued that the legislator intended to

<sup>1</sup> Note: I note that the English wording of the grounds stated in subsections 82.3(1) and 28(1) above are identical, but the French wording contains a discrepancy, in paragraph (c), where the word "perverse" is rendered in one case by "absurde" and in the other by "abusive". This would appear to be a stylistic discrepancy due probably to a failure to check the official versions of the legislation in question against each other.

d'une décision ou ordonnance d'un office fédéral rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de révision, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi.

C'est la première fois, à ma connaissance, que se soulève la question de la compétence de cette Cour de réviser, par le biais de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une décision de la section du statut qui, de par les termes mêmes du paragraphe 82.3(2) de la *Loi sur l'immigration*, n'est pas susceptible d'appel à cette Cour. La question est d'autant plus intéressante que les motifs d'appel énoncés au paragraphe 82.3(1) de la Loi sont ceux-là mêmes, en tous points, qui sont énoncés comme motifs de révision à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>1</sup>.

Vu l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'arrêt de cette Cour dans *Rich Colour Prints Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1984] 2 C.F. 246, il est clair qu'en établissant en l'espèce un droit d'appel à cette Cour pour les mêmes motifs que ceux énoncés à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le législateur a écarté le recours en révision prévu par ce même article (voir également, *Re Wah Shing Television Ltd. et al. et Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et autres* (1984), 14 D.L.R. (4th) 425 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Cathay International Television Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (1987), 15 C.P.R. (3d) 417 (C.A.F.); *Mojica c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1977] 1 C.F. 458 (C.A.)).

La question qui se pose est de déterminer si, en retirant, sitôt accordé, ce droit d'appel dans le cas visé au paragraphe 69.1(12) de la Loi, le législateur a fait renaître le recours en révision pour ce cas particulier. S'il n'y avait, en l'espèce, que les paragraphes 82.3(1) et 82.3(2) de la Loi, l'on pourrait prétendre que le législateur a voulu enle-

<sup>1</sup> Note: Je constate que les textes anglais des motifs énoncés aux paragraphes 82.3(1) et 28(1) susdits sont identiques, mais que les textes français contiennent une variante, à l'alinéa c), où le mot «perverse» est rendu, dans un cas, par «absurde» et dans l'autre, par «abusive». C'est là, me semble-t-il, une variante de style imputable, vraisemblablement, à un défaut de concordance lors de l'établissement des textes officiels des lois en cause.

remove any right of appeal or review in cases covered by subsection 69.1(12): by using for the appeal the same grounds it used for review, thereby precluding in accordance with section 29 of the *Federal Court Act* any possibility of review, the legislator could have placed “appeal” and “review” on the same footing for the purposes of subsections 82.3(1) and (2) of the Act, and have successively ruled out, for cases covered by subsection 69.1(12) of the Act, first review and then appeal.

However, when the question is one of precluding this Court’s general jurisdiction to review certain decisions of the government, and especially when it is a question, as would be the case here if this Court lacks jurisdiction, of precluding any possibility of judicial review of a decision so important for human rights as that made by the Refugee Division, I consider that this Court must interpret any provision tending to preclude any form of judicial review as strictly as possible. Additionally, I note that in the case at bar all the Refugee Division has to do is indicate in its decision that the claim has no credible basis in order to exempt itself from any judicial review. That would be to create such an arbitrary power in immigration matters that I could only resign myself to recognizing it if the legislator had indicated its intent in clear language which was not open to even the remotest possibility of a contrary interpretation, and in that case the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] might in any event come to the assistance of a person who was the victim of such arbitrary action.

There are two reasons in the case at bar why I think this was not or could not have been the legislator’s intent. First, in section 82.1 of the Act the legislator has referred to “An application or other proceeding [which] may be commenced under section 18 or 28 of the *Federal Court Act*” and it can be assumed that having thus expressly preserved the Federal Court’s power of review in general terms, the legislator would expressly have excluded it two sections below if that had been its

ver tout recours d’appel ou de révision dans le cas visé au paragraphe 69.1(12): en utilisant, pour l’appel, les mêmes motifs que ceux qu’il utilisait pour la révision, faisant ainsi disparaître par le jeu de l’article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* toute possibilité de révision, le législateur pourrait en effet avoir placé sur le même pied, pour les fins des paragraphes 82.3(1) et 82.3(2) de la Loi, «appel» et «révision» et avoir écarté successivement, pour les cas visés au paragraphe 69.1(12) de la Loi, la révision d’abord, l’appel ensuite.

Toutefois, lorsqu’il s’agit d’écarter la compétence générale de révision de cette Cour à l’égard de certaines décisions de l’administration et, surtout, lorsqu’il s’agit, comme ce serait le cas en l’espèce si cette Cour n’avait pas compétence, de soustraire à toute possibilité de contrôle judiciaire une décision aussi importante pour les droits d’une personne que celle rendue par la section du statut, je suis d’avis que cette Cour doit interpréter le plus strictement possible toute disposition tendant à écarter tout contrôle judiciaire. Je note par ailleurs qu’en l’espèce il suffirait que la section du statut fasse elle-même état, dans sa décision, du fait que la revendication n’a pas un minimum de fondement, pour se soustraire d’elle-même à tout contrôle judiciaire. Ce serait là créer, en matière d’immigration, un pouvoir tellement arbitraire que je ne saurais me résigner à le reconnaître que si le législateur s’était exprimé en termes clairs et non susceptibles de quelque possibilité même lointaine d’interprétation contraire, auquel cas, peut-être, les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 44]] viendraient de toute façon au secours de la personne victime de cet arbitraire.

En l’espèce, deux raisons m’amènent à croire que telle n’a pas été ou que telle n’a pu être l’intention du législateur. D’abord, à l’article 82.1 de la Loi, le législateur a référé à «l’introduction d’une instance aux termes des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*» et il est permis de croire qu’ayant ainsi expressément préservé, de façon générale, le pouvoir de contrôle de la Cour fédérale, il l’aurait expressément exclu deux articles plus loin si telle avait été son intention.

intention. Then, as this Court has jurisdiction to review at the initial stage the conclusion arrived at by the adjudicator and the member of the Refugee Division that a claim has no credible basis (section 46.02 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14] of the Act), it would seem to say the least surprising, in the absence of any clear indication by the legislator, that the possibility of an application for review is no longer recognized when, at the second stage, the Refugee Division, reversing the conclusion of the first instance tribunal, concludes that the claim does not have a credible basis.

I therefore consider that this Court has jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act* and subsection 82.1(1) of the *Immigration Act* to review the decision of the Refugee Division even when this is not subject to appeal to this Court under the language of subsection 82.3(2) of the *Immigration Act*.

In view of the conclusion I have arrived at on this first point, it will be necessary to consider the second one.

#### DEFINITION OF CONVENTION REFUGEE

I would first note the definition of "Convention refugee" as it is given in subsection 2(1) [as am., *idem*, s. 1] of the *Immigration Act*:

##### 2. (1) ...

"Convention refugee" means any person who

(a) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(i) is outside the country of the person's nationality and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

(ii) not having a country of nationality, is outside the country of the person's former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to return to that country, and

(b) has not ceased to be a Convention refugee by virtue of subsection (2),

In the case at bar the applicant, a citizen of Lebanon, claimed Convention refugee status on the ground that he had reason to fear being persecuted because of the reasons stated in the above definition. His testimony, which was not ques-

Ensuite, cette Cour ayant compétence pour réviser, au stade de la première étape, la conclusion à laquelle en arrive le tribunal d'accès à l'effet qu'une revendication n'a pas un minimum de fondement (article 46.02 [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), chap. 28, art. 14] de la Loi), il m'apparaîtrait à tout le moins étonnant, en l'absence d'indication contraire du législateur, que la possibilité d'une demande de révision ne soit plus recon- nue lorsque, au stade de la deuxième étape, la section du statut, renversant la conclusion du tribunal d'accès, conclut que la revendication n'a pas un minimum de fondement.

Je suis donc d'avis que cette Cour a compétence, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et du paragraphe 82.1(1) de la *Loi sur l'immigration*, pour réviser la décision de la section du statut quand bien même celle-ci n'est pas susceptible d'appel à cette Cour selon les termes du paragraphe 82.3(2) de la *Loi sur l'immigration*.

Vu la conclusion à laquelle j'en arrive sur cette première question, il y a lieu de se pencher sur la deuxième.

#### LA DÉFINITION DE RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION

Je rappelle d'abord la définition de «réfugié au sens de la Convention» telle qu'elle apparaît au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la *Loi sur l'immigration*:

##### 2. (1) ...

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

a) qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques:

(i) soit se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de cette crainte, ne veut y retourner;

b) qui n'a pas perdu son statut de réfugié au sens de la Convention en application du paragraphe (2).

En l'espèce, le requérant, un citoyen du Liban, a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention au motif qu'il craignait avec raison d'être persécuté à cause des motifs énoncés dans la définition susdite. Son témoignage, qui n'a pas été mis

tioned by the Refugee Division, and the summary provided by the hearing officer, which the Division adopted, indicate that the applicant is Armenian and a Christian and has been the subject of various incidents connected with the fact of being Armenian and a Christian. After relating these incidents, the Division rendered the following decision:

According to his testimony his fear results from barriers, from these various incidents, from his religion, from his social group, from his political opinions, from his race and from his nationality. Mr. Salibian's political opinions are to be neutral and, according to his testimony, Armenian Christians are neutral and this facilitates their contacts with West Beirut, which makes them envied by persons in East Beirut and even questioned at barriers because of their neutrality, religion and place of birth, but this happens to everyone.

We listened carefully to the plaintiff's testimony and studied the documents provided. In general we do not doubt the facts put forward, although there are some contradictions. We consider that nothing in the testimony inclines us to think that the plaintiff himself was personally a target of various groups. He was the victim of reprehensible actions but these cannot be regarded as having been directed against him in particular.

At the present time there is in Lebanon a conflict — we would even say conflicts — which disrupt the lives of all Lebanese citizens. The plaintiff is a victim just as are all other Lebanese citizens. We would add that we are aware of the situation existing in Lebanon, as reported in the documents submitted to us and in the testimony, and we understand that after going through the situations which have been described the plaintiff would like to begin a normal life again, but we are bound by an Act which we must apply and which contains in specific wording the definition of what a Convention refugee is.

We have to arrive at the conclusion that the plaintiff does not meet the criteria contained in that definition. Further, we consider that your application lacks a credible basis. Accordingly, your claim to refugee status is dismissed in accordance with s. 2(1) of the *Immigration Act*. [My emphasis.]

In short, the Division concluded that for the plaintiff to be eligible for refugee status he had to be personally a target of reprehensible acts directed against him in particular. The Division further concluded, despite evidence that the plaintiff was a victim of these acts in his capacity not as a Lebanese citizen but as an Armenian and Christian Lebanese citizen, that the plaintiff was "a victim in the same way as all other Lebanese citizens are". This in my opinion is an error of law, in the first case, and an erroneous conclusion of fact in the second, drawn without taking into account the factual evidence available to the Division. This

en doute par la section du statut, et le sommaire présenté par l'agent d'audition, que la section a fait sien, indiquent que le requérant est arménien et chrétien et qu'il a vécu divers incidents reliés au fait qu'il était arménien et chrétien. Après avoir relaté ces incidents, la section a rendu la décision que voici:

Selon son témoignage, sa crainte provient des barrages, de ces différents incidents, de sa religion, de son groupe social, de ses opinions politiques, de sa race et de sa nationalité. Les opinions politiques de monsieur Salibian sont d'être neutre et, selon son témoignage, les Arméniens chrétiens sont neutres et cela facilite leurs contacts dans Beyrouth-Ouest, tout en étant enviés par les personnes de Beyrouth-Est et même questionnés aux barrages à cause de leur neutralité, de leur religion, du lieu de naissance, mais ce comme tous les autres.

Nous avons écouté attentivement le témoignage du demandeur et étudié les documents fournis. Nous ne mettons pas généralement en doute les faits qui ont été rapportés, bien qu'il y ait quelques contradictions. Nous considérons que rien dans le témoignage ne nous incite à croire que le demandeur lui-même, personnellement, ait été visé par des groupes adverses. Il a été victime d'actes répréhensibles mais qui ne peuvent être considérés comme ayant été dirigés particulièrement contre lui.

Il y a présentement au Liban un conflit, nous dirions même des conflits, qui perturbent la vie de tout citoyen libanais. Le demandeur est victime au même titre que tous les autres citoyens libanais. Nous ajouterons que nous sommes conscients de la situation qui prévaut au Liban, telle que rapportée dans les documents qui nous ont été présentés ainsi que dans le témoignage, et nous comprenons qu'après avoir subi les situations qui ont été décrites, le demandeur désire refaire une vie normale, mais nous sommes liés par une loi que nous devons appliquer et qui contient textuellement la définition de ce qu'est un réfugié au sens de la Convention.

Nous devons arriver à la conclusion que le demandeur ne rencontre pas les critères contenus dans cette définition. De plus, nous considérons que votre demande n'a pas de minimum de fondement. Par conséquent, votre revendication du statut de réfugié est rejetée, selon l'article 2(1) de la *Loi sur l'immigration*. [Mes soulignements.]

Bref, la section a conclu que pour être admissible au statut de réfugié, il fallait que le demandeur soit personnellement visé par des actes répréhensibles dirigés particulièrement contre lui. La section a de plus conclu, en dépit de la preuve à l'effet que le demandeur était victime de ces actes en sa qualité non pas de citoyen libanais mais de citoyen libanais arménien et chrétien, que le demandeur était «victime au même titre que tous les autres citoyens libanais». Il s'agit là, à mon avis, d'une erreur de droit, dans le premier cas, et d'une conclusion de fait erronée, dans le second cas, tirée sans tenir compte des éléments de fait dont la



error of fact is especially significant in the context of the error of law.

It can be said in light of earlier decisions by this Court on claims to Convention refugee status that

(1) the applicant does not have to show that he had himself been persecuted in the past or would himself be persecuted in the future;

(2) the applicant can show that the fear he had resulted not from reprehensible acts committed or likely to be committed directly against him but from reprehensible acts committed or likely to be committed against members of a group to which he belonged;

(3) a situation of civil war in a given country is not an obstacle to a claim provided the fear felt is not that felt indiscriminately by all citizens as a consequence of the civil war, but that felt by the applicant himself, by a group with which he is associated, or, even, by all citizens on account of a risk of persecution based on one of the reasons stated in the definition; and

(4) the fear felt is that of a reasonable possibility that the applicant will be persecuted if he returns to his country of origin (see *Seifu v. Immigration Appeal Board*, A-277-82, Pratte J.A., judgment dated 12/1/83, F.C.A., not reported, cited in *Adjei v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 680 (C.A.), at page 683; *Darwich v. Minister of Manpower and Immigration*, [1979] 1 F.C. 365 (C.A.); *Rajudeen v. Minister of Employment and Immigration* (1984), 55 N.R. 129 (C.A.), at pages 133 and 134).

The impugned decision falls squarely within the line of authority described by Prof. Hathaway<sup>2</sup> as follows:

In view of the probative value of the experiences of persons similarly situated to a refugee claimant, it is ironic that Canadian courts historically have shown a marked reluctance to recognize the claims of persons whose apprehension of risk is

<sup>2</sup> In a chapter titled "The Determination of Refugee Claims Grounded in Generalized Oppression", included in a text titled *The Law of Refugee Status*, to be published shortly by Butterworths and Co. (Canada) Ltd. with the aid of the Canadian Law Information Council.

section disposait. Cette erreur de fait prend tout son sens dans le contexte de l'erreur de droit.

À la lumière de la jurisprudence de cette Cour relative à la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, il est permis d'affirmer

1) que le requérant n'a pas à prouver qu'il avait été persécuté lui-même dans le passé ou qu'il serait lui-même persécuté à l'avenir,

2) que le requérant peut prouver que la crainte qu'il entretenait résultait non pas d'actes répréhensibles commis ou susceptibles d'être commis directement à son égard, mais d'actes répréhensibles commis ou susceptibles d'être commis à l'égard des membres d'un groupe auquel il appartenait,

3) qu'une situation de guerre civile dans un pays donné ne fait pas obstacle à la revendication pourvu que la crainte entretenue soit non pas celle entretenue indistinctement par tous les citoyens en raison de la guerre civile, mais celle entretenue par le requérant lui-même, par un groupe auquel il est associé ou, à la rigueur, par tous les citoyens en raison d'un risque de persécution fondé sur l'un des motifs énoncés dans la définition, et

4) que la crainte entretenue est celle d'une possibilité raisonnable que le requérant soit persécuté s'il retournait dans son pays d'origine (voir: *Seifu c. Commission d'appel de l'immigration*, A-277-82, juge Pratte, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 1983, C.A.F., non publié, cité dans *Adjei c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 680 (C.A.), à la page 683; *Darwich c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 365 (C.A.); *Rajudeen c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1984), 55 N.R. 129 (C.A.), aux pages 133 et 134).

La décision attaquée se situe carrément dans ce courant jurisprudentiel que le professeur Hathaway<sup>2</sup> décrivait comme suit:

[TRADUCTION] Compte tenu de la valeur probante des expériences vécues par des personnes dont la situation est semblable à celle d'un demandeur du statut de réfugié, il est ironique que les tribunaux canadiens se soient toujours montrés très réticents

<sup>2</sup> Dans un chapitre intitulé *The Determination of Refugee Claims Grounded in Generalized Oppression*, faisant partie d'un ouvrage intitulé *The Law of Refugee Status*, qui sera publié prochainement par Butterworths and Co. (Canada) Ltd. avec l'aide du Conseil canadien de la documentation juridique.

borne out in the suffering of large numbers of their fellow citizens. Rather than looking to the fate of other members of the claimant's racial, social, or other group as the best indicator of possible harm, decision makers have routinely disfranchised refugees whose concerns are based on generalized group-defined oppression.

and I adopt this description of the applicable law to be found at the end of the aforementioned article:

In sum, while modern refugee law is concerned to recognize the protection needs of particular claimants, the best evidence that an individual faces a serious chance of persecution is usually the treatment afforded similarly situated persons in the country of origin. In the context of claims derived from situations of generalized oppression, therefore, the issue is not whether the claimant is more at risk than anyone else in her country, but rather whether the broadly based harassment or abuse is sufficiently serious to substantiate a claim to refugee status. If persons like the applicant may face serious harm for which the state is accountable, and if that risk is grounded in their civil or political status, then she is properly considered to be a Convention refugee.

In the case at bar the Refugee Division misunderstood the nature of the burden the applicant had to meet and dismissed his application on the basis of a lack of evidence of personal persecution in the past. This conclusion is a twofold error: in order to claim Convention refugee status, there is no need to show either that the persecution was personal or that there had been persecution in the past.

In the circumstances, therefore, it appears necessary to return the matter to the Refugee Division for it to consider the merits of the applicant's claim in light of the reasons of the instant decision and in accordance with the other aspects of the refugee definition on which it did not have to rule.

The application should be allowed, the Refugee Division's decision reversed and the matter referred back for reconsideration in accordance with these reasons.

HUGESSEN J.A.: I concur.

MACGUIGAN J.A.: I concur.

à reconnaître les revendications de personnes dont la crainte de persécution est confirmée par les souffrances endurées par un grand nombre de leurs concitoyens. Au lieu de considérer le sort réservé à d'autres membres du groupe racial, social ou autre du demandeur comme le meilleur indicateur d'un éventuel préjudice, les décideurs ont privé de leurs droits les personnes dont les craintes étaient fondées sur l'oppression généralisée d'un groupe donné.

et je fais mienne cette description du droit applicable que l'on retrouve à la fin de l'article précité:

[TRADUCTION] En somme, tandis que le droit des réfugiés moderne s'attache à reconnaître la protection dont doivent bénéficier des revendicateurs pris individuellement, la meilleure preuve qu'une personne risque sérieusement d'être persécutée réside généralement dans le traitement accordé à des personnes placées dans une situation semblable dans le pays d'origine. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de revendications fondées sur des situations où l'oppression est généralisée, la question n'est pas de savoir si le demandeur est plus en danger que n'importe qui d'autre dans son pays, mais plutôt de savoir si les manœuvres d'intimidation ou les mauvais traitements généralisés sont suffisamment graves pour étayer une revendication du statut de réfugié. Si des personnes comme le requérant sont susceptibles de faire l'objet d'un grave préjudice de la part des autorités de leur pays, et si ce risque est attribuable à leur état civil ou à leurs opinions politiques, alors elles sont à juste titre considérées comme des réfugiés au sens de la Convention.

Dans le cas présent, la section du statut s'est méprise sur la nature du fardeau que le requérant avait à rencontrer et elle a rejeté sa demande sur la base d'une absence de preuve de persécution personnelle dans le passé. Cette conclusion est doublement erronée; point n'est besoin, en effet, pour se réclamer du statut de réfugié au sens de la Convention, de démontrer ni que la persécution est personnelle ni qu'il y a eu persécution dans le passé.

Il m'apparaît donc nécessaire, dans les circonstances, de retourner le dossier à la section du statut pour qu'elle examine le bien-fondé de la demande du requérant à la lumière des motifs de la présente décision et en fonction des autres éléments de la définition de réfugié sur lesquels elle n'avait pas eu à se prononcer.

La demande devrait être accueillie, la décision de la section du statut devrait être infirmée et l'affaire devrait être renvoyée aux fins d'un nouvel examen qui tienne compte de ces motifs.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: J'y souscris.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: J'y souscris.