

Harbhajan Singh *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Sadhu Singh Thandi *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Paramjit Singh Mann *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Kewal Singh *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Charanjit Singh Gill *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Indrani *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Satnam Singh *Appellant;*
and
Minister of Employment and Immigration
Respondent.

Harbhajan Singh *Appellant;*
et
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
a Intimé.

Sadhu Singh Thandi *Appellant;*
b et
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Intimé.

Paramjit Singh Mann *Appellant;*
et
d **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration**
Intimé.

Kewal Singh *Appellant;*
e et
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Intimé.

Charanjit Singh Gill *Appellant;*
et
g **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration**
Intimé.

Indrani *Appelante;*
et
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Intimé.

Satnam Singh *Appellant;*
et
j **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration**
Intimé.

**Federation of Canadian Sikh Societies and
Canadian Council of Churches** *Intervenors.*

File Nos.: 18209, 17997, 17952, 17898, 18207, 18235,
17904.

1984: April 30, May 1; 1985: April 4.

Present: Dickson C.J. and Ritchie*, Beetz, Estey,
McIntyre, Lamer and Wilson J.J.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

*Constitutional law — Charter of Rights — Funda-
mental justice — Security of the person — Immigra-
tion — Convention refugee — Whether procedures for
determination of refugee status in accordance with
principles of fundamental justice — Whether refugee
claimants entitled to the protection of s. 7 of the
Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms,
ss. 1, 7, 26, 32(1) — Constitution Act, 1982, s. 52(1) —
Immigration Act, 1976, 1976-77 (Can.), c. 52, ss. 2, 45,
55, 70, 71.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Remedies
— Court of competent jurisdiction — Appeals from
applications for judicial review under s. 28 of the
Federal Court Act — Remedial power under s. 24(1) of
the Charter limited to decisions made on a judicial or
quasi-judicial basis — Canadian Charter of Rights and
Freedoms, s. 24(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970
(2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.*

*Civil rights — Immigration — Convention refugee —
Whether procedures for determination of refugee status
in accordance with principles of fundamental justice —
Remedy — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App.
III, ss. 1, 2(e) — Canadian Charter of Rights and
Freedoms, s. 26 — Immigration Act, 1976, 1976-77
(Can.), c. 52, ss. 2, 71 — Federal Court Act, R.S.C.
1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

Appellants claim Convention refugee status as defined
in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*. The Minister of
Employment and Immigration, acting on the advice of
the Refugee Status Advisory Committee, determined
pursuant to s. 45 of the Act that none of the appellants
was a Convention refugee. The Immigration Appeal
Board, acting under s. 71(1) of the Act, denied the
subsequent applications for redetermination of status

* Ritchie J. took no part in the judgment.

**Fédération des sociétés Sikh du Canada et
Conseil canadien des Églises** *Intervenants.*

a N^{os} du greffe: 18209, 17997, 17952, 17898, 18207,
18235, 17904.

1984: 30 avril, 1^{er} mai; 1985: 4 avril.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Ritchie*,
b Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice
c fondamentale — Sécurité de sa personne — Immigra-
tion — Réfugié au sens de la Convention — La procé-
dure de reconnaissance du statut de réfugié est-elle
conforme aux principes de justice fondamentale? — Les
personnes qui revendiquent le statut de réfugié ont-elles
d droit à la protection de l'art. 7 de la Charte? — Charte
canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 26, 32(1) —
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1) — Loi sur
l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2,
45, 55, 70, 71.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Répa-
e ration — Tribunal compétent — Appels de demandes
d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la Loi
sur la Cour fédérale — Pouvoir de redressement con-
féré par le par. 24(1) de la Charte limité aux décisions
f soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire
— Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1)
— Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.),
chap. 10, art. 18, 28.*

*Libertés publiques — Immigration — Réfugié au
g sens de la Convention — La procédure de reconnais-
sance du statut de réfugié est-elle conforme aux princi-
pes de justice fondamentale? — Réparation — Décla-
ration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, art.
1, 2(e) — Charte canadienne des droits et libertés, art.
h 26 — Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.),
chap. 52, art. 2, 71 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C.
1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.*

Les appelants revendiquent le statut de réfugié au
sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la *Loi sur
i l'immigration de 1976*. Après avoir reçu l'avis du comité
consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Em-
ploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art.
45 de la Loi, qu'aucun des appelants n'était un réfugié
au sens de la Convention. La Commission d'appel de
j l'immigration, agissant conformément au par. 71(1) de

* Le juge Ritchie n'a pas pris part au jugement.

and the Federal Court of Appeal refused applications, made under s. 28 of the *Federal Court Act*, for judicial review of those decisions. The Court considered whether the procedures for the adjudication of refugee status claims set out in the *Immigration Act, 1976* violate s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

Held: The appeals should be allowed.

Per Dickson C.J. and Lamer and Wilson J.J.: Appellants, in the determination of their claims, are entitled to assert the protection of s. 7 of the *Charter* which guarantees "everyone . . . the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". The term "everyone" in s. 7 includes every person physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law. The phrase "security of the person" encompasses freedom from the threat of physical punishment or suffering as well as freedom from such punishment itself. A Convention refugee has the right under s. 55 of the *Immigration Act, 1976* not to "... be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened . . .". The denial of such a right amounts to a deprivation of "security of the person" within the meaning of s. 7. Although appellants are not entitled at this stage to assert rights as Convention refugees, having regard to the potential consequences for them of a denial of that status if they are in fact persons with a "well-founded fear of persecution", they are entitled to fundamental justice in the adjudication of their status.

The procedure for determining refugee status claims established in the *Immigration Act, 1976* is inconsistent with the requirements of fundamental justice articulated in s. 7. At a minimum, the procedural scheme set up by the Act should provide the refugee claimant with an adequate opportunity to state his case and to know the case he has to meet. The administrative procedures, found in ss. 45 to 48 of the *Immigration Act, 1976*, require the Refugee Status Advisory Committee and the Minister to act fairly in carrying out their duties but do not envisage an opportunity for the refugee claimant to be heard other than through his claim and the transcript of his examination under oath. Further, the Act does not envisage the refugee claimant's being given an opportu-

la Loi, a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut et la Cour d'appel fédérale a rejeté les demandes d'examen judiciaire de ces décisions faites conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour a examiné la question de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* concernant l'arbitrage des revendications du statut de réfugié viole l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Arrêt: Les pourvois sont accueillis.

Le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson: Dans la détermination de leurs revendications, les appelants ont le droit d'invoquer la protection de l'art. 7 de la *Charte* qui garantit à «chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» et qu'«il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». Le mot «chacun» employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne. L'expression «sécurité de sa personne» englobe tout autant la protection contre la menace d'un châtement corporel ou de souffrances physiques, que la protection contre le châtement lui-même. Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas «... être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées...» La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la «sécurité de sa personne» au sens de l'art. 7. Même si, à ce stade, les appelants ne peuvent pas invoquer des droits de réfugié au sens de la Convention, vu les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour eux si ce sont effectivement des personnes «craignant avec raison d'être persécutée[s]», ils ont droit à l'application des principes de justice fondamentale dans la reconnaissance de leur statut.

La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. La procédure administrative que l'on trouve aux art. 45 à 48 de la *Loi sur l'immigration de 1976* exige que le comité consultatif sur le statut de réfugié et le Ministre agissent équitablement dans l'exécution de leurs fonctions, mais elle n'offre à la personne qui revendique le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son

nity to comment on the advice the Refugee Status Advisory Committee has given the Minister. Under section 71(1) of the Act, the Immigration Appeal Board must reject an application for redetermination unless it is of the opinion that it is more likely than not that the applicant will be able to succeed. An application, therefore, will usually be rejected before the refugee claimant has even had an opportunity to discover the Minister's case against him in the context of a hearing. Such procedures do not accord the refugee claimant fundamental justice and are incompatible with s. 7 of the *Charter*. Respondent failed to demonstrate that these procedures constitute a reasonable limit on the appellants' rights within the meaning of s. 1 of the *Charter*. Pursuant to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* is, to the extent of the inconsistency with s. 7, of no force and effect.

Section 24(1) of the *Charter* grants broad remedial powers to "a court of competent jurisdiction". This phrase premises the existence of jurisdiction from a source external to the *Charter* itself. These are appeals from the Federal Court of Appeal on applications for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*. Accordingly, this Court's jurisdiction is no greater than that of the Federal Court of Appeal and is limited to decisions made on a judicial or quasi-judicial basis. Only the decisions of the Immigration Appeal Board were therefore reviewable. All seven cases are remanded to the Board for a hearing on the merits in accordance with the principles of fundamental justice.

Cases Cited

The Queen v. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 F.C. 745; *Collin v. Lussier*, [1983] 1 F.C. 218; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 F.C. 689; *Boun-Leua v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 259; *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*, [1978] 1 S.C.R. 470; *Brempong v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 211; *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639; *Hurt v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 F.C. 340; *Mensah v. Minister of*

interrogatoire sous serment. La Loi ne semble pas non plus offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au Ministre par le comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu du par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition. Une telle procédure constitue, pour la personne qui revendique le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale et est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. L'intimé n'a pas démontré que cette procédure constitue une limite raisonnable aux droits des appelants au sens de l'art. 1 de la *Charte*. En vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant dans la mesure de son incompatibilité avec l'art. 7.

Le paragraphe 24(1) de la *Charte* confère des pouvoirs étendus de redressement à «un tribunal compétent». Cette expression présuppose l'existence d'une compétence indépendante de la *Charte* elle-même. Les présents pourvois sont formés à l'encontre de décisions de la Cour d'appel fédérale concernant des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. En conséquence, la compétence de cette Cour n'est pas plus grande que celle de la Cour d'appel fédérale et est limitée aux décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Donc, seules les décisions de la Commission d'appel de l'immigration pouvaient faire l'objet d'un examen. Les sept affaires sont renvoyées à la Commission pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Jurisprudence

La Reine c. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 C.F. 745; *Collin c. Lussier*, [1983] 1 C.F. 218; *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689; *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259; *Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470; *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211; *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; *Hurt c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340; *Mensah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*,

Employment and Immigration, [1982] 1 F.C. 70; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (U.K.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Wieckowska v. Lanthier*, [1980] 1 F.C. 655; *Kwiatkowsky v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, affirming (1980), 34 N.R. 237 (F.C.A.); *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 2 F.C. 438; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1983] 2 F.C. 347; *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] S.C.R. 376; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] S.C.R. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950); *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570; *The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903); *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953); *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed (2d) 317 (1983); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; *Stein v. The Ship "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802; *Permaul v. Minister of Employment and Immigration*, F.C.A., No. A-576-83, November 24, 1983; *Saraos v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 1 F.C. 304; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] S.C.R. 307; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947), referred to.

Per Beetz, Estey and McIntyre JJ.: The procedures followed for determining Convention refugee status in these cases are in conflict with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Where a process which comes under the legislative authority of the Parliament involves the determination of "rights and obligations", this paragraph grants the right to "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice". These principles do not impose an oral hearing in all cases. The procedural content required by fundamental justice in any given case depends on the nature of the legal rights at issue and on the severity of the consequences to the individuals concerned. With respect to the type of hearing warranted in the circumstances, threats to life or liberty by a foreign power are relevant.

[1982] 1 C.F. 70; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (R.-U.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Wieckowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655; *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, confirmant (1980), 34 N.R. 237 (C.A.F.); *Lugano c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 2 C.F. 438; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 2 C.F. 347; *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] R.C.S. 376; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] R.C.S. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950); *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; *The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903); *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953); *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed (2d) 317 (1983); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917; *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802; *Permaul c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, C.A.F., n° A-576-83, 24 novembre 1983; *Saraos c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 304; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947).

Les juges Beetz, Estey et McIntyre: La procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention suivie dans ces affaires va à l'encontre de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Lorsqu'une procédure qui relève de la compétence législative du Parlement comporte la définition de «droits et obligations», cet alinéa confère le droit à «une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale». Ces principes n'exigent pas la tenue d'une audition dans tous les cas. Le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné dépend de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les personnes concernées. Les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont pertinentes en ce qui concerne le genre d'audition justifiée dans les circonstances.

Appellants' claims to refugee status have been denied without their being afforded a full oral hearing at a single stage of the proceedings before any of the bodies or officials empowered to adjudicate upon their claims on the merits. In order to comply with s. 2(e), such a hearing had to be held. Under the *Immigration Act, 1976*, a Convention refugee has the right to "remain" in Canada or, if a Minister's permit cannot be obtained, at least the right not to be removed to a country where life and freedom is threatened, and to re-enter Canada if no safe country is willing to accept him. These rights are of vital importance to the appellants. Moreover, where life or liberty may depend on findings of fact and credibility, the opportunity to make written submissions, even if coupled with an opportunity to reply in writing to allegations of fact and law against interest, is not sufficient.

This Court, in these appeals from applications for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*, is only concerned with the determination made by the Immigration Appeal Board pursuant to s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976*. This subsection, as drafted, is inconsistent with the holding of an oral hearing and, accordingly, in these cases, is incompatible with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. This Court declared "inoperative" in these cases all the words of s. 71(1) following the words "Where the Board . . . consider the application". The Immigration Appeal Board, as a result, will hold hearings on the merits to decide the cases and, in doing so, shall take into account only the facts or materials specified in s. 70(2) of the Act.

Cases Cited

The Queen v. Drybones, [1970] S.C.R. 282, applied; *Ernewein v. Minister of Employment and Immigration*, [1980] 1 S.C.R. 639, considered; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *Mitchell v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 570, distinguished; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172; *MacDonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Kwiatkowski v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 S.C.R. 856, referred to.

Les revendications du statut de réfugié par les appelants ont été rejetées sans qu'ils aient pu bénéficier d'une audition complète à aucun moment au cours des procédures devant l'un ou l'autre des organismes ou fonctionnaires habilités à statuer sur le fond de leurs revendications. Pour se conformer à l'al. 2e), il aurait fallu tenir une telle audition. En vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, un réfugié au sens de la Convention a le droit de «demeurer» au Canada, ou s'il est impossible d'obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays n'est disposé à l'accepter. Ces droits sont d'une importance vitale pour les appelants. De plus, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.

Dans ces pourvois relatifs à des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette Cour ne s'intéresse qu'au réexamen effectué par la Commission d'appel de l'immigration conformément au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le texte de ce paragraphe est incompatible avec la tenue d'une audition et, par conséquent dans ces affaires, incompatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour déclare «inopérants» dans ces cas tous les mots du par. 71(1) qui suivent les mots «La Commission . . . doit l'examiner sans délai». Par conséquent, la Commission d'appel de l'immigration tiendra des auditions sur le fond en vue de statuer sur ces causes et, ce faisant, elle ne devra tenir compte que des faits ou documents mentionnés au par. 70(2) de la Loi.

Jurisprudence

Arrêt suivi: *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; arrêt examiné: *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; distinction faite avec les arrêts: *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; arrêts mentionnés: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; *MacDonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Kwiatkowski c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856.

Statutes and Regulations Cited

- Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1960 (Can.), c. 44, s. 5(2).
- Canada Evidence Act*, 1980-81-82-83 (Can.), c. 111, Schedule III, s. 36.1.
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III, ss. 1, 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 24(1), 26, 32(1).
- Constitution Act, 1982*, s. 52(1).
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.
- Immigration Act, 1976, 1976-77* (Can.), c. 52, ss. 2, 3g), 4, 5(1), 23, 27, 32, 37, 45 to 48, 55, 70, 71, 72.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, chap. 1, art. 1, para. A(2).
- Universal Declaration of Human Rights* (1948), art. 25(1).

Authors Cited

- Canada, Law Reform Commission. Working Paper No. 26, *Medical Treatment and Criminal Law*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1980.
- Canada, Minister of Employment and Immigration. *The Refugee Status Determination Process*, Ottawa, 1981.
- Garant, Patrice. "Fundamental Freedoms and Natural Justice" in W. Tarnopolsky and G.-A. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, Carswell, 1982.
- Manning, Morris. *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983.
- Pue, W. Wesley. *Natural Justice in Canada*, Vancouver, Butterworth (Western Canada), 1981.
- Scharpf, Fritz W. "Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis" (1966), 75 *Yale L.J.* 517.
- Tarnopolsky, Walter. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

APPEALS from judgments of the Federal Court of Appeal dismissing appellants' applications for judicial review of decisions of the Immigration Appeal Board dismissing appellants' applications for redetermination of their refugee claims. Appeals allowed.

Ian Scott, Q.C., for the appellants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh

Lois et règlements cités

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 24(1), 26, 32(1).
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, chap. 1, art. 1, par. A2.
- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, App. III, art. 1, 2(e).
- Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948), art. 25(1).
- Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 1960 (Can.), chap. 44, art. 5(2).
- Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).
- Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77* (Can.), chap. 52, art. 2, 3g), 4, 5(1), 23, 27, 32, 37, 45 à 48, 55, 70, 71, 72.
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.
- Loi sur la preuve au Canada*, 1980-81-82-83 (Can.), chap. 111, annexe III, art. 36.1.

Doctrine citée

- Canada, Commission de réforme du droit. Document de travail n° 26, *Le traitement médical et le droit criminel*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- Canada, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration. *Reconnaissance du statut de réfugié*, Ottawa, 1981.
- Garant, Patrice. «Libertés fondamentales et justice naturelle», dans W. Tarnopolsky et G.-A. Beaudoin (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1982.
- Manning, Morris. *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983.
- Pue, W. Wesley. *Natural Justice in Canada*, Vancouver, Butterworth (Western Canada), 1981.
- Scharpf, Fritz W. «Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis» (1966), 75 *Yale L.J.* 517.
- Tarnopolsky, Walter. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté les demandes des appellants visant l'examen judiciaire de décisions de la Commission d'appel de l'immigration qui avait rejeté les demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié présentées par les appellants. Pourvois accueillis.

Ian Scott, c.r., pour les appelants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh

Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill and Indrani.

C. D. Coveney, for the appellant Satnam Singh.

E. A. Bowie, Q.C., and *Roslyn Levine*, for the respondent.

Mendel M. Green, Q.C., *Barbara Jackman* and *Donald Chiasson*, for the interveners.

JUDGMENT

The appeals are allowed and the decisions of the Federal Court of Appeal and the Immigration Appeal Board are set aside. The applications of the appellants for redetermination of their refugee claims are remanded to the Immigration Appeal Board for a hearing on the merits in accordance with principles of fundamental justice.

The appellants are entitled to a declaration that s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* in its present form has no application to them.

The reasons of Dickson C.J. and Lamer and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J.—The issue raised by these appeals is whether the procedures set out in the *Immigration Act, 1976, 1976-77* (Can.), c. 52 as amended, for the adjudication of the claims of persons claiming refugee status in Canada deny such claimants rights they are entitled to assert under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

On February 16, 1984 the Court granted leave to appeal in these seven cases and they were consolidated for hearing on April 30, 1984. Six of the appellants were unrepresented by counsel when they made their applications for leave to appeal and counsel was appointed to represent them at the hearing of the appeal. The seventh appellant, Mr. Satnam Singh, was represented by his own counsel both at the hearing of the leave application and at the hearing of the appeal. The Court also

Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill et Indrani.

C. D. Coveney, pour l'appelant Satnam Singh.

E. A. Bowie, c.r., et *Roslyn Levine*, pour l'intimé.

Mendel M. Green, c.r., *Barbara Jackman* et *Donald Chiasson*, pour les intervenants.

JUGEMENT

Les pourvois sont accueillis et les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration sont infirmées. Les demandes des appelants visant le réexamen de leurs revendications du statut de réfugié sont renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Les appelants ont droit à un jugement déclaratoire portant que le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, sous sa forme actuelle, ne s'applique pas à eux.

Version française des motifs du juge en chef Dickson et des juges Lamer et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON—La question soulevée dans ces pourvois est de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77* (Can.), chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada empêche les personnes qui revendiquent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le 16 février 1984, la Cour a accordé l'autorisation de pourvoi dans ces sept affaires qui ont été jointes en vue de leur audition prévue pour le 30 avril 1984. Six des appelants n'étaient pas représentés par un avocat lorsqu'ils ont présenté leur demande d'autorisation de pourvoi et on leur a nommé un avocat pour qu'ils soient représentés à l'audition du pourvoi proprement dit. Le septième appelant, M. Satnam Singh, était représenté par son propre avocat, tant à l'audition de sa demande

had the benefit of a joint submission by counsel for two interveners, the Federation of Canadian Sikh Societies and the Canadian Council of Churches. During the hearing on April 30 and May 1, 1984 submissions by counsel were confined to the application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. On December 7, 1984 counsel were invited to make written submissions to the Court on the application of the *Canadian Bill of Rights*.

At the hearing of the appeals in April and May 1984 counsel took somewhat different approaches to the presentation of the issues but I think it is fair to say that in substance the appeals were argued on the basis that the Court should approach the appeals in three stages. First, the Court should decide whether refugee claimants physically present in Canada are entitled to the protection of s. 7 of the *Charter*. If the answer to this question is yes, then the Court should consider whether the relevant provisions of the *Immigration Act, 1976*, in particular s. 71(1), deny the appellants' rights under s. 7 of the *Charter*. Finally, if the Court answers the second question in the affirmative, it should determine whether any limitation on the appellants' rights imposed by the Act is justified within the meaning of s. 1 of the *Charter*.

In the written submissions presented in December 1984 counsel considered whether the procedures for the adjudication of refugee status claims violated the *Canadian Bill of Rights*, in particular s. 2(e). There can be no doubt that this statute continues in full force and effect and that the rights conferred in it are expressly preserved by s. 26 of the *Charter*. However, since I believe that the present situation falls within the constitutional protection afforded by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, I prefer to base my decision upon the *Charter*.

I think the suggestion of counsel that the appeals should be approached in three stages is a good one and I am adopting it in the analysis which follows. First, however, it is important to

d'autorisation qu'à l'audition du pourvoi. La Cour a également entendu la plaidoirie conjointe des avocats de deux intervenants, la Fédération des sociétés Sikh du Canada et le Conseil canadien des Églises. Au cours de l'audition du 30 avril et du 1^{er} mai 1984, l'argumentation des avocats n'a porté que sur l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le 7 décembre 1984, les avocats ont été invités à soumettre à la Cour des observations écrites sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*.

Au cours de l'audition des pourvois en avril et en mai 1984, les avocats ont présenté les questions en litige de façon quelque peu différente, mais on peut dire, à mon avis, qu'ils ont fait valoir essentiellement que la Cour devrait procéder en trois étapes. Celle-ci devrait d'abord décider si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et se trouvent au Canada ont droit à la protection de l'art. 7 de la *Charte*. À supposer que cette question reçoive une réponse affirmative, la Cour devrait ensuite se demander si les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, en particulier le par. 71(1), nient les droits conférés aux appellants par l'art. 7 de la *Charte*. Enfin, à supposer que la Cour réponde à la deuxième question par l'affirmative, elle devrait déterminer si les limites imposées par la Loi aux droits des appelants sont justifiées au sens de l'art. 1 de la *Charte*.

Dans les observations écrites soumises en décembre 1984, les avocats ont examiné la question de savoir si la procédure établie pour statuer sur les revendications du statut de réfugié violait la *Déclaration canadienne des droits* et, en particulier, son al. 2e). Il ne peut y avoir de doute que cette loi continue de s'appliquer pleinement et que les droits qu'elle confère sont expressément préservés par l'art. 26 de la *Charte*. Cependant, étant donné que j'estime que la présente situation relève de la protection constitutionnelle que fournit la *Charte canadienne des droits et libertés*, je préfère fonder ma décision sur la *Charte*.

J'estime que la suggestion des avocats de procéder en trois étapes est bonne et je l'adopterai dans l'analyse qui suit. Cependant, il importe en premier lieu de présenter les faits et le contexte

present the facts and the legislative context within which the appeals have arisen.

1. The facts

The facts and procedural history of the seven appeals have a great deal in common and it was because of these similarities that the Court felt it appropriate to consolidate the hearing. Each appellant, in accordance with the procedures set out in the *Immigration Act, 1976*, asserted a claim to Convention refugee status as defined in s. 2(1) of the Act. The Minister of Employment and Immigration, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee, made determinations pursuant to s. 45 of the Act that none of the appellants was a Convention refugee. Each of the appellants then made an application for redetermination of his or her refugee claim by the Immigration Appeal Board pursuant to s. 70 of the Act. In accordance with s. 71(1) of the Act the Immigration Appeal Board in each case refused to allow the application to proceed on the basis that it did not believe that there were "reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established ...". Each applicant then sought judicial review of the Board's decision pursuant to the provisions of s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. These applications were denied by the Federal Court of Appeal.

So much for the similarities. There are a number of distinctions, both substantive and procedural, which can be drawn among the cases of the seven appellants. Six of the appellants are citizens of India who claim Convention refugee status on the basis of their fear of persecution by Indian authorities as a result of their political activities and beliefs, in particular their association with the Akali Dal party in that country. The seventh appellant, Ms. Indrani, is a citizen of Guyana who is of Indian extraction. Her claim to Convention refugee status is based on her fear of persecution on racial, religious and political grounds. Each appellant, in the course of his or her examination under oath pursuant to s. 45 of the Act, set out different facts in support of their refugee status claims. It is common ground that the Court is not concerned on these appeals with

législatif dans lequel les pourvois ont pris naissance.

1. Les faits

Les faits et l'historique des procédures des sept pourvois ont plusieurs points en commun et c'est en raison de ces similitudes que la Cour a jugé bon de les entendre ensemble. Conformément à la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, chacun des appelants a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la Loi. Après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art. 45 de la Loi, qu'aucun des appelants n'était un réfugié au sens de la Convention. Chacun d'eux a alors demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer sa revendication du statut de réfugié conformément à l'art. 70 de la Loi. Conformément au par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration a refusé de donner suite à chacune des demandes parce qu'elle n'a pas estimé «que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition ...». Chaque requérant a alors demandé l'examen judiciaire de la décision de la Commission conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10. La Cour d'appel fédérale a rejeté ces demandes.

Voilà pour ce qui est des similitudes. On peut établir un certain nombre de distinctions, tant sur le plan du fond que sur celui de la procédure, entre les causes des sept appelants. Six sont des citoyens de l'Inde qui revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'ils craignent d'être persécutés par les autorités indiennes en raison de leurs activités et de leurs opinions politiques, et en particulier à cause de leur association avec le parti Akali Dal de ce pays. La septième appelante, M^{me} Indrani, qui est d'origine indienne, est une citoyenne de la Guyanne. Elle revendique le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'elle craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion et de ses opinions politiques. Au cours de leur interrogatoire sous serment prévu à l'art. 45 de la Loi, les appelants ont présenté des faits différents à l'appui de leurs revendications respec-

the merits of the individual claims made by the appellants.

The procedure whereby each appellant came to assert his or her refugee status claim also varies from case to case. Four of the appellants (Mr. Harbhajan Singh, Mr. Sadhu Singh Thandi, Mr. Charanjit Singh Gill and Mr. Satnam Singh) were refused admission into Canada at a port of entry. Inquiries were held pursuant to s. 23 of the Act to determine whether removal orders should be made against them and it was in the course of these inquiries that the appellants raised their claim to refugee status. In accordance with the procedures under s. 45, the s. 23 inquiries were continued until it was determined that removal orders should be made against the appellants. At that point the inquiries under s. 23 were adjourned and each appellant was examined under oath respecting his claim by a senior immigration officer pursuant to s. 45(1).

The other three appellants asserted their refugee claims in the course of inquiries conducted pursuant to s. 27(4) of the Act to determine whether they should be removed after having been admitted to Canada. One of the appellants, Mr. Paramjit Singh Mann, succeeded in eluding inquiry within the meaning of s. 27(2)(f) when he first came to Canada in July 1977. This came to the attention of immigration officials when he surrendered himself in November 1980 with the result that a s. 27 inquiry was held. Ms. Indrani came to Canada in October 1979 using a false passport and was granted visitor status until November 30, 1979. It eventually came to the attention of immigration officials that she was working illegally and in March 1981 she was arrested. On the basis of ss. 27(2)(b) and 27(2)(g) an inquiry was held during the course of which she asserted her refugee status claim. Finally, Mr. Kewal Singh came to Canada in November 1980 and was granted temporary status as a visitor. When his visitor status expired he surrendered himself to immigration authorities and, because he had ceased to be a

tives du statut de réfugié. Les parties reconnaissent qu'en l'espèce la Cour n'a pas à examiner le bien-fondé de chacune des revendications des appelants.

a Les circonstances dans lesquelles chaque appelant en est venu à revendiquer le statut de réfugié varient également d'un cas à l'autre. L'admission au Canada de quatre des appelants (MM. Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Charanjit Singh Gill et Satnam Singh) leur a été refusée à un point d'entrée. Des enquêtes ont été tenues en vertu de l'art. 23 de la Loi afin de déterminer s'il y avait lieu de rendre des ordonnances de renvoi contre eux et c'est au cours de ces enquêtes que ceux-ci ont revendiqué le statut de réfugié. Conformément à la procédure énoncée à l'art. 45, les enquêtes prévues à l'art. 23 se sont poursuivies jusqu'à ce que l'on décide de rendre des ordonnances de renvoi contre les appelants. Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 ont alors été ajournées et, conformément au par. 45(1), un agent d'immigration supérieur a interrogé sous serment chaque appelant au sujet de sa revendication.

e Les trois autres appelants ont revendiqué le statut de réfugié au cours des enquêtes tenues, en vertu du par. 27(4) de la Loi, afin de déterminer s'ils devaient être renvoyés après avoir été admis au Canada. L'un des appelants, M. Paramjit Singh Mann, a réussi à se dérober à l'enquête mentionnée à l'al. 27(2)(f) lorsqu'il est venu pour la première fois au Canada en juillet 1977. Les agents d'immigration l'ont appris lorsque l'appelant en question s'est rendu aux autorités au mois de novembre 1980, ce qui a donné lieu à la tenue d'une enquête en vertu de l'art. 27. M^{me} Indrani est arrivée au Canada en octobre 1979 en utilisant un faux passeport et elle s'est vu accorder le statut de visiteur jusqu'au 30 novembre 1979. Les agents d'immigration se sont finalement rendus compte qu'elle travaillait illégalement et elle a été arrêtée au mois de mars 1981. On a tenu une enquête en application des al. 27(2)(b) et 27(2)(g) et, au cours de cette enquête, elle a revendiqué le statut de réfugié. Enfin, M. Kewal Singh est arrivé au Canada au mois de novembre 1980 et il a obtenu temporairement le statut de visiteur. À l'expiration de son statut de visiteur, il s'est rendu aux autorités de l'immigration et, parce qu'il avait perdu la

visitor, an inquiry was held on the basis of s. 27(2)(e).

Inquiries under s. 27 differ from those under s. 23 principally in their effect; in the former case the outcome is liable to be the issuance of a deportation order or a departure notice pursuant to s. 32(6) whereas the latter is liable to lead to a removal order pursuant to s. 32(5), the nature of the order being of significance in its effect on the person's right to return to Canada at some point in the future. The procedures for the determination of refugee status found in ss. 45 to 48 of the Act and the procedures for redetermination by the Immigration Appeal Board found in ss. 70 and 71 do not draw a significant distinction between inquiries held pursuant to s. 23 and those held pursuant to s. 27.

Counsel have presented these appeals on the basis that in terms of the application of the *Charter* the factual and procedural differences just adverted to have no significance. While I believe this to be the case I am also of the view that it is useful to bear the existence of such differences in mind, particularly as the scheme of the *Immigration Act, 1976* itself is being explored.

2. The Scheme of the *Immigration Act, 1976*

The appellants allege that the procedural mechanisms set out in the *Immigration Act, 1976*, as opposed to the application of those procedures to their particular cases, have deprived them of their rights under the *Charter*. It is important, therefore, to understand these provisions in the context of the Act as a whole. If, as a matter of statutory interpretation, the procedural fairness sought by the appellants is not excluded by the scheme of the Act, there is, of course, no basis for resort to the *Charter*. The issue may be resolved on other grounds. In *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] S.C.R. 307, at p. 314, this Court refused counsel's invitation to express an opinion as to the constitutional validity of a statute in a situation in which it was not necessary to the Court's decision to do so. I note as well that the United States Supreme Court has on many occasions articulated a policy of not deciding constitu-

qualité de visiteur, on a tenu une enquête en application de l'al. 27(2)e).

Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 27 diffèrent de celles qui sont prévues à l'art. 23 surtout en ce qui concerne leur effet; dans le premier cas, il peut en résulter une ordonnance d'expulsion ou un avis d'interdiction de séjour en vertu du par. 32(6), tandis que dans le second cas il peut en résulter une ordonnance de renvoi prévue au par. 32(5), la nature de l'ordonnance ayant des conséquences importantes sur le droit de la personne de revenir plus tard au Canada. La procédure de reconnaissance du statut de réfugié énoncée aux art. 45 à 48 de la Loi et la procédure de réexamen par la Commission d'appel de l'immigration énoncée aux art. 70 et 71 n'établissent pas de distinction importante entre les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 et celles tenues en vertu de l'art. 27.

Les avocats ont formé ces pourvois en faisant valoir que, pour les fins de l'application de la *Charte*, les différences sur le plan des faits et de la procédure ne revêtent tout simplement aucune importance. Même si j'accepte cette prétention, j'estime également qu'il faut garder ces différences à l'esprit, surtout lorsqu'on examine l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même.

2. L'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976*

Les appelants allèguent que les mécanismes de procédure énoncés dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, indépendamment de l'application de cette procédure à leurs cas particuliers, ont porté atteinte aux droits qui leur sont reconnus par la *Charte*. Il est donc important de situer ces dispositions dans le contexte de l'ensemble de la Loi. Si, sur le plan de l'interprétation législative, l'équité en matière de procédure demandée par les appelants n'est pas exclue par l'économie de la Loi, il va sans dire qu'il n'y a aucune raison de recourir à la *Charte*. Le litige peut être tranché par d'autres moyens. Dans l'arrêt *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307, à la p. 314, cette Cour a refusé de donner satisfaction aux avocats qui l'invitaient à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi dans des circonstances où il ne lui était pas nécessaire de le faire pour rendre une décision. Je remarque également qu'à maintes

tional issues in a context where it was not strictly necessary to do so: see *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947) at pp. 568-75, and cases cited therein. Accordingly, I believe that the Court should scrutinize closely:

- (a) the rights which Convention refugees are accorded under the Act; and
- (b) the procedures the Act sets out for adjudicating claims for refugee status

before turning to the application of the *Charter* in this context.

- (a) *The Rights of Convention Refugees under the Immigration Act, 1976*

The appellants make no attempt to assert a constitutional right to enter and remain in Canada analogous to the right accorded to Canadian citizens by s. 6(1) of the *Charter*. Equally, at common law an alien has no right to enter or remain in Canada except by leave of the Crown: *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376. As Martland J. expressed the law in *Prata* at p. 380 "The right of aliens to enter and remain in Canada is governed by the *Immigration Act*" and s. 5(1) states that "No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada".

However, the *Immigration Act, 1976* does provide Convention refugees with certain limited rights to enter and remain in Canada. The Act envisages the assertion of a refugee claim under s. 45 in the context of an inquiry, which presupposes that the refugee claimant is physically present in Canada and within the jurisdiction of the Canadian authorities. The Act and Regulations do envisage the resettlement in Canada of refugees who are outside the country but the following observations are not made with reference to these individuals. When a person who is in Canada has been determined to be a Convention refugee, s. 47(1) requires the adjudicator to reconvene the

reprises la Cour suprême des États-Unis a adopté la politique de ne pas trancher des questions constitutionnelles lorsqu'elle n'est pas strictement tenue de le faire: voir *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947) aux pp. 568 à 575, et les décisions qui y sont citées. J'estime par conséquent que la Cour doit examiner attentivement

- a) les droits que la Loi confère aux réfugiés au sens de la Convention; et
- b) la procédure que la Loi énonce relativement à l'arbitrage des revendications du statut de réfugié

c avant de se pencher sur l'application de la *Charte* dans ce contexte.

- a) *Les droits que la Loi sur l'immigration de 1976 confère aux réfugiés au sens de la Convention*

d Les appelants ne tentent pas de revendiquer un droit d'entrer et de demeurer au Canada, qui soit semblable au droit reconnu aux citoyens canadiens par le par. 6(1) de la *Charte*. De même, sous le régime de la *common law*, un étranger n'a pas le droit d'entrer au Canada ou d'y demeurer sauf avec l'autorisation de Sa Majesté: *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376. Dans l'arrêt *Prata*, le juge Martland a énoncé, à la p. 380, la règle selon laquelle «Le droit des étrangers d'entrer et de demeurer au Canada, est régi par la *Loi sur l'immigration*» et le par. 5(1) prévoit que «Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer».

e Cependant, la *Loi sur l'immigration de 1976* confère aux réfugiés au sens de la Convention certains droits limités d'entrer au Canada et d'y demeurer. La Loi prévoit la présentation d'une revendication du statut de réfugié visée par l'art. 45 dans le cadre d'une enquête, ce qui presuppose que la personne qui revendique le statut de réfugié se trouve au Canada et relève des autorités canadiennes. La Loi et le Règlement envisagent l'établissement au Canada des réfugiés qui sont à l'étranger mais les observations qui suivent ne concernent pas ces personnes. Lorsqu'il a été reconnu qu'une personne qui se trouve au Canada est un réfugié au sens de la Convention, le par.

inquiry held pursuant to s. 23 or s. 27 in order to determine whether the individual is a person described in s. 4(2) of the Act. Section 4(2) provides that a Convention refugee "while lawfully in Canada [has] a right to remain in Canada . . ." except where it is established that he or she falls into the category of criminal or subversive persons set out in s. 4(2)(b). If it is determined that the person is a Convention refugee described in s. 4(2), s. 47(3) requires the adjudicator to allow the person to remain in Canada notwithstanding any other provisions of the Act or Regulations.

The scope of the refugee's right to remain in Canada is made problematic by the existence in s. 4(2) of the phrase "while lawfully in Canada". Since it is a prerequisite to the holding of an examination under s. 45 that a refugee claimant be a person against whom a removal order or departure notice may be made (see *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1982] 2 F.C. 689), it is apparent that nobody who is determined to be a Convention refugee will, in one sense, be lawfully in Canada. In practice this circularity is avoided by the issuance of a Minister's permit pursuant to s. 37 at the time a person is determined to be a Convention refugee, thus regularizing the individual's status for purposes of s. 4(2). The case of *Boun-Leua v. Minister of Employment and Immigration*, [1981] 1 F.C. 259, is illustrative of the difficulties which can arise where a Minister's permit is not issued.

In *Boun-Leua* the applicant was a stateless person who was born in Laos but had been granted refugee status in France and had taken up residence there. He came to Canada as a visitor in December 1978 and, when his visitor status expired in January 1979, he surrendered himself to immigration officials and made a refugee claim. In due course it was determined that he was a Convention refugee but he was not issued a Minister's permit. At the resumption of the inquiry held

47(1) exige que l'arbitre reprenne l'enquête tenue en vertu de l'art. 23 ou de l'art. 27 afin de déterminer si la personne en cause remplit les conditions prévues au par. 4(2) de la Loi. Le paragraphe 4(2) prévoit qu'un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada [a] le droit d'y demeurer . . . » à moins qu'il ne soit établi qu'il fait partie de la catégorie des criminels ou des personnes qui se livrent à des actes de subversion, dont il est question à l'al. 4(2)b). S'il est établi que la personne est un réfugié au sens de la Convention qui remplit les conditions prévues au par. 4(2), le par. 47(3) exige que l'arbitre l'autorise à demeurer au Canada nonobstant toute autre disposition de la Loi ou du Règlement.

L'étendue du droit d'un réfugié de demeurer au Canada est difficile à déterminer en raison de la présence au par. 4(2) de l'expression «qui se trouve légalement au Canada». Puisqu'il faut, comme condition préalable à la tenue d'un interrogatoire en vertu de l'art. 45, que la personne qui revendique le statut de réfugié puisse faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour (voir l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689), il est manifeste que nulle personne reconnue comme un réfugié au sens de la Convention ne peut, en un sens, se trouver légalement au Canada. En pratique, ce cercle vicieux est évité par la délivrance d'un permis du Ministre conformément à l'art. 37, au moment où une personne est reconnue comme un réfugié au sens de la Convention, ce qui régularise le statut de la personne pour les fins du par. 4(2). L'affaire *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259, illustre les difficultés qui peuvent surgir lorsqu'un permis du Ministre n'est pas délivré.

Dans l'affaire *Boun-Leua*, le requérant était un apatride né au Laos qui avait obtenu le statut de réfugié en France et s'y était établi. Il est arrivé au Canada en décembre 1978 en qualité de visiteur et, une fois son statut de visiteur expiré en janvier 1979, il s'est rendu aux agents d'immigration et a revendiqué le statut de réfugié. En définitive, il a été reconnu comme un réfugié au sens de la Convention mais il n'a pas obtenu de permis du Ministre. À la reprise de l'enquête tenue en vertu du par.

pursuant to s. 47(1) the adjudicator determined that he was not a Convention refugee "lawfully in Canada" and she issued him a departure notice. The applicant sought judicial review of this decision pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*. Urie J., writing for the Federal Court of Appeal, dismissed the application. At pages 263-64 he made the following observations:

A Convention refugee, on the other hand, is not given the right to reside permanently in Canada nor, by being designated such, is he given the right to remain in Canada for a specific period of time. Presumably his right to remain is dependent upon his continuing to be a refugee from the country of his nationality. If for any reason, he no longer can fulfil the requirements to be characterized as a Convention refugee, he is subject to a removal or deportation order. The duration of his stay, as a Convention refugee, can only be fixed by a Ministerial permit issued pursuant to section 37 of the Act. If no such permit issued then, if he is within an inadmissible class, he may be the subject of a removal or deportation order. The only rights accorded to a Convention refugee are first, not to be returned to a country where his life or freedom would be threatened, a right granted by virtue of section 55 of the Act, and, second, to be able to appeal a removal order or a deportation order made against him on a question of law or fact or of mixed law and fact and "on the ground that, having regard to the existence of compassionate or humanitarian considerations" he should not be removed from Canada (sections 72(2)(a) and (b) and 72(3)).

From all of the above, I can only conclude that the determination by the Minister that a person is a Convention refugee does not, as urged by applicant's counsel, confer on that person a status of some undefined nature. It gives him only the rights to which I have previously alluded. In this case the applicant as a refugee admitted to France can return to France at least so long as his travel permit, issued by that country to him, is valid. France having found him to be a refugee, then Canada as a signatory to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees would find it difficult to determine that he was not a refugee. Whether or not such is the case is immaterial in this case. Since he can return to France, which is not the country of his nationality, or where his life or freedom would be threatened, there is no obligation on the Minister to permit him to remain in Canada. The applicant has no legal right to do so. In my view,

47(1), l'arbitre a décidé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada» et lui a émis un avis d'interdiction de séjour. Le requérant a fait une demande d'examen judiciaire de cette décision conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge Urie, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a rejeté cette demande. Il formule les observations suivantes, aux pp. 263 et 264:

D'autre part, ni le droit de résider en permanence au Canada ni celui d'y demeurer pour une durée déterminée ne sont accordés à un réfugié au sens de la Convention. Son droit de séjour dépend du fait qu'il est un réfugié qui a dû fuir son pays d'origine. Si, pour quelque raison que ce soit, il ne remplit plus les conditions d'un réfugié au sens de la Convention, il s'expose à une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. La durée de son séjour, en tant que réfugié au sens de la Convention, ne peut être fixée que par un permis délivré par le Ministre conformément à l'article 37 de la Loi. Si aucun permis n'est délivré et qu'il appartient à une catégorie inadmissible, il peut faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. Un réfugié au sens de la Convention se voit accorder les seuls droits suivants, à savoir, en premier lieu, de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées (article 55 de la Loi) et, en second lieu, d'interjeter appel d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui en invoquant un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait et en faisant valoir que «compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion», il ne devrait pas être renvoyé du Canada (articles 72(2)a) et b) et 72(3)).

Ce qui précède me force à conclure que le fait que le Ministre décide qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention ne confère pas à cette personne, contrairement à ce qu'a prétendu l'avocat du requérant, un statut quelconque. La décision du Ministre ne lui accorde que les droits que j'ai mentionnés. En l'espèce, le requérant étant un réfugié en France, il peut retourner en ce pays dans la mesure où le visa que lui a délivré ce pays est toujours valide. Puisque la France l'a considéré comme un réfugié, le Canada, en tant que signataire de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, pourrait difficilement lui refuser cette qualité. Mais là n'est pas la question. Puisque l'intéressé peut retourner en France, qui n'est pas son pays d'origine ou un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées, le Ministre n'est nullement obligé de l'autoriser à demeurer au Canada. Le séjour au Canada du requérant n'est fondé sur aucun droit. Par conséquent, à