

IMM-2528-93

Fahimuddin Chaudhry, Farhana Afzal Chaudhry, Arfan Fahim Chaudhry, Nida Fahim Chaudhry
(Applicants)

v.

The Minister of Employment and Immigration
(Respondent)

INDEXED AS: CHAUDHRY v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, Nadon J.—Toronto, March 30; Ottawa, July 15, 1994.

Citizenship and Immigration — Immigration practice— Application to quash CRDD decision dismissing motion for rehearing — Subsequent to dismissal of Convention refugee claims, applicants seeking to reopen hearing based on evidence of changed country conditions — CRDD correctly holding outside jurisdiction to do so — Effect of CRDD Rules, R. 30 on doctrine of functus officio — Roots of doctrine, legislative history of Act considered — R. 30 merely setting out procedure for reopening hearings when CRDD not functus — Not creating new substantive right — Flexibility in application of doctrine only where statutory indications decision could be reopened — No such statutory provisions — Immigration Act, s. 46.01(1)(c)(i) indicating contrary intent.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Application to quash CRDD decision dismissing motion for rehearing — Subsequent to CRDD's dismissal of Convention refugee claims, applicants seeking to reopen hearing based on evidence of changed country conditions — Fundamental justice requiring no decision determining rights be made without giving subject meaningful opportunity to be heard — "Meaningful" depending on circumstances — Claimant must have opportunity to have new evidence of potential persecution in home country considered by authoritative body — Humanitarian and compassionate review under s. 114(2), Minister's practice in connection therewith ensuring meaningful opportunity to have new evidence of changed country conditions heard by authoritative body — As applicants not submitting evidence of changed country conditions for H & C consideration, no Charter, s. 7 violation — Given full oral hearing, public interest in workable refugee determination framework, right to make written submissions sufficient to provide "meaningful opportunity" to have evidence of changed conditions considered — That few H & C claims successful not meaning fundamental justice requirements unmet.

IMM-2528-93

Fahimuddin Chaudhry, Farhana Afzal Chaudhry, Arfan Fahim Chaudhry, Nida Fahim Chaudhry
(requérants)

a

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration
(intimé)

b

RÉPERTORIÉ: CHAUDHRY c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Nadon—Toronto, 30 mars; Ottawa, 15 juillet 1994.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Demande d'annulation de la décision par laquelle la SSR a rejeté une requête en vue d'obtenir une nouvelle audience — Après le rejet de leurs revendications du statut de réfugié, les requérants ont demandé la réouverture de l'audience pour présenter une preuve touchant un changement de situation dans leur pays — La SSR a statué à juste titre qu'elle n'avait pas la compétence de rouvrir l'audience — Effet de la Règle 30 des Règles de la SSR sur le principe du functus officio — Examen des origines de cette doctrine, de l'histoire de la Loi — La Règle 30 régit simplement la procédure relative à la demande de nouvelle audience lorsque la SSR n'est pas functus officio — Elle ne crée aucun nouveau droit substantiel — Une application souple de ce principe n'est possible que lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte — Absence de telles dispositions législatives — L'art. 46.01(1)(c)(i) de la Loi sur l'immigration indique le contraire.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Demande d'annulation de la décision par laquelle la SSR a rejeté une requête en vue d'obtenir une nouvelle audience — Après le rejet de leurs revendications du statut de réfugié par la SSR, les requérants ont demandé la réouverture de l'audience pour présenter une preuve touchant un changement de situation dans leur pays — Les règles de justice fondamentale exigent qu'aucune décision qui établit les droits d'une personne ne soit rendue sans que celle-ci ait d'abord eu une occasion valable d'être entendue — Le caractère «valable» de l'occasion dépend des circonstances — Le demandeur de statut de réfugié doit avoir la possibilité de présenter la nouvelle preuve du risque de persécution dans son pays d'origine à l'autorité compétente — La révision pour des motifs d'ordre humanitaire prévue à l'art. 114(2) et la pratique du ministre en ce qui a trait à cette disposition assurent aux revendicateurs une occasion valable de faire examiner par une autorité compétente la nouvelle preuve du changement de situation dans un pays — Comme les requérants n'ont présenté aucune preuve relative au changement de situation lors d'une révision pour des motifs d'ordre humanitaire, l'art. 7 de la Charte n'a pas été violé — Étant donné la tenue d'une audition complète et l'intérêt public qui commande que le processus d'appréciation

This was an application to quash a Convention Refugee Determination Division (CRDD) decision dismissing the applicants' motion for a rehearing of their Convention refugee claims. The applicants are citizens of Pakistan who belong to the Ahmadi faith. They claimed a well-founded fear of persecution based on their religion and membership in a particular social group. Subsequent to the CRDD's negative determination of their claims, the applicants applied to reopen their claims based on evidence of a change in country conditions since the hearing and the decision, specifically an increase in incidents of persecution against Ahmadis in Pakistan. The CRDD held that it could not reopen a matter solely to hear evidence of changed country conditions.

The applicants argued that the scope of the doctrine of *functus officio* as enunciated by the Federal Court of Appeal in *Nabiye, Singh and Longia* was narrowed by Rule 30 of the *Convention Refugee Determination Division Rules*, which came into force in 1989, and in the aftermath of the S.C.C. decision in *Chandler v. Alberta Association of Architects*.

Rule 30 refers to applications for reinstatement of withdrawn claims and applications for rehearing. Given that the issue of rehearing on successful appeals is already dealt with under Rule 31, and that Rule 9 vests the Minister with the reciprocal power to request a reopening where a change of circumstances occurs in the refugee's country of nationality, the applicants submitted that the only meaningful interpretation of Rule 30 was that it contemplated circumstances in which the CRDD had rendered a decision before new evidence arose such as to warrant reopening of the refugee claim. *Nabiye, Singh and Longia* were decided when the Immigration Appeal Board did not have jurisdiction conferred by the legislation and Rules to reopen.

In *Chandler*, Sopinka J. stated held that the doctrine of *functus officio* should not be as rigidly applied in the context of administrative tribunals where there is evidence of legislative intent against a strict approach. The applicants argued that the Board too narrowly interpreted that decision as merely holding that the doctrine may not apply to the unfinished task of an administrative tribunal.

The issues were whether the CRDD erred (1) in holding that it could not reopen the matter; and (2) by failing to read into the *Immigration Act* and the Rules such powers as are neces-

du statut de réfugié fonctionne efficacement, le droit de présenter des observations par écrit donne une «occasion valable» suffisante de faire examiner la preuve du changement de situation survenu dans un pays — Le seul fait que les mécanismes fondés sur des motifs humanitaires donnent rarement un résultat favorable ne signifie pas que ces mécanismes enfreignent les principes de justice fondamentale.

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision par laquelle la section du statut de réfugié (SSR) a rejeté la requête des requérants en vue d'obtenir une nouvelle audition de leurs revendications du statut de réfugié. Les requérants sont des citoyens du Pakistan et de foi ahmadi. Ils ont prétendu avoir une crainte bien fondée d'être persécutés en raison de leur religion et de leur appartenance à un groupe social. Après le prononcé de la décision défavorable de la SSR sur leurs revendications, les requérants ont demandé la réouverture de leurs revendications en se fondant sur des éléments de preuve faisant état d'un changement survenu dans la situation du pays depuis la tenue de l'audience et le prononcé de la décision, plus particulièrement d'une augmentation des actes de persécution commis contre des ahmadis au Pakistan. La SSR a statué qu'elle ne pouvait rouvrir un dossier à seule fin de recevoir des éléments de preuve concernant le changement de situation survenu dans un pays.

Les requérants ont fait valoir que la portée de la doctrine du *functus officio* énoncée dans les arrêts *Nabiye, Singh et Longia* a été réduite par la Règle 30 des *Règles de la section du statut de réfugié*, qui sont entrées en vigueur en 1989, et en conséquence de l'arrêt prononcé par la C.S.C. dans l'affaire *Chandler c. Alberta Association of Architects*.

La Règle 30 vise les demandes de rétablissement des revendications qui ont fait l'objet d'une renonciation et les demandes de nouvelle audience. Étant donné que la tenue d'une nouvelle audience lorsque la Cour accueille un appel est déjà visée par la Règle 31 et que la Règle 9 confère au ministre le pouvoir réciproque de demander la réouverture d'un dossier dans les cas de changement de la situation dans le pays d'origine du réfugié, les requérants ont soutenu que la seule interprétation sensée de la Règle 30 veut qu'elle vise les situations dans lesquelles la SSR a déjà prononcé une décision et de nouveaux éléments de preuve justifient que la revendication du statut de réfugié soit rouverte. Les arrêts *Nabiye, Singh et Longia* datent de l'époque à laquelle la Loi et les Règles ne conféraient pas à la Commission d'appel de l'immigration la compétence de rouvrir la procédure.

Dans l'affaire *Chandler*, le juge Sopinka a déclaré que la doctrine du *functus officio* ne doit pas être appliquée de façon stricte aux tribunaux administratifs lorsque la preuve révèle que le législateur n'avait pas cette intention. Les requérants ont soutenu que le tribunal avait donné une interprétation trop restreinte à cet arrêt en déclarant qu'il établissait simplement que cette doctrine est peut-être inapplicable au travail inachevé d'un tribunal administratif.

Les questions à trancher étaient celles de savoir si la SSR avait commis une erreur en concluant (1) qu'elle ne pouvait rouvrir l'audience et (2) que la *Loi sur l'immigration* ou ses

sary and within its jurisdiction so as to comply with the principles of fundamental justice as required by Charter, section 7.

Held, the application should be dismissed.

(1) The CRDD did not have jurisdiction to reopen the hearing solely to hear new evidence of changed country conditions.

Under the 1966 *Immigration Appeal Board Act*, the Board had a continuous "equitable jurisdiction" to reopen a hearing whenever new evidence that would justify granting the humanitarian remedy contained in section 15 came to light. The CRDD is no longer vested with this ongoing jurisdiction, although subsection 114(2) of the present Act allows the Governor in Council, by regulation, to authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) where humanitarian and compassionate considerations exist.

The Convention refugee determination process is of a one-shot nature. The well-founded fear of persecution has to be ascertained at the moment the claim is adjudicated. There is no legislative provision for successive claims. The Court was bound by *Nabiye, Singh and Longia* to apply the doctrine of *functus officio* unless those decisions had been overridden by subsequent legislation or case law.

While flexibility must govern application of the *functus* doctrine in the administrative context, such flexibility applies where there are indications in the governing statute that a decision can be reopened. The CRDD Rules, by virtue of their status as subordinate legislation, can only alter the substantive law of *functus officio* only to the extent that the Act permits them to. Not only is there no specific statutory grounding for the creation of a rule that would alter the substantive law of *functus officio* as far as refugee applicants are concerned, there are strong indications to the contrary. Subparagraph 46.01(1)(c)(i) makes it clear that once a claimant has been determined not to be a Convention refugee or to have abandoned the claim, that person, until he leaves Canada, is no longer eligible to have his claim determined by the CRDD. To allow multiple determinations of refugee status would defeat the purpose of subparagraph 46.01(1)(c)(i). Had the legislative intent been to alter the substantive law of *functus officio* to permit refugee claimants to apply for rehearings beyond the end of proceedings, based on evidence of changed country conditions, such a procedure could have easily been inserted. It made sense under the 1966 Act to allow rehearings at any time, given the Board's continuing, equitable function as opposed to the adjudicative function of the CRDD. Rule 30 merely sets out the procedure to be followed for claimants seeking to have hearings reopened when the CRDD is not *functus*. It creates no new substantive right.

règlements ne lui conféraient pas les pouvoirs nécessaires et de sa compétence qui lui permettraient d'assurer le respect des principes de justice fondamentale en conformité avec l'article 7 de la Charte.

Jugement: la demande doit être rejetée.

(1) La SSR n'avait pas compétence pour rouvrir l'audience à seule fin de recevoir de nouveaux éléments de preuve concernant le changement de situation survenu dans le pays.

La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* de 1966 conférerait à la Commission d'appel de l'immigration une «compétence d'*equity*» continue qui lui permettait de rouvrir une audience lorsque surgissaient de nouveaux éléments de preuve justifiant l'octroi d'un redressement fondé sur des motifs d'ordre humanitaire en application de l'article 15. La SSR n'est plus investie de cette compétence continue. bien que le paragraphe 114(2) de la Loi actuelle permette au gouverneur en conseil, par règlement, d'autoriser le ministre à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1).

Le processus d'adjudication relatif à la reconnaissance du statut de réfugié est définitif. C'est au moment où la revendication du statut de réfugié est étudiée que doit être évalué le bien-fondé de la crainte de persécution. Le législateur n'a pas prévu la possibilité qu'une personne puisse présenter plusieurs demandes successives. Les arrêts *Nabiye, Singh* et *Longia* obligeaient la Cour à appliquer la doctrine du *functus officio* à moins que ces décisions aient été écartées par des dispositions législatives ou des arrêts postérieurs.

Bien qu'il faille faire preuve de souplesse en appliquant la doctrine du *functus officio* à un tribunal administratif, cette souplesse est requise lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte. Les Règles de la SSR ne peuvent porter atteinte au principe de fond du *functus officio* que dans la mesure où la Loi le permet, car il s'agit de législation déléguée. Non seulement n'existe-t-il aucun fondement législatif exprès à la création d'une règle qui porterait atteinte au principe de fond du *functus officio* en ce qui concerne les revendicateurs du statut de réfugié, mais certains éléments indiquent fortement le contraire. Le sous-alinéa 46.01(1)c)(i) de la Loi indique clairement que, lorsqu'un revendicateur a fait l'objet d'une décision lui refusant le statut de réfugié ou lorsqu'il a renoncé à sa revendication, cette personne ne peut plus présenter une revendication à la SSR avant d'avoir quitté le Canada. En permettant la multiplication des décisions sur le statut de réfugié, on ferait manifestement échec à l'objet du sous-alinéa 46.01(1)c)(i). Si l'intention du législateur avait effectivement été de modifier le principe de fond du *functus officio* afin de permettre aux revendicateurs du statut de réfugié de demander de nouvelles audiences après la fin des procédures, en s'appuyant sur la preuve d'un changement de situation dans le pays, il lui aurait été facile de le prévoir dans la Loi. Il était parfaitement sensé de permettre une nouvelle audience à n'importe quel moment sous le régime de la Loi de 1966 étant donné que la fonction assignée à la Commission était une fonction d'*equity* qui se prolongeait dans le temps et non une fonction d'adjudication, comme dans le cas de la SSR.

(2) The Board did not err by failing to read into the Act and the Rules such powers as are necessary and within its jurisdiction so as to comply with the principles of fundamental justice.

Application of the doctrine of *functus officio* to deny the applicants the opportunity to submit evidence of changed country conditions once proceedings had ended did not violate the applicants' section 7 rights. Fundamental justice requires that no decision be made which determines the rights of a person without giving that person a "meaningful opportunity" to be heard. What is "meaningful" will depend on the particular circumstances of each case. In order to adhere to Charter, section 7, a claimant must be given an opportunity to have new evidence of potential persecution in the home country considered by an authoritative body. The existence of a mechanism for evidence to be meaningfully considered is crucial. Subsection 114(2) and the Minister's practice in connection therewith ensures that claimants have a "meaningful opportunity" to have new evidence of changed country conditions heard by an "authoritative body." Changed country conditions giving rise to a well-founded fear of persecution constitute a valid ground for granting humanitarian and compassionate relief. Since the applicants have not attempted to submit evidence of the changed country conditions in Pakistan for humanitarian and compassionate consideration, the applicants' Charter, section 7 rights have not been violated. Refugee claimants are informed of their right to make written submissions to post-claim determination officers, when negative CRDD decisions are communicated to them. Given the public interest in a workable refugee determination framework and the fact that claimants in the circumstances of the applicants have already benefitted from a full oral hearing before the CRDD, the right to make written submissions is sufficient to provide a "meaningful opportunity" to have evidence of changed country conditions considered under subsection 114(2). Even if statistics show that but 3% of H & C applications are successful, that did not mean that the requirements of fundamental justice were not met.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/89-103, RR. 9, 30, 31.

La Règle 30 établit uniquement la procédure à suivre lorsqu'un revendicateur veut obtenir une nouvelle audience à un moment où la SSR n'est pas *functus officio*. Elle ne crée aucun nouveau droit substantiel.

(2) Le tribunal n'a pas commis d'erreur en statuant que la Loi et les Règles ne lui conféraient pas les pouvoirs nécessaires et de sa compétence qui lui permettraient d'assurer le respect des principes de justice fondamentale.

L'application de la doctrine du *functus officio* de façon à priver les requérants de l'occasion de présenter une preuve du changement de situation dans leur pays après la fin de la procédure ne portait pas atteinte aux droits que leur garantit l'article 7. Les règles de justice fondamentale exigent qu'aucune décision qui établit les droits d'une personne ne soit rendue sans que celle-ci ait d'abord eu une «occasion valable» d'être entendue. Le caractère «valable» de l'occasion dépend des circonstances particulières de chaque espèce. Le respect de l'article 7 de la Charte exige qu'un revendicateur ait l'occasion de faire examiner par une autorité compétente la nouvelle preuve du risque de persécution dans son pays d'origine. L'existence d'un mécanisme permettant que cette preuve soit examinée valablement est cruciale. Le paragraphe 114(2) et la pratique du ministre en ce qui a trait à cette disposition assurent aux revendicateurs une «occasion valable» de faire examiner par une «autorité compétente» la nouvelle preuve du changement de situation dans un pays. Le changement de situation dans un pays, s'il donne naissance à une crainte bien fondée de persécution, constitue un motif valable d'accorder un redressement fondé sur des motifs d'ordre humanitaire. Comme les requérants n'ont pas essayé de présenter une preuve du changement de situation survenu au Pakistan lors de la révision pour des motifs d'ordre humanitaire, il n'y a pas eu atteinte aux droits que l'article 7 leur garantit. Les revendicateurs du statut de réfugié sont avisés de leur droit de présenter des observations par écrit aux fonctionnaires saisis d'une demande postérieure à la décision sur la revendication au moment où on leur communique la décision défavorable de la SSR. Étant donné que l'intérêt public commande que le processus d'appréciation du statut de réfugié fonctionne efficacement et étant donné que les revendicateurs qui se trouvent dans la situation des requérants ont déjà bénéficié d'une audience complète devant la SSR, le droit de présenter des observations par écrit leur donne une «occasion valable» suffisante de faire examiner la preuve du changement de situation survenu dans un pays sous le régime du paragraphe 114(2). Bien que les statistiques démontrent que seulement 3 p. 100 des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire sont accueillies, cela ne signifie pas qu'il y eu violation des principes de justice fondamentale.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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

Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90, art. 15.

Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/93-45.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 46.01(1)(c)(i) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), 65 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 55), 69.1(9) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18), 69.2(1) (as enacted *idem*), 114(1) (as am. *idem*, s. 29; c. 29, s. 14; S.C. 1990, c. 38, s. 1; 1992, c. 49, s. 102), (2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102).

Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 35(1), 70, 72 (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 81; 1987, c. 37, s. 9).

Immigration Appeal Board Act, S.C. 1966-67, c. 90, s. 15.

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 35(1), 70, 72 (mod. par S.C. 1984, ch. 21, art. 81; 1987, ch. 37, art. 9).

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 46.01(1)(c)(i) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), 65 (mod. par L.R.C., (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 55), 69.1(9) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18), 69.2(1) (édicte, *idem*), 114(1) (mod., *idem*, art. 29; ch. 29, art. 14; L.C. 1990, ch. 38, art. 1; 1992, ch. 49, art. 102), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102).

Règles de la section du statut de réfugié, DORS/89-103, Règles 9, 30, 31.

Règles de la section du statut de réfugié, DORS/93-45.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Singh v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 10 (F.C.A.); *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Nabiye*, [1989] 3 F.C. 424; (1989), 102 N.R. 390 (C.A.); *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.); *Salinas v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 247; (1992), 93 D.L.R. (4th) 631; 6 Admin. L.R. (2d) 154; 17 Imm. L.R. (2d) 118; 142 N.R. 211 (C.A.); *Grewal v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 581; (1991), 85 D.L.R. (4th) 166 (C.A.); *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; (1991), 84 D.L.R. (4th) 161; 67 C.C.C. (3d) 193; 38 C.P.R. (3d) 451; 8 C.R. (4th) 145; 7 C.R.R. (2d) 36; 130 N.R. 1; 49 O.A.C. 161; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161.

DISTINGUISHED:

Chandler v. Alberta Association of Architects, [1989] 2 S.C.R. 848; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577; (1971), 23 D.L.R. (3d) 1; *Penelakut Indian Band v. Charlie*, [1994] F.C.J. No. 95 (QL); *Reekie v. Messervey*, [1990] 1 S.C.R. 219; (1990), 66 D.L.R. (4th) 765; [1990] 3 W.W.R. 673; 43 B.C.L.R. (2d) 145; 104 N.R. 387; *Kaur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 209; (1989), 64 D.L.R. (4th) 317; 10 Imm. L.R. (2d) 1; 104 N.R. 50 (C.A.); *Mattia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 3 F.C. 492; (1987), 10 F.T.R. 170 (T.D.).

CONSIDERED:

Chandler v. Alberta Association of Architects (1985), 67 A.R. 255 (C.A.); *Agbona v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 749 (QL); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*,

c JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Singh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 10 (C.A.F.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Nabiye*, [1989] 3 C.F. 424; (1989), 102 N.R. 390 (C.A.); *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.); *Salinas c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 247; (1992), 93 D.L.R. (4th) 631; 6 Admin. L.R. (2d) 154; 17 Imm. L.R. (2d) 118; 142 N.R. 211 (C.A.); *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 581; (1991), 85 D.L.R. (4th) 166 (C.A.); *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; (1991), 84 D.L.R. (4th) 161; 67 C.C.C. (3d) 193; 38 C.P.R. (3d) 451; 8 C.R. (4th) 145; 7 C.R.R. (2d) 36; 130 N.R. 1; 49 O.A.C. 161; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; (1987), 44 D.L.R. (4th) 193; 37 C.C.C. (3d) 1; 61 C.R. (3d) 1; 80 N.R. 161.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Chandler c. Alberta Association of Architects, [1989] 2 R.C.S. 848; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577; (1971), 23 D.L.R. (3d) 1; *Bande indienne Penelakut c. Charlie*, [1994] F.C.J. No. 95 (QL); *Reekie c. Messervey*, [1990] 1 R.C.S. 219; (1990), 66 D.L.R. (4th) 765; [1990] 3 W.W.R. 673; 43 B.C.L.R. (2d) 145; 104 N.R. 387; *Kaur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 209; (1989), 64 D.L.R. (4th) 317; 10 Imm. L.R. (2d) 1; 104 N.R. 50 (C.A.); *Mattia c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 3 C.F. 492; (1987), 10 F.T.R. 170 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Chandler v. Alberta Association of Architects (1985), 67 A.R. 255 (C.A.); *Agbona c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 749 (QL); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985]

[1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

REFERRED TO:

Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1990] 2 F.C. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.). *a*

AUTHORS CITED

Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 4, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1990. *b*

APPLICATION to quash a Convention Refugee Determination Division decision dismissing the applicants' motion for a rehearing of their claims based on evidence of changed country conditions not available at the time of the hearing and decision. Application dismissed. *c*

COUNSEL:

Lorne Waldman and *Vicky Russell* for applicants. *e*

Claire A. Le Riche and *Mark M. Persaud* for respondent.

SOLICITORS:

Lorne Waldman, Toronto, for applicants. *f*
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

NADON J: This is an application for an order quashing a decision of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board (the CRDD), dated April 28, 1993, whereby the applicants' motion for a rehearing of their Convention refugee claims was dismissed. The applicants also seek an order remitting the matter back for a redetermination by a differently constituted panel. *h*

The applicants are citizens of Pakistan who belong to the Ahmadi faith. The applicants sought to be recognized as Convention refugees in Canada by reason of a well-founded fear of persecution based on their religion and membership in a particular social group. *j*

1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

DÉCISION MENTIONNÉE:

Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1990] 2 C.F. 299; (1990), 67 D.L.R. (4th) 697; 42 Admin. L.R. 189; 10 Imm. L.R. (2d) 137; 107 N.R. 107 (C.A.).

DOCTRINE

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, T. 3, 2^e éd., Québec: Presses de l'Université Laval, 1989.

DEMANDE d'annulation de la décision par laquelle la section du statut de réfugié a rejeté la requête des requérants en vue d'obtenir une nouvelle audition pour produire des éléments de preuve concernant le changement de situation survenu dans leur pays qui n'étaient pas disponibles au moment de la première audience et du prononcé de la décision. La demande est rejetée. *d*

AVOCATS:

Lorne Waldman et *Vicky Russell* pour les requérants.

Claire A. Le Riche et *Mark M. Persaud* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Lorne Waldman, Toronto, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par *g*

LE JUGE NADON: Il s'agit d'une demande visant l'annulation d'une décision par laquelle la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la SSR) a rejeté, le 28 avril 1993, la requête présentée par les requérants en vue d'obtenir une nouvelle audience de leur revendication du statut de réfugié. Les requérants demandent également le renvoi du dossier afin qu'il soit réexaminé par un tribunal différemment constitué.

Les requérants sont des citoyens du Pakistan et de foi ahmadi. Ils ont demandé le statut de réfugié au sens de la Convention au Canada en invoquant la crainte bien fondée d'être persécutés en raison de leur religion et de leur appartenance à un groupe social.

Their hearing before the CRDD was held on November 1, 1991 and, in a decision dated January 29, 1992 the CRDD determined the applicants not to be Convention refugees. Subsequent to the date on which the CRDD rendered its decision, on October 30, 1992, the applicants filed an application with the CRDD to reopen their claims. In support of this application, evidence, which was not available to the CRDD at the time it rendered its decision, was submitted. The evidence was intended to document a change in country conditions since the hearing and the decision; specifically, the evidence pointed to an increase in incidents of persecution against Ahmadis in Pakistan.

In his 18-page reasons for decision, John Williams, Q.C., the presiding member of the CRDD found that the CRDD was empowered to address the issue of whether or not it had the jurisdiction to reopen a claim, but went on to hold that the CRDD could not reopen a matter where the sole purpose of the reopening would be the hearing of evidence of new facts.

Although the applicants list six matters in issue, this application, in essence, raises two issues:

1. Whether, notwithstanding the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹ (the Charter), the CRDD erred in law in holding that it could not reopen a matter; and

2. Whether the Board erred in law by failing to read into the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] and the Rules such powers as are necessary and within the jurisdiction of the CRDD so as to comply with the principles of fundamental justice.

Each of these issues will be dealt with in turn.

1. Did the CRDD err in law in finding that, notwithstanding the Charter, it could not reopen the hearing

¹ 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].

La SSR a entendu leur revendication le 1^{er} novembre 1991 et elle a statué, le 29 janvier 1992, qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Après le prononcé de la décision de la SSR, le 30 octobre 1992, les requérants ont déposé une requête demandant à la SSR de rouvrir leurs revendications. À l'appui de leur requête, ils ont produit des éléments de preuve qui n'avaient pas été présentés à la SSR au moment où elle avait rendu sa décision. Cette preuve visait à établir, à l'aide de documents, qu'un changement était survenu dans la situation du pays depuis la tenue de l'audience et le prononcé de la décision; ces éléments de preuve faisaient plus particulièrement état d'une augmentation des actes de persécution commis contre des ahmadis au Pakistan.

M^e John Williams, c.r., le membre de la SSR qui a présidé l'audience, a conclu dans ses motifs s'étendant sur 18 pages que la SSR avait le pouvoir de trancher la question de savoir si elle avait ou non compétence pour rouvrir une revendication, mais qu'elle ne pouvait rouvrir un dossier à seule fin de recevoir des éléments de preuve concernant des faits nouveaux.

Bien que les requérants énumèrent six questions en litige, la requête ne soulève essentiellement que deux questions:

1. La SSR a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a statué qu'elle ne pouvait rouvrir un dossier, malgré la *Charte canadienne des droits et libertés*¹, (la Charte)?

2. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu que la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] ou ses règlements ne lui conféraient pas les pouvoirs nécessaires et de la compétence de la SSR qui lui permettraient d'assurer le respect des principes de justice fondamentale?

Ces questions seront examinées tour à tour.

1. La SSR a-t-elle commis une erreur de droit lorsqu'elle a conclu, malgré la Charte, qu'elle ne pouvait

¹ Qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44].

solely for the purpose of hearing the applicants' evidence of the changed country conditions in Pakistan?

The applicants' position is that the principle of *functus officio*, as enunciated by the Federal Court of Appeal in the cases of *Singh v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 10 (F.C.A.); *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Nabiye*, [1989] 3 F.C. 424 (C.A.) and *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288 (C.A.), is no longer applicable to circumstances such as the one in the present case where a deterioration in home country conditions after a negative CRDD decision raises a fear of persecution. According to the applicants, the scope of the doctrine was narrowed with the inclusion of Rule 30 of the *Convention Refugee Determination Division Rules*, SOR/89-103,² which came into force in 1989, and in the aftermath of the decision rendered by the Supreme Court of Canada in *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848.

In order to understand the effect of Rule 30 on the doctrine of *functus officio*, one must be familiar with the roots of the doctrine, the legislative history of the *Immigration Act*, and, in particular, the provisions of

² Rule 30 provides as follows:

30. (1) An application for reinstatement or an application for rehearing other than as provided for in Rule 31 shall state concisely the law and arguments relied on by the party filing the application and shall be accompanied by an affidavit setting out the facts on which the application is based.

(2) The application shall be filed at the registry together with proof of service of a copy thereof on any other party and on the Minister, whether or not the Minister is a party.

(3) The other party may file at the registry a reply stating concisely the law and arguments relied on by that party, accompanied by an affidavit setting out the facts on which the reply is based.

(4) On receipt of a reply filed pursuant to subrule (3), the applicant may file a response thereto at the registry.

(5) A copy of a reply and affidavit filed pursuant to subrule (3) and any response thereto shall be served on any other party and on the Minister, whether or not the Minister is a party, within seven days after service of the application or reply, as the case may be.

No such provision is contained in the new CRDD Rules [SOR/93-45], which came into force on February 1, 1993.

rouvrir l'audience uniquement afin de recueillir la preuve des requérants concernant le changement de situation survenu au Pakistan?

a Selon les requérants, le principe du *functus officio*, énoncé par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Singh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 10 (C.A.F.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Nabiye*, [1989] 3 C.F. 424 (C.A.) et *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288 (C.A.), ne s'applique plus aux situations où, comme en l'espèce, l'aggravation de la situation dans le pays d'origine après une décision défavorable de la SSR suscite une crainte de persécution. De l'avis des requérants, la portée de cette doctrine a été réduite par l'ajout de la Règle 30 aux *Règles de la section du statut de réfugié*, DORS/89-103², qui sont entrées en vigueur en 1989, et en conséquence de l'arrêt prononcé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848.

e Pour bien saisir l'effet de la Règle 30 sur la doctrine du *functus officio*, il faut connaître les origines de cette doctrine, l'histoire législative de la *Loi sur l'immigration* et, plus particulièrement, les disposi-

² La Règle 30 dispose:

30. (1) Une demande de rétablissement ou une demande de nouvelle audience autre que celle prévue à l'article 31 indique de façon concise le droit et les arguments sur lesquels se fonde la partie l'ayant déposée et est accompagnée d'un affidavit des faits sur lesquels elle repose.

(2) La demande est déposée au greffe, accompagnée de la preuve de signification d'un exemplaire de la demande à toute autre partie et au ministre, que ce dernier soit ou non une partie.

(3) L'autre partie peut déposer au greffe une réponse qui indique de façon concise le droit et les arguments sur lesquels elle se fonde, accompagnée d'un affidavit des faits sur lesquels repose la réponse.

(4) Sur réception de la réponse, le demandeur peut déposer une réplique au greffe.

(5) Un exemplaire de la réponse et de son affidavit ou de la réplique sont signifiés à toute autre partie et au ministre, qu'il soit ou non une partie, dans les sept jours suivant la date de la signification de la demande ou de la réponse, selon le cas.

Cette disposition ne se retrouve pas dans les Règles de la SSR [DORS/93-45] entrées en vigueur le 1^{er} février 1993.

the Act which vest the various bodies of the immigration framework with jurisdiction to hear and rehear matters.

In 1966, the *Immigration Appeal Board Act*, S.C. 1966-67, c. 90 (the 1966 Act) was enacted. Section 15 of the 1966 Act provided in part:

15. (1) Where the Board dismisses an appeal against an order of deportation or makes an order of deportation pursuant to paragraph (c) of section 14, it shall direct that the order be executed as soon as practicable, except that

(a) in the case of a person who was a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to all the circumstances of the case, or

(b) in the case of a person who was not a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to

(i) the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardship, or

(ii) the existence of compassionate or humanitarian considerations that in the opinion of the Board warrant the granting of special relief,

the Board may direct that the execution of the order of deportation be stayed, or may quash the order or quash the order and direct the grant of entry or landing to the person against whom the order was made.

(2) Where, pursuant to subsection (1), the Board directs that execution of an order of deportation be stayed, it shall allow the person concerned to come into or remain in Canada under such terms and conditions as it may prescribe and shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable.

Section 15 was interpreted by the Supreme Court of Canada in the case of *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577, at page 590 to confer upon the Immigration Appeal Board a continuous "equitable jurisdiction" to reopen hearings whenever new evidence that would justify granting the humanitarian remedy contained in section 15 came to light. The CRDD is no longer vested with this ongoing jurisdiction, although subsection 114(2) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, as amended [S.C. 1992, c. 49, s. 102] [the Act] allows the Governor in Council, by regulation, to authorize the Minister to exempt any person from any regulation made under subsection 114(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29; c. 29, s. 14; S.C. 1990,

tions de cette Loi qui confèrent aux différentes autorités en matière d'immigration la compétence d'entendre des demandes et de tenir de nouvelles audiences.

^a La Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90 (la Loi de 1966) a été édictée en 1966. L'article 15 de la loi de 1966 prévoit notamment:

^b 15. (1) Lorsque la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend une ordonnance d'expulsion en conformité de l'alinéa c) de l'article 14, elle doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible, sauf que

^c a) dans le cas d'une personne qui était un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu de toutes les circonstances du cas, ou

^d b) dans le cas d'une personne qui n'était pas un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu

(i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations, ou

(ii) l'existence de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire qui, de l'avis de la Commission, justifient l'octroi d'un redressement spécial,

^e la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner qu'il soit accordé à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.

^f (2) Lorsque, en conformité du paragraphe (1), la Commission ordonne de surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion, elle doit permettre à la personne intéressée de venir ou de demeurer au Canada aux conditions qu'elle peut prescrire et doit examiner de nouveau l'affaire, à l'occasion, selon qu'elle ^g l'estime nécessaire ou opportun.

Selon l'interprétation que lui a donnée la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577, à la page 590, l'article 15 confère à la Commission d'appel de l'immigration une compétence «d'*equity*» continue qui lui permet de rouvrir une audience lorsque surgissent de nouveaux éléments de preuve justifiant l'octroi d'un redressement fondé sur des motifs d'ordre humanitaire en application de l'article 15. La SSR n'est plus investie de cette compétence continue, bien que le paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée [L.C. 1992, ch. 49, art. 102] [la Loi] permette au gouverneur en conseil, par règlement, d'autoriser le ministre à accorder, pour des raisons

c. 38, s. 1; 1992, c. 49, s. 102] and to facilitate the admission of any person where, in the Minister's opinion, that person should be exempted or where humanitarian and compassionate considerations exist.

The ongoing equitable jurisdiction outlined above must be contrasted with the adjudicative function bestowed on the earlier Immigration Appeal Board, and now the CRDD, to recognize Convention refugees by determining whether a well-founded fear of persecution based on Convention grounds exists. It is in the latter circumstance that the doctrine of *functus officio* applies. Addressing the issue of the power of the Immigration Appeal Board to reopen the hearing of an application for redetermination of a refugee claim after the Board had rendered its decision under sections 70 and 72 [as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 81; 1987, c. 37, s. 9] of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 [the 1976 Act], Mr. Justice Marceau stated the following in *Nabiye*, at pages 426-427:

The basic idea, I think, is that a tribunal exercising adjudicative powers may not re-try a matter after it has disposed of that matter in accordance with the Act, unless it is expressly authorized to do so by its enabling legislation. This is the well-known principle of *functus officio*. However, we should not forget the conditions for its application. The principle applies first to the exercise of an adjudicative power, which explains the *Grillas* exception . . . ; and it then implies, at least in its formulation, that the tribunal rendered a decision in accordance with the Act, which undoubtedly is the reasoning behind *Gill*, as the Court thought that a decision rendered contrary to the rules of natural justice could be treated by the tribunal as if it were not a decision.

This approach was maintained by the Federal Court of Appeal in its decisions in *Singh* and *Longia*. The one-shot nature of the adjudicative Convention refugee determination process was emphasized in the following statement of Mr. Justice Marceau in *Longia*, at page 292:

The well founded fear of persecution alleged by the refugee has to be ascertained, for it to be given effect according to law, at the moment his claim is adjudicated. It is true, of course, that facts may change and political events may occur which may lead to the conclusion that a fear which was not well founded has become now reasonable. But it is not by reopening the hearing on the first claim that this can be verified, it is only by

d'ordre humanitaire, une dispense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe 114(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 29; ch. 29, art. 14; L.C. 1990, ch. 38, art. 1; 1992, ch. 49, art. 102] ou de faciliter l'admission de toute autre manière.

La compétence «d'*equity*» continue susmentionnée doit être distinguée de la fonction d'adjudication assignée autrefois à la Commission d'appel de l'immigration, et maintenant à la SSR, de reconnaître le statut des réfugiés au sens de la Convention en se prononçant sur l'existence d'une crainte bien fondée de persécution pour l'une des raisons visées par la Convention. C'est dans cette dernière situation que s'applique la doctrine du *functus officio*. En ce qui a trait au pouvoir de la Commission d'appel de l'immigration de reprendre l'audience d'une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié une fois que la Commission a rendu sa décision en application des articles 70 et 72 [mod. par S.C. 1984, ch. 21, art. 81; 1987, ch. 37, art. 9] de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52 [la Loi de 1976], le juge Marceau a fait la déclaration suivante dans l'affaire *Nabiye*, aux pages 426 et 427:

L'idée de fond, je pense, est qu'un tribunal qui exerce des pouvoirs d'adjudication ne saurait, sans y être expressément autorisé par sa loi constitutive, se ressaisir d'une affaire après en avoir disposé conformément à la Loi. C'est la doctrine bien connue du *functus officio*. Mais n'oublions pas ses conditions d'application. La doctrine joue d'abord relativement à l'exercice de pouvoir d'adjudication, ce qui explique l'exception de *Grillas* . . . ; et elle implique ensuite, du moins dans sa formulation, que le tribunal ait rendu une décision conformément à la Loi, ce qui est sans doute la motivation de *Gill*, les juges ayant pensé qu'une décision rendue contrairement aux règles de justice naturelle pouvait être considérée par le tribunal comme n'ayant que l'apparence d'une décision.

Ce raisonnement a été maintenu par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Singh* et *Longia*. Le caractère définitif du processus d'adjudication relatif à la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention ressort de la déclaration suivante du juge Marceau, dans l'affaire *Longia*, à la page 292:

C'est au moment où la demande du réfugié est étudiée que doit être évalué le bien-fondé des craintes de persécution qu'il allègue, afin d'y donner effet conformément à la loi. Il est indéniable que la situation peut changer et que peuvent survenir des événements politiques pouvant porter à croire que des craintes qui n'étaient pas fondées sont devenues raisonnables. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas en reprenant l'audition de la

allowing a second claim and proceeding to consider it. Parliament has not provided for the possibility of successive claims; indeed, in the new Act, it has formally prohibited it (see paragraph 46.01(1)(c)

Therefore, at the outset, it would appear that I am bound by the decisions of the Federal Court of Appeal in *Nabiye, Singh* and *Longia* to apply the doctrine of *functus officio* unless I can be convinced that these decisions have been overridden by subsequent legislation or jurisprudence.

Does Rule 30 provide a mechanism to allow the reassessment of claims where a failed refugee claimant becomes at risk subsequent to a negative CRDD decision? According to the applicants, the power to create rules, contained under section 65 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 55] of the Act is broad in scope and contains no prohibition against creating a rule which allows the Board to consider an application to reopen. Given that the issue of rehearing on successful appeals is already dealt with under Rule 31 and given that Rule 9 vests the Minister with the reciprocal power to request a reopening where potential fraud exists or where a change of circumstances occurs in the refugee's country of nationality, the applicants submit that the only meaningful interpretation for Rule 30 is that it would contemplate circumstances when the CRDD has already rendered a decision and when new evidence has arisen to warrant a reopening of the refugee claim. With due respect, I cannot agree with this proposition.

The first observation to be made is that Rule 30 refers only to applications for reinstatement of withdrawn claims and applications for rehearing but not to applications for reopening proceedings. While counsel for the applicants was quick to point out that *Nabiye, Singh* and *Longia* were decided in the era of the Immigration Appeal Board, which did not have jurisdiction conferred upon it by the legislation and rules to reopen, at least one case, that of *Salinas v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 3 F.C. 247 (C.A.), has been decided in the era of Rule 30. The Federal Court of Appeal, in *Salinas*,

première demande qu'on peut vérifier ces faits; c'est seulement en autorisant et en jugeant une deuxième demande à cet effet. Or le législateur n'a pas prévu la possibilité qu'une personne puisse présenter plusieurs demandes successives. Il l'a même formellement interdit dans la nouvelle Loi (voir l'alinéa 46.01(1)c)

Par conséquent, il semble que les arrêts prononcés par la Cour d'appel fédérale dans les affaires *Nabiye, Singh* et *Longia* m'obligent, au départ, à appliquer la doctrine du *functus officio* à moins d'être persuadé que ces décisions ont été écartées par des dispositions législatives ou des arrêts postérieurs.

La Règle 30 prévoit-elle un mécanisme permettant le réexamen d'une revendication dans le cas où le revendicateur commence à courir un risque après le prononcé d'une décision qui lui est défavorable par la SSR? Les requérants soutiennent que le pouvoir d'édicter des règles énoncé à l'article 65 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 55] de la Loi a une portée très étendue et qu'il n'interdit aucunement la création d'une règle qui permettrait à la Commission de trancher une requête visant la réouverture d'un dossier. Étant donné que la tenue d'une nouvelle audience lorsque la Cour accueille un appel est déjà visée par la Règle 31 et que la Règle 9 confère au ministre le pouvoir réciproque de demander la réouverture d'un dossier dans les cas de fraude éventuelle ou de changement de la situation dans le pays d'origine du réfugié, les requérants soutiennent que la seule interprétation sensée de la Règle 30 veut qu'elle vise les situations dans lesquelles la SSR a déjà prononcé une décision et de nouveaux éléments de preuve justifient que la revendication du statut de réfugié soit rouverte. Je ne peux accepter cette prétention.

Il faut d'abord signaler que la Règle 30 touche uniquement le rétablissement des revendications qui ont fait l'objet d'une renonciation et les demandes de nouvelle audience et non les demandes de réouverture de la procédure. Bien que les avocats des requérants se soient empressés de souligner que les arrêts *Nabiye, Singh* et *Longia* dataient de l'époque de la Commission d'appel de l'immigration, à laquelle la Loi et les Règles ne conféraient pas la compétence de rouvrir la procédure, au moins une cause, soit l'affaire *Salinas c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 3 C.F. 247 (C.A.), a été déci-

emphasized the distinction between “hearings” and “proceedings.” In the words of Mr. Justice Stone [at page 252]:

In general, the provisions of section 68 endow the Refugee Division with powers and duties in relation to any “proceedings” before it. It is apparent that a distinction has thus been drawn by Parliament between “proceedings” and a “hearing” before the Refugee Division which is to be conducted in the manner required by section 69.1 of the Act. A “hearing” is but a step, albeit an important step, in any “proceedings” which is a wider term encompassing the entire matter before the Refugee Division including the hearing of the claim itself.

Mr. Justice Stone went on to hold that, while the proceedings were still pending (and, thus, finality had not been reached), the doctrine of *functus officio* did not apply and the CRDD should be free to exercise its legislative mandate—which included the power to consider evidence of changed country conditions that arose subsequent to the applicant’s hearing but prior to the CRDD’s decision being rendered. In taking this approach, instead of allowing the new evidence to be considered regardless of whether a decision had been rendered as of yet by the CRDD, it is clear that Mr. Justice Stone felt constrained by the doctrine of *functus officio*.

Furthermore, in light of Mr. Justice Stone’s comments, there is a precise, meaningful role for Rule 30: to govern the application procedure for any rehearings prior to the end of proceedings.³

³ I note also that in *Agbona v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (unreported decision of F.C.T.D.) IMM-3698-93, July 22, 1993 [[1993] F.C.J. No. 749 (QL)], Mr. Justice Noël upheld the *Longia* principle in the aftermath of the February 1, 1993 amendments to the Act [S.C. 1992, c. 49]. In the words of Noël J.:

There is nothing in the amendments that took effect on February 1, 1993, that would contradict this reasoning. On the contrary, we see that Bill C-86 maintained the prohibition set out in section 46.01, to which the Federal Court of Appeal referred in support of its reasons. In my view, Parliament could not have prohibited the making of a fresh claim to refugee status under section 46.01 while at the same time

(Continued on next page)

dée sous le régime de la Règle 30. Dans *Salinas*, la Cour d’appel fédérale a souligné la distinction qui existe entre les termes «audiences» (*hearings*) et «procédures» (*proceedings*). Voici comment s’est exprimé le juge Stone [à la page 252]:

En général, les dispositions de l’article 68 confèrent à la section du statut des pouvoirs et lui impose des obligations se rapportant à toutes procédures («*proceedings*») intentées devant elle. Il est manifeste que le législateur a ainsi fait une distinction entre procédures («*proceedings*») et une audience («*hearing*») devant la section du statut, laquelle audience doit être tenue de la manière requise par l’article 69.1 de la Loi. Une «audience» n’est qu’une étape, si importante soit-elle, dans une procédure («*proceeding*») qui est un terme d’une portée plus grande embrassant l’affaire tout entière dont est saisie la section du statut, notamment l’audition de la revendication elle-même.

Le juge Stone a poursuivi en déclarant que, les procédures étant toujours en instance (aucune décision définitive n’ayant été rendue), la doctrine du *functus officio* ne s’appliquait pas et que la SSR demeurerait libre d’exercer la compétence que lui conférerait la Loi—y compris le pouvoir d’examiner la preuve du changement de situation survenu dans le pays après l’audience de la revendication, mais avant le prononcé de la décision de la SSR. Lorsqu’il a adopté ce raisonnement, plutôt que de permettre l’examen de la nouvelle preuve sans égard à la question de savoir si la SSR avait déjà prononcé sa décision, il est clair que le juge Stone s’est senti lié par la doctrine du *functus officio*.

De plus, il ressort des remarques du juge Stone que la Règle 30 joue un rôle précis et significatif: elle régit la procédure relative à la demande de nouvelle audience avant la fin des procédures³.

³ Je note également que dans la décision *Agbona c. Canada (ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (décision non publiée de la C.F. 1^{re} inst.) IMM-3698-93, 22 juillet 1993 [[1993] A.C.F. n° 749 (QL)], le juge Noël a maintenu le principe énoncé dans l’affaire *Longia* à la suite des modifications apportées à la Loi [L.C. 1992, ch. 49] le 1^{er} février 1993. Voici ce qu’il a déclaré:

Rien dans les amendements mis en vigueur le 1^{er} février 1993 ne vient contre ce raisonnement. Au contraire, l’on remarque que la prohibition prévue à l’article 46.01 à laquelle la Cour d’appel fait référence au soutien de ses motifs est maintenue en vigueur par la Loi C-86. Le législateur n’aurait pu, selon moi, prohiber la soumission d’une nouvelle demande de statut sous l’article 46.01, tout en per-

(Suite à la page suivante)

I now turn to the applicants' arguments with respect to the Supreme Court of Canada's decision in *Chandler*.

The second prong of the applicants' argument is that the Board, in construing the Supreme Court of Canada's decision in *Chandler* to have merely held that the doctrine of *functus officio* "may not be applicable to the unfinished task of an administrative tribunal" (reasons, at page 15) erred in giving too narrow an interpretation to the Supreme Court's *ratio*.

Chandler involved a decision by the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects (the Board), on its own initiative, to undertake a review of the practice of the Chandler Kennedy Architectural Group (the Group) and its members after the Group filed for voluntary insolvency. After hearings were held, the Board issued fines and suspensions for unprofessional conduct against the Group and some of its members. An application for an order in the nature of *certiorari* to quash the Board's decision was heard and granted by the Alberta Court of Queen's Bench and was ultimately upheld by the Alberta Court of Appeal [(1985), 67 A.R. 255]. According to Prowse J.A., the Board exceeded its jurisdiction to make findings and orders relating to disciplinary matters, as such powers were vested in the Complaint Review Committee (the Committee). The Board was empowered merely to report to the Council of the Alberta Association of Architects (the Council) and to make recommendations that it felt were appropriate.

Shortly after the Alberta Court of Appeal's decision, the Board notified the Group and its members that it intended to continue the original hearing with

(Continued from previous page)

permitting the Refugee Division to reopen its hearing at any time upon presentation of new facts.

In my view, the Court of Appeal made a definitive ruling in *Longia* on the question before me, and there is nothing in the amendments that came into force on February 1, 1993 that would permit me to do otherwise than to apply that decision.

J'examinerai maintenant les arguments des requérants concernant l'arrêt prononcé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Chandler*.

a Le deuxième élément de l'argumentation des requérants porte que la Commission a commis une erreur et donné une interprétation trop restreinte au motif déterminant de l'arrêt *Chandler* rendu par la Cour suprême du Canada lorsqu'elle a déclaré que celle-ci avait simplement statué que la doctrine du *functus officio* [TRADUCTION] «est peut-être inapplicable au travail inachevé d'un tribunal administratif» (motifs, à la page 15).

c L'affaire *Chandler* visait une décision prise, de sa propre initiative, par la Practice Review Board de l'Alberta Association of Architects (la Commission) de procéder à une révision des pratiques du Chandler Kennedy Architectural Group (le Groupe) et de ses membres après que le Groupe s'est déclaré insolvable. Après avoir tenu des audiences, la Commission a imposé des amendes et des suspensions au Groupe et à certains de ses membres pour conduite contraire à la profession. Une requête visant à obtenir une ordonnance tenant d'un *certiorari*, afin de faire annuler la décision de la Commission, a été entendue et accueillie par la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, dont la décision a été confirmée par la Cour d'appel de l'Alberta [(1985), 67 A.R. 255]. Le juge Prowse de la Cour d'appel a déclaré que la Commission avait outrepassé sa compétence de formuler des conclusions ou des ordonnances en matière de discipline, ces pouvoirs étant conférés au Complaint Review Committee (le Comité). La Commission avait uniquement le pouvoir de rendre compte au Conseil de l'Alberta Association of Architects (le Conseil) et de faire les recommandations qu'elle jugeait appropriées.

h Peu après la décision de la Cour d'appel de l'Alberta, la Commission a avisé le Groupe et ses membres qu'elle avait l'intention de poursuivre l'au-

(Suite de la page précédente)

mettant à la section du statut de réouvrir son enquête en tout temps sur la présentation de faits nouveaux.

La Cour d'appel a, selon moi, tranché la question devant moi de façon définitive dans l'affaire *Longia*, et rien dans les amendements mis en vigueur en date du 1^{er} février 1993 ne me permet d'en écarter l'application.

a a view to preparing a report for the Council that would perhaps recommend sending the matter on to the Committee. The Group and its members applied to the Court once again, this time to obtain an order to prohibit the Board from continuing the hearing on the grounds that the Board was *functus officio*. The matter was eventually appealed to the Supreme Court of Canada.

It is clear that Mr. Justice Sopinka, writing for the majority of the Supreme Court, was of the view that *functus officio*, a principle developed with a view to creating a workable division of jurisdiction between trial courts and courts of appeal, should not be as rigidly applied in the context of administrative tribunals, where there is evidence of legislative intent against a strict approach. According to Mr. Justice Sopinka, the doctrine, at page 862:

... is based, however, on the policy ground which favours finality of proceedings rather than the rule which was developed with respect to formal judgments of a court whose decision was subject to a full appeal. For this reason, I am of the opinion that its application must be more flexible and less formalistic in respect to the decisions of administrative tribunals which are subject to appeal only on a point of law. Justice may require the reopening of administrative proceedings in order to provide relief which would otherwise be available on appeal.

Accordingly, the principle should not be strictly applied where there are indications in the enabling statute that a decision can be reopened in order to enable the tribunal to discharge the function committed to it by enabling legislation. This was the situation in *Grillas, supra*. [Emphasis added.]

Strictly speaking, the captioned statement of Mr. Justice Sopinka was *obiter dictum* as he went on to hold that the Board conducted a valid hearing until it came to dispose of the matter, but that, in rendering a decision that it had no jurisdiction to make, it failed to make its disposition on a proper basis. Mr. Justice Sopinka ordered that the Board be permitted to reopen the hearing to make a proper disposition and, in order to allow the parties an opportunity to properly address the issue of what recommendations should be made, new evidence and submissions could be made. In that sense, the proceedings of the Board could be viewed as incomplete, as the final step of disposing of the matter had been rendered a nullity.

dience initiale afin de préparer un rapport à l'intention du Conseil, dans lequel elle recommanderait peut-être que l'affaire soit soumise au Comité. Le Groupe et ses membres ont présenté une nouvelle requête à la Cour, cette fois en vue d'obtenir une ordonnance interdisant à la Commission de poursuivre l'audience au motif que la Commission était *functus officio*. L'affaire a finalement été portée devant la Cour suprême du Canada.

Il ne fait aucun doute que le juge Sopinka, qui a rédigé l'opinion majoritaire de la Cour suprême, était d'avis que le principe du *functus officio*, élaboré afin d'établir une délimitation pratique entre la compétence des tribunaux de première instance et celle des tribunaux d'appel, ne doit pas être appliqué de façon stricte aux tribunaux administratifs lorsque la preuve révèle que le législateur n'avait pas cette intention. Selon les termes employés par le juge Sopinka, à la page 862, cette doctrine:

... se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.

Par conséquent, il ne faudrait pas appliquer le principe de façon stricte lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante. C'était le cas dans l'affaire *Grillas*, précitée. [Soulignements ajoutés.]

À proprement parler, cet extrait de l'opinion du juge Sopinka constitue une remarque incidente, car il a poursuivi en statuant que la Commission avait tenu une audience valide jusqu'au moment de trancher la question, mais que, en rendant une décision qu'elle n'avait pas la compétence de prononcer, elle n'avait pas réglé la question de façon appropriée. Le juge Sopinka a ordonné que la Commission soit autorisée à rouvrir l'audience afin de rendre une décision appropriée et que de nouveaux éléments de preuve et de nouveaux arguments puissent être présentés afin que les parties aient l'occasion de traiter convenablement la question des recommandations que la Commission devrait faire, le cas échéant. En ce sens, la

procédure de la Commission pouvait être considérée comme inachevée car l'étape finale au cours de laquelle elle aurait dû trancher la question était frappée de nullité.

Similarly, in *Penelakut Indian Band v. Charlie* (Action No. T-183-93, January 24, 1994) (F.C.T.D.) [[1994] F.C.J. No. 95 (QL)], it was clear that Mr. Justice Rouleau considered the tribunal's original decision to be a nullity, as the adjudicator had yet to make a determination on the merits, and because the adjudicator had misapprehended the applicant band's interest in the proceedings and consequent failure to submit evidence. The case of *Reekie v. Messervey*, [1990] 1 S.C.R. 219 may be distinguished from the present case in the sense that the change in the law which the applicant sought to have recognized and enforced had occurred prior to the Supreme Court's decision to deny leave to appeal.

In essence, the applicants, in the present case, are asking for their CRDD proceedings to be reopened despite the fact that not one of the steps in the proceedings could be considered a nullity. As such, they come asking this Court to go further than the Supreme Court actually went in *Chandler*.

I acknowledge that there does seem to be an inherent unfairness in providing a mechanism for the Minister to introduce evidence of changed country circumstances on an ongoing basis, pursuant to Rule 9, while depriving refugee claimants of a corresponding privilege. However, while I accept the general proposition in *Chandler* that flexibility must govern application of the *functus* doctrine in the administrative context, the operative words of Mr. Justice Sopinka's statement are that such flexibility is to apply where there are indications in the governing statute that a decision can be reopened. Applied to the context of the present case, the CRDD Rules, by virtue of their status as subordinate legislation, can only alter the substantive law of *functus officio* to the extent that the Act permits them to. I can see no specific statutory grounding for the creation of a rule that would alter the substantive law of *functus officio* as far as refugee applicants are concerned. In fact, there are some strong indications in the Act to the contrary.

a

De la même manière, dans l'affaire *Bande indienne Penelakut c. Charlie* (n° T-183-93, 24 janvier 1994) (C.F. 1^{re} inst.) [[1994] F.C.J. n° 95 (QL)], il est clair que le juge Rouleau estimait que la décision initiale du tribunal était nulle, parce que l'arbitre n'avait pas encore tranché la question au fond et qu'il avait mal apprécié l'intérêt de la bande requérante dans l'instance et son défaut subséquent de produire une preuve. Il est possible de distinguer l'espèce de l'affaire *Reekie c. Messervey*, [1990] 1 R.C.S. 219, car, dans cette dernière, la modification à la loi que les requérants voulaient faire reconnaître et appliquer avait été apportée avant que la Cour suprême rejette la demande d'autorisation de pourvoi.

d

En l'espèce, les requérants demandent essentiellement que la SSR rouvre la procédure, bien qu'aucune des étapes de l'instance ne puisse être considérée comme nulle. Ils demandent donc à la Cour d'aller plus loin que la Cour suprême ne l'a fait dans l'affaire *Chandler*.

f

Je reconnais qu'il peut sembler injuste en soi de mettre à la disposition du ministre un mécanisme lui permettant de produire, à n'importe quel moment, des éléments de preuve établissant que la situation a changé dans un pays, en application de la Règle 9, tout en privant les revendicateurs du statut de réfugié d'un privilège correspondant. Toutefois, bien que j'accepte le principe général énoncé dans l'affaire *Chandler*, selon lequel il faut faire preuve de souplesse en appliquant la doctrine du *functus officio* à un tribunal administratif, les mots déterminants de la déclaration du juge Sopinka portent que cette souplesse est requise lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte. Appliquées aux faits de l'espèce, les Règles de la SSR ne peuvent porter atteinte au principe de fond du *functus officio* que dans la mesure où la Loi le permet, car il s'agit de législation déléguée. Il n'existe, selon moi, aucun fondement législatif exprès à la création d'une règle qui porterait atteinte au principe de fond du *functus officio* en ce qui concerne les revendicateurs du statut

g

h

i

j

In the first place, subsection 69.1(9) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28 s. 18] of the Act defines the jurisdiction of the CRDD as that of determining whether a claimant is a Convention refugee, rendering a decision as soon as possible after completion of the hearing, and sending written notice of the decision to the claimant and to the Minister. Subparagraph 46.01(1)(c)(i) [as enacted *idem*, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36] of the Act makes it clear that once a claimant has been determined by the CRDD, the Federal Court or the Supreme Court not to be a Convention refugee or to have abandoned the claim, that person, until he or she leaves Canada, is no longer eligible to have their claim determined by the CRDD. Clearly, to allow what in effect would be multiple determinations of refugee status, would defeat the purpose of subparagraph 46.01(1)(c)(i).

Furthermore, if the legislative intent had in fact been to alter the substantive law of *functus officio* to permit refugee claimants to apply for rehearings beyond the end of proceedings, based on evidence of changed country conditions submitted by an applicant, such a procedure could have easily been inserted as it was for the Minister under subsection 69.2(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18] of the Act⁴ and as it was for refugee claimants seeking to reopen the inquiry of an adjudicator under subsection 35(1) of the 1976 Act.⁵

⁴ S. 69.2(1) of the Act reads:

69.2 (1) The Minister may make an application to the Refugee Division for a determination whether any person who was determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee has ceased to be a Convention refugee.

⁵ S. 35 of the 1976 Act provided:

35. (1) Subject to the regulations, an inquiry by an adjudicator may be reopened at any time by that adjudicator or by any other adjudicator for the hearing and receiving of any additional evidence or testimony and the adjudicator who hears and receives such evidence or testimony may confirm, amend or reverse any decision previously given by an adjudicator.

de réfugié. En fait, certains éléments importants de la Loi indiquent fortement le contraire.

Premièrement, le paragraphe 69.1(9) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] de la Loi définit la compétence de la SSR comme celle de décider si un revendicateur est un réfugié au sens de la Convention, de rendre une décision le plus rapidement possible après la fin de l'audience et de notifier par écrit sa décision au revendicateur et au ministre. Le sous-alinéa 46.01(1)(c)(i) [édicte, *idem*, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36] de la Loi indique clairement que, lorsqu'un revendicateur a fait l'objet d'une décision de la SSR, de la Cour fédérale ou de la Cour suprême lui refusant le statut de réfugié au sens de la Convention ou lorsqu'il a renoncé à sa revendication, cette personne ne peut plus présenter une revendication à la SSR avant d'avoir quitté le Canada. En permettant des mesures qui auraient pour effet de multiplier les décisions sur le statut de réfugié, on ferait manifestement échec à l'objet visé par le sous-alinéa 46.01(1)(c)(i).

De plus, si l'intention du législateur avait effectivement été de modifier le principe de fond du *functus officio* afin de permettre aux revendicateurs du statut de réfugié de demander de nouvelles audiences après la fin des procédures, en s'appuyant sur la preuve d'un changement de situation dans le pays, il lui aurait été facile de le prévoir dans la Loi comme il l'a fait à l'égard du ministre au paragraphe 69.2(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] de la Loi⁴ et à l'égard des revendicateurs du statut de réfugié demandant la réouverture de l'enquête d'un arbitre au paragraphe 35(1) de la Loi de 1976⁵.

⁴ L'art. 69.2(1) de la Loi se lit comme suit:

69.2 (1) Le ministre peut, par avis, demander à la section du statut de déterminer s'il y a ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention par une personne qui s'est vu reconnaître ce statut aux termes de la présente loi ou de ses règlements.

⁵ L'art. 35 de la Loi de 1976 dispose:

35. (1) Sous réserve des règlements, une enquête menée par un arbitre peut être réouverte à tout moment par le même arbitre ou par un autre, à l'effet d'entendre de nouveaux témoignages et de recevoir d'autres preuves, et l'arbitre peut alors confirmer, modifier ou révoquer la décision antérieure.

Finally, I note that in the example, cited by Mr. Justice Sopinka in *Chandler*, where a less rigid application of *functus* would be warranted, specifically that of section 15 of the 1966 Act, it made perfect sense to allow rehearings at any time, given that the function bestowed upon the Immigration Appeal Board was equitable and continuous in nature, as opposed to adjudicative, as is the case with the CRDD. (See *Grillas, supra*.)

Thus, Rule 30 does no more than set out the procedure to be followed for claimants seeking to have hearings reopened when the CRDD is not *functus*. It creates no new substantive right. As such, I cannot find that the Board erred in law in finding that, notwithstanding the Charter, it could not reopen the hearing solely for the purpose of hearing the applicants' evidence of the changed country conditions in Pakistan.

2. Did the Board err in law by failing to read into the Act and the Rules such powers as are necessary and within the jurisdiction of the CRDD so as to comply with the principles of fundamental justice?

Section 7 of the Charter reads:

7. Everyone has 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.

There is no doubt, in the aftermath of the Supreme Court of Canada's decision in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, that Convention refugee claimants are within the scope of protection of section 7 of the Charter and that the deportation of such claimants infringes their right to security of the person. What is at issue in the

(Continued from previous page)

(2) Where an adjudicator amends or reverses a decision pursuant to subsection (1), he may quash any order or notice that may have been made or issued and where he quashes any such order or notice, he shall thereupon take the appropriate action pursuant to section 32.

(3) Where an order or notice is quashed pursuant to subsection (2), that order or notice shall be deemed never to have been made or issued.

Enfin, je remarque que dans l'exemple, cité par le juge Sopinka dans l'affaire *Chandler*, où une application souple du principe du *functus officio* serait justifiée, plus précisément dans le cas de l'article 15 de la Loi de 1966, il était parfaitement sensé de permettre une nouvelle audience à n'importe quel moment étant donné que la fonction assignée à la Commission d'appel de l'immigration était une fonction d'*equity* qui se prolongeait dans le temps et non une fonction d'adjudication, comme dans le cas de la SSR. (Voir *Grillas, supra*.)

Par conséquent, la Règle 30 établit uniquement la procédure à suivre lorsqu'un revendicateur veut obtenir une nouvelle audience à un moment où la SSR n'est pas *functus officio*. Elle ne crée aucun nouveau droit substantiel. Par conséquent, je ne peux conclure que la Commission a commis une erreur de droit en statuant qu'elle n'était pas autorisée, malgré la Charte, à reprendre l'audience uniquement afin de recevoir la preuve des requérants relativement au changement de la situation survenu au Pakistan.

2. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en statuant que la Loi et les Règles ne lui conféraient pas les pouvoirs nécessaires et de la compétence de la SSR qui lui permettraient d'assurer le respect des principes de justice fondamentale?

L'article 7 de la Charte prévoit:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Il est indéniable, depuis l'arrêt prononcé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, que les personnes qui revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention bénéficient de la protection accordée par l'article 7 de la Charte et que leur expulsion porte atteinte à leur

(Suite de la page précédente)

(2) L'arbitre qui modifie ou révoque une décision en vertu du paragraphe (1), peut infirmer tout ordonnance ou avis et, le cas échéant, doit prendre les mesures appropriées conformément à l'article 32.

(3) Les ordonnances ou avis infirmés en vertu du paragraphe (2), sont réputés n'avoir jamais été rendus.

case at bar is, in the first place, whether applying the doctrine of *functus officio* to deny the applicants the opportunity to submit evidence of changed country conditions in Pakistan once proceedings have ended violates their section 7 rights and, if so, what remedies are available to them, given that they did not challenge the constitutionality of the Act or the Rules at the motion to reopen their hearing and given my holding under question No. 1, that the CRDD did not have jurisdiction to reopen the applicants' refugee proceedings to hear new evidence. In my opinion, the second issue need not be addressed, as the doctrine of *functus officio*, as applied to the applicants in the present case, does not violate their section 7 rights.

It is well accepted that fundamental justice requires that no decision be made which determines the rights of a person without giving that person a "meaningful opportunity" to be heard. What is "meaningful" will depend on the particular circumstances of each case. In *Singh*, the procedural safeguards offered at original Immigration Appeal Board redeterminations were at issue. While three out of the six of the Supreme Court judges hearing *Singh* held that the refusal by the Immigration Appeal Board to reconsider an application for refugee status without first holding an oral hearing on the matter violated section 7, Wilson J. specified that the violation of fundamental justice did not necessarily result from the absence of an oral hearing *per se*, but, rather from the "inadequacy of the opportunity the scheme provides for a refugee claimant to state his case and know the case he has to meet," at page 214. The requirement of a "meaningful opportunity" to be heard was reiterated in *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 299 (C.A.), at page 318.

Therefore, in circumstances where a claimant is effectively denied his or her right, during a hearing, to make a free, informed and independent decision regarding a claim to refugee status and to obtain

droit à la sécurité de la personne. La question qui se pose en l'espèce est d'abord de savoir si l'application de la doctrine du *functus officio* de façon à priver les requérants de l'occasion de présenter une preuve du changement de situation au Pakistan après la fin de la procédure porte atteinte aux droits que leur garantit l'article 7 et, le cas échéant, quels redressements ils peuvent obtenir, étant donné qu'ils n'ont pas contesté la constitutionnalité de la Loi ou des Règles lorsqu'ils ont présenté leur requête sollicitant la réouverture de l'audience et compte tenu de ma réponse à la première question, soit que la SSR n'avait pas compétence pour rouvrir la procédure sur les revendications du statut de réfugié des requérants afin de recueillir une nouvelle preuve. Selon moi, il n'est pas nécessaire de trancher la deuxième question étant donné que la doctrine du *functus officio*, appliquée à l'espèce, ne porte pas atteinte aux droits que l'article 7 garantit aux requérants.

Il est bien établi que les règles de justice fondamentale exigent qu'aucune décision qui établit les droits d'une personne ne soit rendue sans que celle-ci ait d'abord eu une «occasion valable» d'être entendue. Le caractère «valable» de l'occasion dépend des circonstances particulières de chaque espèce. Dans l'affaire *Singh*, les garanties procédurales applicables au réexamen effectué par l'ancienne Commission d'appel de l'immigration étaient en cause. Bien que trois des six juges de la Cour suprême saisis de l'affaire *Singh* aient décidé que le refus de la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer une demande du statut de réfugié sans avoir tenu une audience sur la question allait à l'encontre de l'article 7, le juge Wilson a précisé, à la page 214, que le déni de justice fondamentale ne découlait pas nécessairement de l'absence d'audition en soi, mais de «l'insuffisance de la possibilité [que le système] offre à la personne qui revendique le statut de réfugié d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver». L'obligation de donner à une partie une «occasion valable» d'être entendue a été réitérée dans l'arrêt *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 299 (C.A.), à la page 318.

Par conséquent, lorsqu'un revendicateur est effectivement privé, pendant une audience, du droit de prendre une décision libre, éclairée et indépendante en ce qui a trait à sa revendication du statut de réfugié

counsel, fundamental justice is denied. In *Kaur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 209 (C.A.), the claimant's denial of fundamental justice stemmed from her inability to freely obtain counsel and to choose how she would present her case due to threats uttered by her ex-husband on the night before her hearing before an immigration adjudicator. In *Mattia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 3 F.C. 492 (T.D.), the claimant's inability stemmed from mental illness prior to and during the proceedings. In both of these cases, however, the denial of fundamental justice resulted from circumstances that tainted the original hearing, and not from circumstances that arose subsequent to the proceedings, as in the present case.

Grewal v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1992] 1 F.C. 581 (C.A.) involved a landed immigrant from India who was ordered to be deported for having committed a criminal offence while in Canada. The applicant in *Grewal* appealed the deportation order before the Immigration Appeal Board, on the ground of alleged "suffering" that he would experience upon his return to India caused by the publicity surrounding his crime and conviction. At the time of the appeal, there was some evidence (i.e. a book that had been published) of the alleged publicity and additional evidence of alleged human rights abuses in India. The appeal was dismissed and leave to the Federal Court of Appeal was denied as well. Subsequently, a report about Grewal's lost appeal and upcoming deportation appeared in the Punjabi press. According to Grewal, authorities in his home village warned people not to "harbour" him upon his return and he was warned by several people that he would face violence or death upon his return. Despite these new developments, Grewal was denied humanitarian and compassionate relief. At that point Grewal applied to the Immigration Appeal Board to reopen the appeal of the deportation order based on the new information of the risk that he would face upon his return to the Punjab. This application was dismissed as well.

et de se prévaloir des services d'un avocat, il y a déni de justice fondamentale. Dans l'affaire *Kaur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 209 (C.A.), il y a eu déni de justice fondamentale du fait que la revendicatrice n'a pas été en mesure de se prévaloir librement des services d'un avocat et de choisir la manière dont elle présenterait sa cause en raison de menaces proférées par son ancien conjoint la veille de l'audition devant un arbitre en matière d'immigration. Dans la cause *Mattia c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 3 C.F. 492 (1^{re} inst.), l'incapacité du revendicateur découlait d'une maladie mentale dont il a souffert avant et pendant la procédure. Dans ces deux cas, le déni de justice fondamentale était toutefois imputable à des circonstances qui ont vicié l'audience primitive et non à des circonstances postérieures à la procédure, comme c'est le cas en l'espèce.

La cause *Grewal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 581 (C.A.), concernait un immigrant d'origine indienne qui avait obtenu le droit d'établissement et contre qui une mesure d'expulsion avait été prise parce qu'il avait commis une infraction criminelle pendant qu'il se trouvait au Canada. Dans l'affaire *Grewal*, le requérant a interjeté appel de la mesure d'expulsion devant la Commission d'appel de l'immigration en soutenant qu'il [TRADUCTION] «pourrait en pâtir» s'il retournait en Inde, vu la publicité donnée à son crime et à sa condamnation. Au moment de l'appel, il existait des éléments de preuve (soit, un livre qui avait été publié) concernant cette supposée publicité et des éléments de preuve additionnels relatifs aux allégations de violation des droits de la personne en Inde. L'appel a été rejeté et la permission de porter l'affaire devant la Cour d'appel fédérale a été refusée. Par la suite, la presse pendjabi a fait état du rejet de l'appel et de l'expulsion imminente de M. Grewal. Selon lui, les autorités de son village d'origine ont mis la population en garde contre la tentation de [TRADUCTION] «l'abriter» lorsqu'il retournerait dans son pays et plusieurs personnes l'ont averti qu'il risquait d'être victime de violence ou d'être tué s'il rentrait. Malgré ces éléments nouveaux, M. Grewal n'a pas obtenu un redressement fondé sur des motifs humanitaires. Il a alors demandé à la Commission d'appel de l'immigration de rouvrir l'appel sur la mesure d'expulsion en invoquant les nouveaux renseignements connus

Finally, Grewal applied to the adjudicator who had originally heard the deportation matter to reopen the inquiry so as to permit him to make a refugee claim, which he had not originally done as he had nothing to fear upon his return to India. It was the decision of the adjudicator not to reopen that was the subject of Grewal's application to the Federal Court of Appeal. Grewal argued, *inter alia*, that the adjudicator's refusal to reopen constituted a violation of section 7 of the Charter.

In a unanimous decision, Linden J.A., writing for the Federal Court of Appeal, distinguished the facts of *Grewal* from those of *Kaur* and *Mattia*, at pages 588-589:

In *Kaur v. M.E.I.*, *supra*, it was held that a constitutional exemption may be granted in appropriate circumstances, pursuant to which an inquiry may be reopened. This will be done if the situation is "manifestly unfair", to use Mr. Justice Heald's words, or "remarkable", to use the language of Madam Justice Desjardins in *Kaur*, *supra*, at pages 324 and 334, following Grange J.A. in *Re Seaboyer and The Queen* (1987), 61 O.R. 290 (C.A.) (affirmed on other grounds by S.C.C. Aug 22, 1991, [1991] 2 S.C.R. 577.) This Court has held in the past, pursuant to the Charter, that inquiries may be reopened where it would be a denial of fundamental justice not to do so. Thus, it has been held that where a person failed to make a refugee claim at the time of the inquiry because of duress (*Kaur v. M.E.I.*, *supra*) or because of mental disability (*Mattia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 3 F.C. 492 (T.D.)), an inquiry may be reopened. If there is a denial of natural justice during the original inquiry, the Board could treat its earlier decision as a nullity and reopen it in order to avoid the denial of fundamental justice. (*Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288 (C.A.)). Moreover, an extension of time to apply for a redetermination beyond the rigid limits prescribed by the *Immigration Act* may also be required by section 7 (*Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 487 (C.A.)).

In the circumstances of this case, therefore, have the section 7 rights of the applicant been violated? Unlike the applicants before the Court in *Mattia* and *Kaur*, the applicant does not point to the original hearing itself to demonstrate the unfairness of his situation. There were no circumstances at the time of the original hearing which denied him fundamental justice. What the applicant points to are circumstances which arose after the time of the original hearing which he argues he

quant aux risques qu'il courrait s'il retournait au Pendjab. Cette demande a elle aussi été rejetée.

Enfin, M. Grewal a demandé à l'arbitre qui avait tenu l'audience primitive sur son expulsion de rouvrir l'enquête pour lui permettre de revendiquer le statut de réfugié, ce qu'il n'avait pas fait à l'origine, car il n'avait aucune raison à ce moment de craindre de rentrer en Inde. C'est la décision de l'arbitre de ne pas rouvrir l'enquête que M. Grewal a contestée par sa requête à la Cour d'appel fédérale. Il prétendait notamment que le refus de l'arbitre de rouvrir l'enquête allait à l'encontre de l'article 7 de la Charte.

Dans la décision unanime qu'il a rédigée au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge Linden a établi une distinction entre les faits de l'affaire *Grewal* et ceux des affaires *Kaur* et *Mattia*, aux pages 588 et 589:

Dans *Kaur c. M.E.I.*, *supra*, il a été jugé qu'une exemption constitutionnelle pouvait être accordée dans des cas exceptionnels, grâce à laquelle une enquête pouvait être rouverte. Tel serait le cas si la situation est «manifestement injuste», pour citer le juge Heald, ou «remarquable», pour citer Mme le juge Desjardins dans *Kaur*, *supra*, en pages 324 et 334, reprenant à leur compte les conclusions tirées par le juge Grange de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Seaboyer and The Queen* (1987), 61 O.R. 290 (C.A.) (confirmé par d'autres motifs par C.S.C., 22 août 1991, [1991] 2 R.C.S. 577). La Cour de céans a jugé par le passé qu'en application de la Charte, une enquête pouvait être rouverte si le refus en constituait un déni de justice fondamentale. C'est ainsi qu'il a été jugé que si une personne ne revendiquait pas le statut de réfugié au moment de l'enquête sous l'effet de la contrainte (*Kaur c. M.E.I.*, *supra*) ou en raison d'une incapacité mentale (*Mattia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 3 C.F. 492 (1^{re} inst.)), l'enquête pouvait être rouverte. S'il y a un déni de justice naturelle lors de l'enquête primitive, la Commission pourrait considérer sa première décision comme nulle et rouvrir l'enquête pour qu'il n'y ait pas un déni de justice fondamentale (*Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288 (C.A.)). En outre, l'article 7 peut forcer la prorogation du délai de demande de nouvelle décision au-delà du délai rigide prévu par la *Loi sur l'immigration* (*Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 487 (C.A.)).

Y a-t-il eu donc en l'espèce violation des droits que l'article 7 garantit au requérant? Contrairement aux requérants qui avaient saisi la Cour dans les deux causes *Mattia* et *Kaur*, ce requérant ne se plaint pas d'une injustice tenant à l'enquête primitive. Rien, à la date de cette enquête, ne le privait de son droit à la justice fondamentale. Ce qu'il relève, ce sont les circonstances survenues après l'enquête primitive, et il soutient qu'il devrait être en mesure de les faire valoir au cours d'une

should be allowed to place before a reopened inquiry in order to have his section 7 rights respected.

Linden J.A. went on to hold that, in order to adhere to section 7, a claimant must be given an opportunity to have new evidence of potential persecution in the home country considered by an authoritative body. What was crucial, given that the evidence in question arose subsequent to the hearing and the decision of the adjudicator, was the existence of a mechanism for such evidence to be meaningfully considered and not that the claimant was accorded the most procedurally stringent means to have such evidence considered. In the words of Linden J.A., at pages 589-590:

In my view, the Canadian justice system has not unfairly closed its doors on this applicant. Rather, he has already had the opportunity to present his new facts, in one form or another, to several authoritative bodies, without success. These new facts may not have been examined in the particular way he would have liked them to be, but fundamental justice does not mandate a particular method of dealing with legal or factual issues. Although a particular method of dealing with legal or factual issues is not demanded, what is required by the terms of section 7, in cases such as the instant case, is that the refugee claimant be given an ample opportunity to have new evidence of potential persecution in his home country heard and fully considered by an authoritative body. Clearly, such a requirement has been met in this case through the applicant's submission in the proceedings subsequent to his original hearing. When the applicant appealed the 1985 decision deporting him, he argued his new facts, for the first time, before a Board, stating that he was at risk if he were returned to India. The Board heard that argument, assessed that evidence and rejected it as "mere speculation." Further, when the applicant appealed to the Minister on compassionate and humanitarian grounds, he relied, for a second time on the new facts about the danger he would face if he returned to India. The Minister, in rejecting his claim, presumably considered this new evidence and was not persuaded. Later, when he sought to reopen the 1989 decision of the Appeal Division, he argued, for the third time, his new facts that he was at risk and again he was unsuccessful. In launching his last application to reopen the 1985 inquiry, which is under attack here, the applicant sought to rely, for a fourth time, on the new facts of the danger he would now face if he were to be returned to India, and again he was not successful in convincing the Adjudicator to reopen the inquiry. He, nevertheless, comes to this Court and urges that his section 7 rights were violated by the Adjudicator. I am not persuaded. The applicant has had ample opportunity to convince various tribunals of the importance of his new facts, and each time he has failed. This is not a denial of fundamental justice. As Mr. Justice La Forest stated in another context in *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387 [at page 412]:

nouvelle enquête pour assurer le respect des droits que lui garantit l'article 7.

Le juge Linden, J.C.A., a poursuivi en statuant que le respect de l'article 7 exige qu'un revendicateur ait l'occasion de faire examiner par une autorité compétente la nouvelle preuve du risque de persécution dans son pays d'origine. Étant donné que cette preuve était postérieure à la tenue d'une audience et au prononcé de la décision par l'arbitre, ce qui importait c'est qu'il existe un mécanisme permettant que cette preuve soit examinée valablement et non pas que le revendicateur bénéficie des moyens les plus efficaces sur le plan de la procédure pour faire évaluer la preuve. Pour reprendre les termes du juge Linden, J.C.A., aux pages 589 et 590:

À mon avis, la justice canadienne n'a pas, de façon inique, fermé sa porte au requérant. Au contraire, celui-ci a eu la possibilité de présenter ses faits nouveaux, sous une forme ou sous une autre, à plusieurs autorités, sans qu'il ait réussi à les convaincre. Il se peut que ces faits nouveaux n'aient pas été examinés comme il aurait voulu qu'ils le fussent, mais la justice fondamentale n'exige pas l'observation de telle ou telle méthode d'instruire des points de droit ou de fait. Ce qu'exige l'article 7 dans les cas comme celui qui nous intéresse en l'espèce, c'est que le demandeur de statut de réfugié se voie accorder la possibilité de présenter les nouvelles preuves du risque de persécution dans son pays d'origine, à l'autorité compétente qui doit les instruire convenablement. Il est manifeste que cette obligation a été remplie, à travers l'instruction des arguments présentés par le requérant après l'enquête primitive. En formant appel contre la mesure d'expulsion de 1985, l'intéressé a fait valoir ses faits nouveaux, pour la première fois, devant un comité pour soutenir que sa vie serait menacée s'il était renvoyé en Inde. Le comité a entendu cet argument et l'a rejeté comme «pure conjecture». En outre, lorsque le requérant a demandé à la ministre d'intervenir sur la base de motifs humanitaires, il a fait valoir pour la deuxième fois le fait nouveau que sa vie serait en danger s'il retournait en Inde. En rejetant sa demande, la ministre doit avoir examiné cette nouvelle preuve qu'elle n'a pas dû trouver convaincante. Par la suite, lorsqu'il a demandé à la Section d'appel de revoir sa décision de 1989, il a fait valoir pour la troisième fois les faits nouveaux établissant que sa vie était en danger et, encore une fois, il a échoué. Par cette demande visant à rouvrir l'enquête de 1985, laquelle est attaquée en l'espèce, le requérant a fait valoir, pour la quatrième fois, les faits nouveaux sur le danger qui le menacerait s'il était renvoyé en Inde et, de nouveau, il n'a pas réussi à persuader l'arbitre de rouvrir l'enquête. Cela ne l'a pas empêché de saisir la Cour en soutenant que les droits que lui garantit l'article 7 ont été violés par l'arbitre. Je n'en suis pas convaincu. Le requérant a eu pleinement la possibilité de convaincre différentes instances administratives de l'importance de ses faits nouveaux, et chaque fois il a échoué. Il n'y a pas eu déni de justice fondamentale. On peut citer à ce propos cette conclu-

... s. 7 of the *Charter* guarantees fair procedures but it does not guarantee the most favourable procedures that can possibly be imagined. [Emphasis added.]

It is clear to me that what the applicants are challenging is not the complete absence of a mechanism to deal with post-proceeding evidence of changed country conditions, but rather the manner in which evidence is considered under the sole alternative vehicle available to claimants wishing to raise such evidence: the humanitarian and compassionate relief process. Paragraphs 91 to 97 of the applicants' supplementary memorandum of argument describe how the criteria for granting humanitarian and compassionate relief under subsection 114(2) of the Act are discretionary and "virtually insurmountable." The applicants go on to cite statistics showing a low (approximately 3%) acceptance rate on H & C applications of refused claimants between January 1, 1989 and March 21, 1993. Based on these points, the applicants submit that the "safety net" provided by subsection 114(2) is illusory and that the requirements of fundamental justice can only be met if they would be provided an opportunity to present their evidence of changed country conditions in Pakistan in a setting such as a CRDD hearing, where the procedural safeguards associated with a quasi-judicial hearing are present.

I cannot accept the applicants' arguments for a number of reasons. In the first place, the mere fact that the humanitarian and compassionate relief mechanisms, statistically, generates few successful claims does not mean that the mechanism does not meet the requirements of fundamental justice. Secondly, and more importantly, a contextual application of the requirements of fundamental justice militates against insisting on a full oral hearing in the circumstances of the present case.

sion tirée par le juge La Forest dans un autre contexte dans *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387 [à la page 412]:

... l'art. 7 de la *Charte* garantit des procédures équitables sans pour autant garantir les procédures les plus favorables que l'on puisse imaginer. [Les italiques n'apparaissent pas dans le texte original.]

Il est clair, selon moi, que la contestation des requérants ne vise pas l'absence complète de tout mécanisme permettant l'examen de la preuve, postérieure à la procédure, concernant le changement de situation survenu dans un pays, mais plutôt la façon dont cette preuve est examinée dans le cadre du seul moyen de rechange dont peuvent se prévaloir les revendicateurs désireux de faire valoir une preuve de cette nature: le processus de révision pour des motifs humanitaires. Les paragraphes 91 à 97 du mémoire additionnel des requérants exposent en quoi les critères d'attribution d'un redressement fondé sur des motifs humanitaires en application du paragraphe 114(2) de la Loi sont de nature discrétionnaire et pourquoi [TRADUCTION] «il est pratiquement impossible d'y satisfaire». Les requérants font ensuite valoir des statistiques démontrant qu'une faible proportion (environ 3 p. 100) des demandes fondées sur des motifs humanitaires présentées par des personnes auxquelles on avait refusé le statut de réfugié ont été accueillies entre le 1^{er} janvier 1989 et le 21 mars 1993. Les requérants s'appuient sur ces éléments pour soutenir que le [TRADUCTION] «filet de sécurité» prévu par le paragraphe 114(2) est illusoire et que la seule façon de satisfaire aux exigences de la justice fondamentale consisterait à leur fournir une occasion de présenter leur preuve du changement de situation survenu au Pakistan dans le cadre d'une procédure comparable à une audience de la SSR, à laquelle s'appliquent les garanties procédurales rattachées au processus quasi judiciaire.

Je ne peux accepter l'argumentation des requérants, et ce pour de nombreuses raisons. Premièrement, le seul fait que les mécanismes fondés sur des motifs humanitaires donnent rarement un résultat favorable, si l'on s'en tient aux statistiques, ne signifie pas que ces mécanismes enfreignent les principes de justice fondamentale. Deuxièmement, et cette raison est plus déterminante, l'application des exigences de la justice fondamentale au contexte est défavorable à la tenue d'une audition complète dans les circonstances.

As Cory J. emphasized in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, at page 226:

It is now clear that the *Charter* is to be interpreted in light of the context in which the claim arises. Context is relevant both with respect to the delineation of the meaning and scope of *Charter* rights, as well as to the determination of the balance to be struck between individual rights and the interests of society.

The result is a “sliding scale” of procedural safeguards necessitated by section 7, depending on the context. In the words of Mr. Justice La Forest in *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, at page 361:

... the requirements of fundamental justice are not immutable; rather, they vary according to the context in which they are invoked. Thus, certain procedural protections might be constitutionally mandated in one context but not in another.

Although the goal of upholding Canada’s humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted is an important factor in determining the procedural safeguards required pursuant to section 7 in the context of Convention refugee claims, it does not stand alone. In the context of refugee claims such as those in the present case, where the merits of a claim have already been finally determined once in a full oral hearing, adherence to section 7 of the *Charter* is not and cannot be dictated by a requirement that, every time the rights of a party are affected, a full, oral, quasi-judicial hearing must be held. What would stop a claimant from applying for a new CRDD hearing, each and every time a new piece of trivial evidence arose? As Dussault and Borgeat warn, if fundamental justice were to be applied mechanically so as to impose a court-like paradigm on such administrative structures:

... it would make it virtually impossible for the courts to take into account the immense difficulties that an imposition of overly strict procedural requirements would mean for various agencies working in fields of mass adjudication as is the case, for example, of the Immigration Appeal Board or of federal and provincial Parole boards. (*Administrative Law*, vol. 4, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1990, at pp. 269-270.)

Comme l’a souligné le juge Cory dans l’affaire *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, à la page 226:

Il est désormais clair que la *Charte* doit être interprétée en fonction du contexte dans lequel une revendication prend naissance. Le contexte est important à la fois pour délimiter la signification et la portée des droits garantis par la *Charte* et pour déterminer l’équilibre qu’il faut établir entre les droits individuels et les intérêts de la société.

Il en résulte donc une «échelle mobile» des garanties procédurales dictées par l’article 7, selon le contexte. Le juge La Forest a déclaré dans l’affaire *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, à la page 361:

... les exigences de la justice fondamentale ne sont pas immuables; elles varient selon le contexte dans lequel on les invoque. Ainsi, certaines garanties en matière de procédure pourraient être requises par la Constitution dans une situation donnée et ne pas l’être dans une autre.

Bien que l’objectif du maintien de la tradition humanitaire du Canada en ce qui a trait aux personnes déplacées et persécutées constitue un facteur important dans l’appréciation des garanties procédurales dictées par l’article 7 dans le contexte des revendications du statut de réfugié, il n’est pas absolu. Dans le contexte de revendications du statut de réfugié comme celles en l’espèce, lorsqu’une décision définitive a été prise à l’issue d’une audience complète quant au bien-fondé de la revendication, le respect de l’article 7 de la *Charte* n’exige pas et ne peut exiger la tenue d’une audience quasi judiciaire complète chaque fois que les droits d’une partie sont en jeu. Pourquoi un revendicateur s’abstiendrait-il de demander une nouvelle audience devant la SSR chaque fois que surgit un nouvel élément de preuve, si insignifiant soit-il? Pour reprendre la mise en garde formulée par Dussault et Borgeat, s’il fallait appliquer les principes de justice fondamentale mécaniquement de façon à imposer un paradigme judiciaire à ce type d’organisme administratif:

... une telle orientation rendrait, à toutes fins utiles, impossible aux tribunaux de [*sic*] la prise en compte des difficultés considérables que l’imposition d’exigences procédurales trop élevées causerait à certains organismes œuvrant dans des domaines d’adjudication de masse, par exemple, la Commission d’appel de l’immigration ou les Commissions fédérale et provinciales des libérations conditionnelles. (*Traité de droit administratif*, Tome III, 2^e éd., Les Presses de l’Université Laval, 1989, aux p. 380 et 381.)

In my opinion, subsection 114(2) and the Minister's practice in connection with that provision ensures that claimants have a "meaningful opportunity" to have new evidence of changed country conditions heard by an "authoritative body," in the spirit of the Federal Court of Appeal's decisions in *Chiarelli* and *Grewal*, and therefore does not violate section 7. It is clear from Employment and Immigration Canada's Examination and Enforcement Guidelines for subsection 114(2) that existed both prior to 1993 (Document IE-9, February 1991) (the pre-1993 Guidelines) and subsequent to 1993 (Document OM IS 93-19, June 1993) (the post-1993 Guidelines) that humanitarian and compassionate review has been and continues to be available to refused refugee claimants who are in the position of the applicants. In fact, since 1993, the process of humanitarian and compassionate review is automatic.

It is clear from both sets of guidelines that changed country conditions giving rise to what is tantamount to a well-founded fear of persecution constitute a valid ground for granting humanitarian and compassionate relief. In the pre-1993 Guidelines, this situation was addressed by paragraphs 9.07(4)(b), (c) and (d), which read:

b) Others may warrant consideration because of their personal circumstances in relation to current laws and practices in their country of origin. Such persons could reasonably expect unduly harsh or inhumane treatment in their country should they be removed. In these cases there should be strong reasons to believe that the person will face a life threatening situation in his or her homeland as a direct result of the political or social situation in that country. Such situations are far more likely to occur in countries with repressive governments or those experiencing civil strife or at war.

c) Persons described above will, in most cases, have indicated an intention to claim refugee status and a review of their situation will occur in the context of the refugee claim procedures (see IE 12 or the Backlog Clearance Procedures (IB) Manual). Officers may, however, also deal with requests from persons who are reluctant to claim refugee status, either because of fear for families living abroad or because they realize that they would not meet the strict Convention refugee definition. These persons may, nevertheless, feel that their situation warrants special consideration.

J'estime que le paragraphe 114(2) et la pratique du ministre en ce qui a trait à cette disposition assurent aux revendicateurs une «occasion valable» de faire examiner par une «autorité compétente» la nouvelle preuve du changement de situation dans un pays, conformément à l'esprit des arrêts prononcés par la Cour d'appel fédérale dans les affaires *Chiarelli* et *Grewal*, et que, par conséquent, ils ne vont pas à l'encontre de l'article 7. Il ressort nettement des lignes directrices d'Emploi et Immigration Canada sur l'examen et l'application du paragraphe 114(2) en vigueur tant avant 1993 (Document IE-9, février 1991) (les lignes directrices antérieures à 1993) qu'après 1993 (Document OM IS 93-19, juin 1993) (les lignes directrices postérieures à 1993) que les personnes auxquelles on a refusé le statut de réfugié et qui se trouvent dans la situation des requérants peuvent faire valoir des motifs d'ordre humanitaire. En fait, depuis 1993, le processus de révision pour des motifs d'ordre humanitaire est automatique.

Ces deux ensembles de lignes directrices indiquent clairement que le changement de situation dans un pays, s'il donne naissance à l'équivalent d'une crainte bien fondée de persécution, constitue un motif valable d'accorder un redressement fondé sur des motifs d'ordre humanitaire. Dans les lignes directrices antérieures à 1993, cette situation était régie par les alinéas 9.07(4)b), c) et d):

b) D'autres personnes pourront faire étudier leur demande du fait de leur situation personnelle au regard des lois et pratiques en vigueur dans leur pays d'origine. Il s'agit de personnes qui ont des motifs raisonnables de craindre de faire l'objet de mauvais traitements si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine. Il devrait y avoir dans ces cas de bonnes raisons de croire que la vie de la personne serait menacée dans son pays d'origine en conséquence directe de la situation politique ou sociale qui règne dans ce pays. De telles situations sont plus susceptibles de se produire dans les pays dirigés par des gouvernements répressif ou agités par des troubles civils ou une guerre.

c) Les personnes sus-mentionnées, auront dans la plupart des cas, manifesté leur intention de revendiquer le statut de réfugié, et leur cas sera examiné suivant les règles relatives aux revendications du statut de réfugié (voir l'IE 12 ou le guide des procédures de l'élimination de l'arriéré—guide IB). Toutefois, les agents peuvent également examiner les demandes présentées par des personnes qui sont peu disposées à revendiquer le statut de réfugié parce qu'elles craignent pour leurs membres de leur famille qui vivent à l'étranger ou parce qu'elles se rendent compte que la définition de l'expression «réfugié» au sens de la Convention ne s'applique dans leur cas. Ces personnes

d) Officers will consider the facts of the case and recommend what they believe is reasonable in the particular situation. The onus is on the applicants to satisfy the officer that a) a particular situation exists in their country and that, b) their particular circumstances in relation to that situation make them worthy of positive discretion.

Under the post-1993 Guidelines, the nature of the determination by post-claim determination officers is twofold: an assessment is first made whether the claimant is within any of the traditional categories of exclusion and then whether the claimant:

... will be subject to recognizable risks if forced to leave Canada. The risk must be personal, objectively identifiable and compelling. The risk must consist of a threat to life, excessive sanctions or inhumane treatment, in all parts of country to which they would be removed. This is the case whether the claimant is removed directly to that country or indirectly through a (*sic*) intermediate country.

As such, an "authoritative body" does exist to review evidence of changed country conditions and to prevent deportation if such evidence indicates a change in circumstances that gives rise to a well-founded fear of persecution that did not exist at the time of the original proceedings.

With regard to the requirement of a "meaningful opportunity" to be heard, there is no evidence before this Court that any attempt was made by the applicants to submit evidence of the changed country conditions in Pakistan for humanitarian and compassionate consideration. As such, it is impossible to conclude, in the present case, that the section 7 rights of the applicants have been violated.

Even if the applicants had requested a full oral hearing for humanitarian and compassionate consideration and had been turned down, their right to a "meaningful opportunity" to be heard would not have been violated. Paragraph H(2)(f) of the same post-1993 Guidelines provides:

f. Claimants not recognized as Convention refugees will have fifteen days following the determination of the CRDD within

peuvent toutefois être d'avis que leur cas justifie un examen spécial.

d) L'agent doit tenir compte des faits relatifs au cas et recommander la mesure qu'il estime raisonnable compte tenu de la situation particulière du demandeur. C'est au demandeur qu'il appartient de prouver à l'agent a) qu'il existe une situation particulière dans son pays et b) que sa situation personnelle eu égard à la situation qui règne dans son pays justifie que celui-ci examine favorablement son cas grâce aux pouvoirs discrétionnaires qui lui ont été conférés.

En application des lignes directrices postérieures à 1993, la décision que doivent prendre les fonctionnaires une fois rendue la décision concernant la revendication du statut de réfugié comporte deux volets: ils doivent d'abord décider si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié appartiennent à une catégorie d'exclusion traditionnelle, puis si elles:

... seraient exposées à un risque reconnaissable si on les forçait à quitter le Canada. Le risque en question doit être personnel, objectivement identifiable et convaincant. Il doit s'agir d'une menace pour la vie, de sanctions excessives ou d'un traitement inhumain, sur l'ensemble du territoire du pays où la personne en question serait renvoyée, qu'elle y soit renvoyée directement, ou indirectement, en passant par un pays intermédiaire.

Il existe donc une «autorité compétente» pour examiner la preuve du changement de situation survenu dans un pays et empêcher l'expulsion si cette preuve révèle que ce changement crée une crainte bien fondée de persécution qui n'existait pas pendant la procédure primitive.

En ce qui a trait à la nécessité que les revendicateurs aient une «occasion valable» d'être entendus, aucun élément de preuve produit devant la Cour n'établit que les requérants ont essayé de présenter une preuve du changement de situation survenu au Pakistan lors de la révision pour des motifs d'ordre humanitaire. Il est donc impossible de conclure, en l'espèce, qu'il y a eu atteinte aux droits que l'article 7 garantit aux requérants.

Même si les requérants avaient demandé et s'étaient vu refuser la tenue d'une audience complète lorsqu'ils ont fait valoir des motifs d'ordre humanitaire, leur droit à une «occasion valable» d'être entendus n'aurait pas été violé. L'alinéa H(2)f des directives postérieures à 1993 dispose:

f. Les demandeurs auxquels le statut de réfugié au sens de la Convention n'est pas reconnu auront quinze jours, après la date

which to make submissions to an immigration officer, [R 11.4(3)]. The regulations provide this interval so the claimant (*sic*) can advance their arguments or representations on two issues: the extent of any risk they would face upon removal from Canada and whether that risk would exist in all parts of the country of removal.

According to those Guidelines, refugee claimants are informed of their rights, including the right to make written submissions to post-claim determination officers, when negative CRDD decisions are communicated to them. Given the public interest in a workable refugee determination framework, given that claimants in the circumstances of the applicants have already benefitted from a full oral hearing before the CRDD, the right to make written submissions is sufficient to provide a “meaningful opportunity” to have evidence of changed country conditions considered under subsection 114(2) of the Act.

It is worth noting, in conclusion, that the discretionary decisions of post-claim determination officers are subject to judicial review by this Court if such discretion is exercised pursuant to improper purposes, irrelevant considerations, with bad faith, or in a patently unreasonable manner.

Therefore, I must conclude that the Board did not err in law by failing to read into the Act and the Rules such powers as are necessary and within the jurisdiction of the CRDD so as to comply with the principles of fundamental justice in refusing to reopen the hearing of the applicants to consider their evidence of changed country conditions in Pakistan.

For these reasons, this application is dismissed.

à laquelle la SSR rend sa décision, pour présenter leurs observations à un agent d’immigration [R11.4(3)]. Le Règlement prévoit ce délai pour permettre au demandeur de présenter des arguments ou des observations sur deux questions: 1) l’importance du risque auquel il serait exposé s’il était renvoyé du Canada et 2) si ce risque existe sur tout le territoire du pays où il serait renvoyé.

Si l’on s’en tient à ces lignes directrices, les revendicateurs du statut de réfugié sont avisés de leurs droits, y compris de leur droit de présenter des observations par écrit aux fonctionnaires saisis d’une demande postérieure à la décision sur la revendication, au moment où on leur communique la décision défavorable de la SSR. Étant donné que l’intérêt public commande que le processus d’appréciation du statut de réfugié fonctionne efficacement et étant donné que les revendicateurs qui se trouvent dans la situation des requérants ont déjà bénéficié d’une audience complète devant la SSR, le droit de présenter des observations par écrit leur donne une «occasion valable» suffisante de faire examiner la preuve du changement de situation survenu dans un pays sous le régime du paragraphe 114(2) de la Loi.

Il faut noter, en conclusion, que les décisions prises par les fonctionnaires saisis d’une demande postérieure à la décision sur la revendication, dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire, sont susceptibles de contrôle judiciaire par la Cour dans les cas où ils exercent leur pouvoir discrétionnaire à des fins inadmissibles, en se fondant sur des éléments non pertinents, de mauvaise foi ou de façon manifestement déraisonnable.

En conséquence, je dois conclure que la Commission n’a pas commis d’erreur de droit lorsqu’elle a statué que la Loi et les Règles ne lui conféraient pas les pouvoirs nécessaires et de la compétence de la SSR qui lui permettraient d’assurer le respect des principes de justice fondamentale et lorsqu’elle a refusé de rouvrir l’audience des requérants afin d’examiner leur preuve du changement de situation survenu au Pakistan.

Pour ces motifs, la demande est rejetée.