

A-777-90	Mohammed Inman Akthar (<i>Applicant</i>)	A-777-90	Mohammed Inman Akthar (<i>requérant</i>)
	v.		c.
	Minister of Employment and Immigration (<i>Respondent</i>)	a	Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
A-780-90	Saijad Hussein (<i>Applicant</i>)	A-780-90	b Saijad Hussein (<i>requérant</i>)
	v.		c.
	Minister of Employment and Immigration (<i>Respondent</i>)	c	Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (<i>intimé</i>)
A-942-90	Mohammed Azad (<i>Applicant</i>)	A-942-90	c. Mohammed Azad (<i>requérant</i>)
	v.		d
	Minister of Employment and Immigration (<i>Respondent</i>)	e	Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (<i>intimé</i>)

INDEXED AS: AKTHAR v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: AKTHAR c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Desjardins J.J.A.—Edmonton, March 13 and 14; Ottawa, June 7, 1991.

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Desjardins, J.C.A.—Edmonton, 13 et 14 mars; Ottawa, 7 juin 1991.

Immigration — Refugee status — Extraordinary delays between time of refugee status claims and first stage Tribunal decisions finding no credible basis — That applicants may have passed credible basis test had hearing been held promptly not impacting on justice of matter — Purpose of refugee system not to provide easy means for immigrants to find more desirable country of residence — If applicants no longer reasonably fearing persecution in homeland, cannot complain of unjust treatment in that refugee status claims denied — Possibility delay in holding refugee hearing could give rise to Charter remedy not excluded.

Immigration — Statut de réfugié — Laps de temps extraordinaires entre la formulation des revendications du statut de réfugié et les décisions du premier palier d'audience concluant à l'absence du minimum de fondement — Bien que la revendication des parties requérantes eût probablement satisfait au critère du minimum de fondement si leur audition avait eu lieu plus rapidement, cela n'a aucune incidence sur le caractère équitable de la question — L'objet du système applicable aux réfugiés n'est pas de fournir aux immigrants un moyen facile de trouver un pays de résidence plus désirable — Si les parties requérantes n'ont plus de motif raisonnable de craindre d'être persécutées dans leur pays d'origine, elles ne sauraient se plaindre d'être traitées injustement si leurs revendications du statut de réfugié sont rejetées — La possibilité que le retard à tenir l'audience d'un réfugié donne lieu à une réparation fondée sur la Charte n'est pas exclue.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Refugee status claims found to lack credible basis following extraordinary delay in first stage decision — Applicants would probably have passed credible basis test if hearing held promptly — Whether unreasonable delay in processing claims breaching Charter right to fundamental justice and amounting to cruel and unusual treatment — Refugee claimants not enjoying Charter rights of criminal accused — Claimants having to satisfy credible basis test — No Charter remedy for delay in absence of prejudice — No prejudice to applicants if no longer reasonable to fear persecution in home-

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne — Les revendications du statut de réfugié ont été jugées sans minimum de fondement à la suite d'un laps de temps extraordinaire avant que soit rendue la décision du premier palier d'audience — Les parties requérantes auraient probablement satisfait au critère du minimum de fondement si leur audition avait eu lieu plus rapidement — Le retard abusif à procéder au traitement des revendications porte-t-il atteinte au droit à la justice fondamentale et équivaut-il à un traitement cruel et inusité? — Les demandeurs du statut de réfugié ne jouissent pas des droits

land — Possibility delay in processing refugee claim could give rise to Charter remedy not excluded.

These were applications under *Federal Court Act*, section 28 against a first stage Tribunal's decision finding applicants not to have a credible basis to their refugee status claim. The three applicants, all Fijian nationals of Indian ethnic origin, fled their country in 1987 due to the political situation then prevailing and entered Canada towards the end of that year. Their claims for refugee status having been rejected almost three years later, they alleged that the unreasonable delay in the processing of such claims breached their rights to fundamental justice under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, section 7 and amounted to cruel and unusual treatment under section 12. The issue is whether the considerable length of time between the original formulation of the applicants' refugee claims and the first stage or screening decision can be a source of remedy for them.

Held, the applications should be dismissed.

The applicants cannot benefit from the *Immigration Act* since it does not set a fixed time frame within which a credible basis hearing must be held. The process should, nevertheless, be as expeditious as possible. The recent *Immigration Act* amendments were intended to streamline the refugee determination process, facilitating access for genuine claimants while quickly rejecting claims that were false. Even where the statute does set out times, failure by a tribunal to accomplish a duty within a legislated time span will generally have the effect of forcing it to remedy the defect. Only in exceptional circumstances would it result in the out of time decision being found a nullity. In the instant case, nullifying the untimely decisions would be of no help to the applicants.

The applicants' assertion, that delay in the determination of their claims has resulted in a breach of Charter rights, met two insuperable obstacles. In the first place, they were not in the same legal position as an accused person and did not enjoy the specific protection afforded by Charter, paragraph 11(b). The specific dispositions of section 11 are only particular applications of the principles of fundamental justice enshrined in section 7: *R. v. Askov*, [1990] 2 S.R.C. 1199. The applicants were neither charged nor claimed against by the state; rather, they were asserting claims against the state which has no obligation of proving anything against them. It was the applicants who had to prove, as a threshold test, that they had a credible basis to their claims. Unlike an accused person, they

que la Charte reconnaît aux accusés — Les demandeurs doivent satisfaire au critère du minimum de fondement — Il n'y a pas réparation fondée sur la Charte en l'absence de préjudice — Aucun préjudice n'est causé aux parties requérantes si elles n'ont plus raison de craindre d'être persécutées dans leur pays — La possibilité que le retard apporté au traitement de la revendication du statut de réfugié puisse donner lieu à une réparation fondée sur la Charte n'est pas exclue.

Les demandes, fondées sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, contestent la décision par laquelle le premier palier d'audience a conclu que les revendications du statut de réfugié des parties requérantes étaient dépourvues d'un minimum de fondement. Les trois parties requérantes, toutes des ressortissantes de Fiji d'origine ethnique indienne, ont fui leur pays en 1987 en raison de la situation politique qui existait alors et elles sont entrées au Canada vers la fin de l'année en cause. Leurs revendications du statut de réfugié ayant été rejetées presque trois ans après avoir été faites, elles ont soutenu que le retard abusif à traiter ces revendications portait atteinte à leur droit à la justice fondamentale garanti par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et qu'il équivalait à un traitement cruel et inusité prévu à l'article 12. La question consiste à savoir si le laps de temps considérable entre la formulation originale de la revendication du statut de réfugié des parties requérantes et la décision du premier palier d'audience ou de la présélection peut être pour elles une source de réparation.

Arrêt: les demandes devraient être rejetées.

La *Loi sur l'immigration* ne peut être d'aucun secours aux parties requérantes puisqu'elle n'impartit pas un délai fixe pour la tenue de l'audience sur le minimum de fondement; il entre néanmoins dans l'économie de la Loi que le processus soit aussi expéditif que possible. Les modifications récentes apportées à la *Loi sur l'immigration* visaient à alléger le processus de détermination du statut de réfugié de façon à faciliter l'accès aux véritables demandeurs de statut d'une part, et d'autre part, à décourager les abus soupçonnés en renvoyant rapidement les demandeurs non authentiques. Même lorsque la Loi contient des délais fixes, le défaut par un tribunal de s'acquitter d'une fonction dans le délai légal ne lui attire généralement que l'ordre de s'exécuter; seulement dans des circonstances exceptionnelles la décision tardive sera-t-elle considérée nulle. En l'espèce, l'annulation des décisions tardives ne serait d'aucune aide aux parties requérantes.

La prétention des parties requérantes selon laquelle le retard apporté au traitement de leurs revendications portait atteinte aux droits que leur garantit la Charte fait face à deux obstacles insurmontables. Tout d'abord, elles n'étaient pas dans la même situation juridique qu'un accusé, et elles ne jouissaient donc pas de la protection particulière offerte à l'alinéa 11b) de la Charte. Les dispositions particulières de l'article 11 ne sont que des applications spécifiques des principes de justice fondamentale consacrés à l'article 7: *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199. Les parties requérantes n'étaient ni accusées ni poursuivies par l'État. Au contraire, c'est elles qui faisaient valoir des revendications contre l'État, qui n'a pas l'obligation de prouver quoi que ce soit contre elles. Ce sont ces dernières qui étaient tenues de satisfaire au critère préliminaire applicable au minimum de fondement de leurs revendications. Contrairement à l'accusé,

enjoyed no presumption in their favour and could never attain refugee status unless they satisfied that test.

The second obstacle of the applicants' assertion is that a delay in the resolution of their refugee status claims would not necessarily be unfair to them. Any claim of a Charter breach based on delay must depend on the claimant having been prejudiced. The purpose of the refugee system is not to provide an easy means for immigrants to find a more desirable country of residence but rather to furnish a safe haven for those fearing persecution in their homeland. Accordingly, the justice of the matter was not impacted upon by the fact that applicants may have passed the credible basis test had it been held promptly. If they no longer have reason to fear persecution in their country of origin, they cannot complain of unjust treatment in that their claims to refugee status have been denied. Even in criminal cases, a court is not justified, by the mere passage of time, to find that there has been a denial of justice without taking all the other circumstances into account. In the present case, there is no indication, either by evidence or inference from the circumstances, that the applicants have suffered prejudice or unfairness because of the delay, or that they have suffered from cruel or unusual treatment at the hands of Canadian authorities. The possibility that delay in the conduct of a refugee hearing could give rise to a Charter remedy should not, however, be excluded.

les parties requérantes ne jouissaient d'aucune présomption en leur faveur et elles ne pouvaient jamais obtenir le statut de réfugié à moins de satisfaire au critère applicable.

Le second obstacle aux prétentions des parties requérantes tient à ce que le retard apporté à l'audition de leurs revendications du statut de réfugié n'est pas nécessairement injuste à leur égard. Toute prétention à la violation de la Charte fondée sur le retard doit dépendre de la preuve d'un préjudice. L'objet du système applicable aux réfugiés n'est pas de fournir aux immigrants un moyen facile de trouver un pays de résidence plus désirable, mais plutôt d'offrir un abri sûr à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés dans leur pays d'origine. En conséquence, bien que les parties requérantes eussent probablement satisfait au critère du minimum de fondement si leur audition avait eu lieu peu après leur arrivée, cela n'a aucune incidence sur le caractère équitable de la question. Si la situation dans le pays d'origine des parties requérantes ne soulève plus une crainte raisonnable de persécution, celles-ci ne sauraient se plaindre d'être traitées injustement si leurs revendications du statut de réfugié sont rejetées. Même dans les affaires criminelles, le simple temps écoulé ne justifie pas un tribunal de conclure à un déni de justice sans tenir compte de tous les autres faits. En l'espèce, aucun élément de preuve ni quelque inférence tirée des faits n'indiquent que les parties ont subi une injustice ou un préjudice attribuable au retard, ni qu'elles ont reçu un traitement cruel ou inusité aux mains des autorités canadiennes. Il ne faut toutefois pas exclure la possibilité que le retard à tenir l'audience d'un réfugié puisse donner lieu à une réparation fondée sur la Charte.

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], ss. 7, 11(b), 12.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.

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, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 11b), 12.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), chap. I-2.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

R. v. Askov, [1990] 2 S.C.R. 1199; (1990), 75 O.R. (2d) 673; 74 D.L.R. (4th) 355; 59 C.C.C. (3d) 449; 79 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 1; 42 O.A.C. 81; *W.K.L. v. Canada*, 21616, judgment dated 16/5/91, S.C.C., not yet reported.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

R. c. Askov, [1990] 2 R.C.S. 1199; (1990), 75 O.R. (2d) 673; 74 D.L.R. (4th) 355; 59 C.C.C. (3d) 449; 79 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 1; 42 O.A.C. 81; *W.K.L. c. Canada*, 21616, jugement en date du 16-5-91, C.S.C., encore inédit.

REFERRED TO:

Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; [1988] 5 W.W.R. 333 (Sask. C.A.); *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; [1989] 5 W.W.R. 1 (Sask. C.A.); *Mileva v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, A-726-90, Pratte, Desjardins and Marceau J.J.A., judgment dated 25/2/91, F.C.A., not yet reported; *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Paszkowska*, A-724-90,

DÉCISIONS CITÉES:

Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; [1988] 5 W.W.R. 333 (C.A. Sask.); *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; [1989] 5 W.W.R. 1 (C.A. Sask.); *Mileva c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, A-726-90, juges Pratte, Desjardins et Marceau, J.C.A., jugement en date du 25-2-91, C.A.F., encore inédit; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Paszkowska*,

Hugessen J.A., judgment dated 16/4/91, F.C.A., not yet reported.

A-724-90, juge Hugessen, J.C.A., jugement en date du 16-4-91, C.A.F., encore inédit.

AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, vol. IX, 1st Sess., 33rd Parl., 35 Eliz. II, 1986, pp. 13482-13483.
Canada. *House of Commons Debates*, vol. XIII, 2nd Sess., 33rd Parl., 37 Eliz. II, 1988, p. 16095.

DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. IX, 1^{re} sess., 33^e Lég., 35 Eliz. II, 1986, p. 13482 et 13483.
Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. XIII, 2^e sess., 33^e Lég., 37 Eliz. II, 1988, p. 16095.

COUNSEL:

Andriy J. Semotiuk and *Linda Long* for applicants.
Kirk Lambrecht for respondent.

AVOCATS:

Andriy J. Semotiuk et *Linda Long* pour les requérants.
Kirk Lambrecht pour l'intimé.

SOLICITORS:

Andriy J. Semotiuk, Edmonton, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREURS:

Andriy J. Semotiuk, Edmonton, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

HUGESSEN J.A.: These three section 28 applications of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] were argued together. They raise only one serious point.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Ces trois demandes fondées sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7] ont été plaidées ensemble. Elles ne soulèvent qu'un seul point sérieux.

The three applicants are all Fijian nationals of Indian ethnic origin. All three fled their country at the time of the coups and related disturbances there in 1987. They claimed refugee status in Canada. They were found by a first stage Tribunal not to have a credible basis for their claims. The delays between their first entry into Canada claiming refugee status and the decision of the first stage Tribunal varied from just over two and a half years to just under three years.¹

Les trois parties requérantes sont toutes des ressortissantes de Fiji d'origine ethnique indienne. Toutes trois ont fui leur pays au moment des coups d'État et des troubles connexes qui s'y sont produits en 1987. Elles ont revendiqué le statut de réfugié au Canada. Le premier palier d'audience a conclu que leurs revendications étaient dépourvues d'un minimum de fondement. Le temps écoulé entre leur première entrée au Canada alors qu'elles ont revendiqué le statut de réfugié et la décision du premier palier d'audience a varié entre juste un peu plus de deux ans et demi et un peu moins de trois ans¹.

¹ Mr. Akthar entered Canada December 13, 1987 and was found not to have a credible basis to his claim July 17, 1990. Mr. Hussein entered Canada November 5, 1987 and was found not to have a credible basis to his claim on July 17, 1990. Mr. Azad entered Canada September 6, 1987 and was found not to have a credible basis to his claim on August 8, 1990.

¹ M. Akthar est entré au Canada le 13 décembre 1987 et sa revendication a été considérée, le 17 juillet 1990, comme n'ayant pas un minimum de fondement. M. Hussein est entré au Canada le 5 novembre 1987 et sa revendication a été jugée, le 17 juillet 1990, comme étant dépourvue du minimum de fondement. M. Azad est entré au Canada le 6 septembre 1987 et sa revendication a été considérée, le 8 août 1990, comme ne possédant pas le minimum de fondement.

The question which arises for determination is whether this quite extraordinary length of time between the original formulation of a refugee claim and the "first stage" or "screening" decision can be the source of any remedy for the present applicants. After anxious consideration I have concluded that it cannot, at least in the circumstances of the present case.

In the first place, it seems evident that the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] itself can provide no succour to the applicants. While the Act does not set a fixed time frame within which a credible basis hearing must be held, I am satisfied that the legislative scheme envisages that the process should be as expeditious as possible. The announced purpose of the amendments to the *Immigration Act* was to streamline and update the refugee determination process so as to facilitate access for genuine claimants while at the same time deterring perceived abuses by quickly turning back those claimants who were not genuine.

In introducing the amendments at second reading the Minister of Employment and Immigration, the Honourable Barbara McDougall, stated as follows:

[Translation]

A more efficient refugee determination system, with greater emphasis on fairness and due process, can only serve to help those in genuine need of our protection and those who play by the rules.

[English]

... We want to be able to deal with those who really need our protection as quickly and humanely as possible. The Government believes that Bill C-55, in concert with the control initiatives of Bill C-84, can achieve the stable, fair and efficient system refugees and Canadians clearly deserve.² [Emphasis added.]

At an earlier stage the Minister of State for Immigration, the Honourable Walter McLean, had said:

² Canada. *House of Commons Debates*, 2nd Sess., 33rd Parl., (June 3, 1988), at p. 16095.

La question qui doit être déterminée consiste à savoir si ce laps de temps vraiment extraordinaire entre la formulation originale de la revendication du statut de réfugié et la décision du «premier palier d'audience» ou de la «présélection» peut être, pour les présentes parties requérantes, une source de réparation. Après m'être anxieusement interrogé, j'ai conclu que ce n'était pas le cas, tout au moins dans les circonstances de l'espèce.

b

Tout d'abord, il semble évident que la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), chap. I-2] elle-même ne peut être d'aucun secours aux parties requérantes. Bien que la Loi n'impartisse pas un délai fixe pour la tenue de l'audience sur le minimum de fondement, je suis convaincu qu'il entre dans l'économie de la Loi que le processus soit aussi expéditif que possible. L'objectif déclaré des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* était d'une part, d'alléger et de moderniser le processus de détermination du statut de réfugié de façon à faciliter l'accès aux véritables demandeurs de statut et d'autre part, de décourager les abus soupçonnés en renvoyant rapidement les demandeurs non authentiques.

En présentant les modifications en seconde lecture, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'honorable Barbara McDougall, a déclaré ce qui suit:

[FRANÇAIS]

Un processus de reconnaissance du statut de réfugié plus efficace, à l'intérieur duquel l'accent sera mis davantage sur l'équité et sur la procédure légale, ne peut qu'être favorable aux personnes qui ont un véritable besoin de protection et aux personnes qui respectent les règles établies.

[TRADUCTION]

... Nous voulons être en mesure de traiter avec ceux qui ont réellement besoin de notre protection aussi rapidement et humainement que possible. Le gouvernement est d'avis que le projet de loi C-55, combiné aux initiatives de contrôle que prévoit le projet de loi C-84, contient toutes les dispositions voulues pour assurer la mise en œuvre du processus stable, équitable et efficace auquel les Canadiens—et les réfugiés—sont manifestement en droit de s'attendre.² [C'est moi qui souligne.]

À une étape antérieure, le ministre d'État à l'Immigration, l'honorable Walter McLean, a dit ce qui suit:

² Canada. *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 33^e Lég., (3 juin 1988), à la p. 16095.

[English]

There is agreement that claims to refugee status should be treated fairly, humanely and expeditiously.

In formulating our proposals, we have been mindful of our international legal and moral obligations as a signatory to the United Nations convention as well as Canadian standards of justice as set out in the Canadian Bill of Rights and the Charter of Rights and Freedoms. We have taken a cumbersome and elaborate system, an outdated system which caused tragic delays for genuine refugees and months of uncertainty for others, and we have streamlined it. I believe we have made it essentially more fair and more efficient³. [Emphasis added.]

Whatever the intention of the scheme, however, and even if the Act did contain a fixed timetable for the completion of the first stage hearings, it is difficult to know how this could be of any comfort to the applicants. As a general rule, failure by a tribunal to accomplish a duty within a legislated time span will usually result in no more than an order that it remedy the defect and get on with the job; at most, and in extraordinary circumstances, it may result in the out of time decision being found to be a nullity.

Here, the applicants have had their decisions, albeit very late. It is quite obvious that nullifying the untimely decisions can be of no help whatsoever to them; that would only put them back where they started. The result would be to make the delays even longer without necessarily providing the applicants with a favourable outcome to their refugee claims.

This brings me to the principle ground urged by counsel for the applicants in support of the section 28 applications, namely the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. It is said that the unreasonable delay in the processing of the applicants' claims were in breach of their rights to fundamental justice under section 7 and amounted to cruel and unusual treatment under section 12.

³ Canada. *House of Commons Debates*, 1st Sess., 33rd Parl., (May 21, 1986), at pp. 13482-13483.

[TRADUCTION]

Tout le monde reconnaît que les demandes de statut de réfugié doivent être examinées équitablement, humainement et rapidement.

^a Dans la formulation de nos propositions, nous n'avons pas perdu de vue nos obligations internationales, légales et morales, en tant que signataires de la convention des Nations-Unies, ni les normes canadiennes de justice fixées par la Déclaration canadienne des droits et la Charte des droits et libertés. ^b Nous avons pris un régime lourd et alambiqué, un régime désuet, qui entraînait des retards tragiques pour d'authentiques réfugiés et des mois d'incertitude pour d'autres, et nous l'avons affiné. Je pense qu'en substance nous en avons fait quelque chose de plus juste et de plus efficace³. [C'est moi qui souligne.]

^c Quelle que soit l'intention du législateur cependant, et même si la Loi contenait un délai fixe pour l'achèvement des audiences au premier palier, il est difficile de savoir comment cela pourrait ^d apporter quelque réconfort aux parties requérantes. Règle générale, le défaut par un tribunal de s'acquitter d'une fonction dans le délai légal ne lui attire rien de plus que l'ordre de s'exécuter; tout au plus, et dans des circonstances exceptionnelles, la ^e décision tardive sera-t-elle déclarée nulle.

En l'espèce, les parties requérantes ont obtenu une décision, bien que tardive. Il est évident que ^f l'annulation des décisions tardives ne saurait leur être d'aucune aide; cela ne ferait que les replacer au point de départ. Cette mesure aurait pour conséquence de prolonger les retards sans nécessairement donner une heureuse issue aux revendications ^g du statut de réfugié des parties requérantes.

Cela m'amène au principal moyen invoqué par l'avocat des parties requérantes à l'appui des demandes fondées sur l'article 28, à savoir la ^h *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. On soutient que le retard abusif apporté ⁱ au traitement des revendications des parties requérantes portait atteinte à leur droit à la justice fondamentale garanti par l'article 7 et équivalait à un traitement cruel et inusité en vertu de l'article 12.

³ Canada. *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 33^e Lég., (21 mai 1986), aux p. 13482 et 13483.

I am quite prepared for the purpose of this discussion to assume that the applicants' rights to life, liberty and security of the person are put in issue by the refugee determination process, and that a right to a hearing within a reasonable time is an aspect of fundamental justice.

I might even be prepared to concede that unreasonable restrictions, bureaucratic hassles and interminable delays in the processing of claims touching the very fundamentals of human existence, might, in some circumstances, be found to constitute cruel or unusual treatment.

There are, however, as it seems to me, two insuperable obstacles to an acceptance of the applicants' assertion that delay in the determination of their claims has resulted in a breach of Charter rights.

In the first place, the applicants are not at all in the same legal position as an accused person. This, of course means that they do not enjoy the specific protection afforded by paragraph 11(b) of the Charter. That in itself is not conclusive for it is well accepted that the specific dispositions of section 11 are only particular applications of the principles of fundamental justice enshrined in section 7. In *Askov*,⁴ Cory J., speaking for a majority of the Supreme Court, said [at page 1219]:

s. 11(b) explicitly focusses upon the individual interest of liberty and security of the person. Like other specific guarantees provided by s. 11, this paragraph is primarily concerned with an aspect of fundamental justice guaranteed by s. 7 of the Charter. There could be no greater frustration imaginable for innocent persons charged with an offence than to be denied the opportunity of demonstrating their innocence for an unconscionable time as a result of unreasonable delays in their trial. The time awaiting trial must be exquisite agony for accused persons and their immediate family. It is a fundamental precept of our criminal law that every individual is presumed to be innocent until proven guilty. It follows that on the same fundamental level of importance, all accused persons, each one of whom is presumed to be innocent, should be given the opportunity to defend themselves against the charges they face and to have their name cleared and reputation re-established at the earliest possible time.

⁴ *R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199.

Je suis parfaitement disposé, aux fins de la discussion, à tenir pour acquis que les droits des parties requérantes à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne sont mis en cause par le processus de détermination du statut de réfugié, et que le droit à une audition dans un délai raisonnable est un aspect de la justice fondamentale.

Je pourrais même être disposé à concéder que des restrictions abusives, des tracasseries administratives et des retards interminables à traiter des revendications qui touchent aux principes essentiels de la vie humaine pourraient, dans certaines circonstances, être assimilés à un traitement cruel ou inusité.

Cependant deux obstacles insurmontables s'opposent, me semble-t-il, à la prétention des parties requérantes que le retard apporté au traitement de leurs revendications constitue une violation des droits que leur confère la Charte.

Tout d'abord, les parties requérantes ne sont pas du tout dans la même situation juridique qu'un accusé. Cela signifie naturellement qu'elles ne jouissent pas de la protection particulière offerte à l'alinéa 11(b) de la Charte. Ce qui n'est pas, en soi, concluant, car il est reconnu que les dispositions particulières de l'article 11 ne sont que des applications spécifiques des principes de justice fondamentale consacrés à l'article 7. Dans l'arrêt *Askov*⁴, le juge Cory, qui s'exprimait pour une majorité de la Cour suprême, a dit ce qui suit [à la page 1219]:

l'al. 11b) vise explicitement le droit individuel à la liberté et à la sécurité de la personne. Comme les autres droits garantis par l'art. 11, cet alinéa vise principalement un aspect particulier de la justice fondamentale garantie en vertu de l'art. 7 de la Charte. Il est difficile d'imaginer pire frustration pour des personnes innocentes qui sont accusées d'une infraction que celle d'être privées pendant un temps démesurément long de la possibilité de prouver leur innocence, et cela, en raison de délais excessifs à leur faire subir leur procès. L'attente d'un procès doit être un supplice pour les accusés et leur famille immédiate. Il existe un précepte fondamental de notre droit criminel selon lequel toute personne est présumée innocente jusqu'à preuve de sa culpabilité. Il s'ensuit qu'il est tout aussi fondamental qu'un accusé, présumé innocent, ait la possibilité de se défendre de l'accusation portée contre lui, de se disculper et de rétablir sa réputation le plus tôt possible.

⁴ *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199.

This passage, in my view, also serves to point up the clear distinction in law between the position of the present applicants and a person charged with a criminal offense. While it may well be that section 7 includes the right to have the state conduct proceedings other than criminal prosecutions against the citizen within a reasonable delay⁵ there can be no such analogy between these applicants and persons accused of crimes.

The applicants are not charged or claimed against by the state in any way. On the contrary they are asserting claims against the state. It is not the state which has any burden of proving anything against the applicants; rather it is the applicants who must satisfy the very low threshold test that they have a credible basis to their claims to be refugees. Finally and most importantly, the applicants enjoy no presumption in their favour in the way that an accused person does. If no disposition is ever made of his case an accused is and remains innocent; a refugee claimant in the same circumstances never attains refugee status.

In *Askov, supra*, a majority of the Supreme Court recognized that the interests served by paragraph 11(b) of the Charter were not only individual but societal as well. That must equally be the case, one would think, where one is dealing with claims against the state: both claimant and the state may have an interest in having a hearing within a reasonable delay. But what is reasonable must of necessity vary from case to case. Since either or both parties may have a perfectly legitimate interest in putting off the hearing for a greater or less period of time it would seem to me to be impossible to affirm that any particular delay in conducting the hearing is always unreasonable, regardless of the circumstances. From the claimant's point of view, some kinds of claims against the state may even improve or mature with the passage of an unreasonable length of time. In the

⁵ See for example *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477 (Sask. C.A.) and *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (Sask. C.A.).

Cet extrait, à mon sens, fait aussi ressortir la claire distinction en droit entre la situation des présentes parties requérantes et celle d'une personne accusée d'une infraction criminelle. Même s'il se peut fort bien que l'article 7 comporte le droit d'exiger que l'État prenne contre un citoyen des procédures qui ne sont pas des poursuites criminelles dans un délai raisonnable⁵, il ne saurait y avoir aucune analogie de ce genre entre ces parties requérantes et des personnes accusées d'actes criminels.

Les parties requérantes ne sont ni accusées ni poursuivies par l'État de quelque façon que ce soit. Au contraire, c'est elles qui font valoir des revendications contre l'État. Ce n'est pas l'État qui a l'obligation de prouver quoi que ce soit contre les parties requérantes; ce sont plutôt ces dernières qui sont tenues de satisfaire au critère préliminaire peu exigeant applicable au minimum de fondement de leurs prétentions au statut de réfugié. En dernier lieu et plus important encore, les parties requérantes ne jouissent d'aucune présomption en leur faveur, comme c'est le cas pour les accusés. En effet, l'accusé dont l'affaire n'est jamais jugée est et demeure innocent; le demandeur du statut de réfugié, dans les mêmes circonstances, n'atteint jamais le statut de réfugié.

Dans l'arrêt *Askov*, précité, une majorité de la Cour suprême a reconnu que les intérêts servis par l'alinéa 11b) de la Charte n'étaient pas uniquement individuels mais sociaux également. On peut croire qu'il doit en être de même pour les revendications contre l'État: la partie requérante aussi bien que l'État peuvent être intéressés à la tenue d'une audience dans un délai raisonnable. Mais ce qui est raisonnable doit forcément varier d'un cas à l'autre. Puisque l'une ou l'autre des parties, ou les deux, peuvent avoir un intérêt parfaitement légitime à retarder l'audience pendant une période plus ou moins longue, il me semblerait impossible d'affirmer qu'un retard particulier à tenir une audience est toujours abusif, indépendamment des circonstances. Du point de vue de la partie requérante, certaines sortes d'actions contre l'État peuvent même s'améliorer ou se parfaire à la suite

⁵ Voir par exemple l'arrêt *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477, (C.A. Sask.) et *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (C.A. Sask.).

particular case of refugee claimants it is a commonplace that the paralysis of the former system, with its resulting backlogs, was only resolved by the granting of periodic amnesties and the admission into Canada of persons whose claims to refugee status were doubtful in the extreme.

Since in my view one cannot draw a proper analogy in law between the position of the applicants and persons charged with offenses, any claims to Charter breach based on delay must depend on a showing of prejudice by the claimant: that the delay was for a person in his situation unreasonable. This is the second obstacle faced by these applicants for it is my further view that there is nothing in the circumstances or in the evidence in the present cases to support their claims.

To put the matter another way, a delayed hearing for the resolution of a claim to refugee status is not necessarily an unfair or an unjust one for the claimant. While it is the case that each of the present applicants would probably have passed the credible basis test had his hearing been held shortly after his arrival (and the tribunal so indicated in each case) that has no impact on the justice of the matter. The purpose of the refugee system both in international and domestic law is not to provide an easy means for immigrants to find a new and more desirable country of residence; it is to furnish a safe haven to those who rightly fear they will be persecuted in their country of origin. Thus, if as was found to be the case here, the situation in the applicants' country of origin has now returned to one where it is no longer reasonable to fear persecution, the applicants can have no complaints of unjust treatment if their claims to refugee status are denied.⁶ The shoe could, of course, have equally well been on the other foot: the concept of a *réfugié sur place* is well known and persons who find themselves in Canada, at a time when events in their country of origin give rise to a hitherto

⁶ See *Mileva v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (February 25, 1991) A-726-90 (F.C.A.) and *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Paszkowska* (April 16, 1991) A-724-90 (F.C.A.).

d'un laps de temps démesurément long. Dans le cas particulier des demandeurs du statut de réfugié, il est bien connu que la paralysie de l'ancien système, avec ses arriérés de travail inévitables, ne trouvait une solution que dans les amnisties périodiques et l'admission au Canada de personnes dont les revendications du statut de réfugié étaient des plus douteuses.

Comme j'estime qu'on ne peut correctement faire une analogie en droit entre la situation des parties requérantes et celle des personnes accusées d'infractions, toute prétention à la violation de la Charte fondée sur le retard doit dépendre de la preuve d'un préjudice causé au demandeur, à savoir que le retard était abusif pour une personne dans sa situation. C'est là le second obstacle auquel font face ces parties requérantes, car je crois en outre que ni les circonstances ni la preuve dans les présentes affaires n'appuient leurs revendications.

Pour dire les choses différemment, le retard apporté à l'audition d'une revendication du statut de réfugié ne rend pas nécessairement cette audition inéquitable ou injuste pour le demandeur. Bien qu'effectivement la revendication de chacune des parties requérantes eût probablement satisfait au critère du minimum de fondement si leur audition avait eu lieu peu après leur arrivée (et le tribunal l'a laissé entendre dans chaque cas), cela n'a aucune incidence sur le caractère équitable de la question. L'objet du système applicable aux réfugiés, tant en droit international qu'en droit interne, n'est pas de fournir aux immigrants un moyen facile de trouver un pays de résidence nouveau et plus désirable, mais plutôt d'offrir un abri sûr à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés dans leur pays d'origine. Donc, si comme on l'a conclu en l'espèce, la situation dans le pays d'origine des parties requérantes ne soulève plus une crainte raisonnable de persécution, celles-ci ne sauraient se plaindre d'être traitées injustement si leurs revendications du statut de réfugié sont rejetées⁶. Évidemment l'inverse peut tout aussi bien se produire: le concept de *réfugié sur*

⁶ Voir *Mileva c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (25 février 1991) A-726-90 (C.A.F.) et *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Paszkowska*, (16 avril 1991) A-724-90 (C.A.F.).

unfounded fear of persecution, may claim and be accepted as refugees here.

Even in criminal cases it is now clear that the mere fact of the passage of time will not justify a court in finding that there has been a denial of justice without taking all the other circumstances into account. In the very recent case of *W.K.L. v. Canada*⁷ Stevenson J., speaking for a unanimous Supreme Court, said:

Many of the cases which have considered the issue have held that "mere delay" or "delay in itself" will never result in the denial of an individual's rights. This language is imprecise. Delay can, clearly, be the sole "wrong" upon which an individual rests the claim that his or her rights have been denied. The question is whether an accused can rely solely on the passage of time which is apparent on the face of the indictment as establishing a violation of s. 7 or s. 11(d)

Delay in charging and prosecuting an individual cannot, without more, justify staying the proceedings as an abuse of process at common law. In *Rourke v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 1021, Laskin C.J. (with whom the majority agreed on this point) stated that (at pp.1040-41):

Absent any contention that the delay in apprehending the accused had some ulterior purpose, courts are in no position to tell the police that they did not proceed expeditiously enough with their investigation, and then impose a sanction of a stay when prosecution is initiated. The time lapse between the commission of an offence and the laying of a charge following apprehension of an accused cannot be monitored by Courts by fitting investigations into a standard mould or moulds. Witnesses and evidence may disappear in the short run as well as in the long, and the accused too may have to be sought for a long or short period of time. Subject to such controls as are prescribed by the *Criminal Code*, prosecutions initiated a lengthy period after the alleged commission of an offence must be left to take their course and to be dealt with by the Court on the evidence, which judges are entitled to weigh for cogency as well as credibility. The Court can call for an explanation of any untoward in prosecution and may be in a position, accordingly to assess the weight of some of the evidence.

Does the *Charter* now insulate accused persons from prosecution solely on the basis of the time that has passed between the commission of the offence and the laying of the charge? In my view, it does not.

Staying proceedings based on the mere passage of time would be the equivalent of imposing a judicially created limitation period for a criminal offence. In Canada, except in rare

place est bien connu, et les personnes qui se trouvent au Canada au moment où des événements dans leur pays d'origine donnent lieu à une crainte de persécution jusque-là non fondée peuvent faire une revendication et être acceptées ici comme réfugiés.

Même dans les affaires criminelles, il est maintenant clair que le simple temps écoulé ne justifie pas un tribunal de conclure à un déni de justice sans tenir compte de tous les autres faits. Dans l'arrêt très récent *W.K.L. c. Canada*⁷, le juge Stevenson, qui s'exprimait pour une Cour suprême unanime, a dit ce qui suit:

Un grand nombre des arrêts qui traitent de la question affirment que le «simple retard» ou le «retard comme tel» n'entraîne jamais d'atteinte aux droits d'un particulier. Ces expressions sont imprécises. Le retard peut clairement être le seul «tort» sur lequel se fonde une personne pour prétendre qu'il y a eu atteinte à ses droits. La question est de savoir si un accusé peut s'appuyer uniquement sur le temps écoulé, qui ressort de l'acte d'accusation, pour prouver qu'il y a violation de l'art. 7 ou de l'al. 11d).

Le retard à accuser et à poursuivre une personne ne peut, en l'absence d'autres facteurs, justifier l'arrêt des procédures au motif qu'elles constitueraient un abus de procédure selon la common law. Dans l'arrêt *Rourke c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 1021, le juge en chef Laskin (avec l'accord de la majorité sur ce point) a dit ce qui suit, aux p. 1040 et 1041:

En l'absence de toute prétention que le retard mis à arrêter l'accusé avait quelque but caché, les tribunaux ne sont pas en mesure de dire à la police qu'elle n'a pas enquêté avec assez de diligence et ensuite, comme sanction, de suspendre les procédures quand la poursuite est engagée. Le délai qui s'écoule entre la perpétration d'une infraction et la mise en accusation d'un prévenu à la suite de son arrestation ne peut pas être contrôlé par les tribunaux en imposant des normes strictes aux enquêtes. Preuves et témoins peuvent disparaître à brève comme à longue échéance; de même, on peut avoir à rechercher le prévenu plus ou moins longtemps. Sous réserve des contrôles prescrits par le *Code criminel*, les poursuites engagées longtemps après la perpétration alléguée d'une infraction doivent suivre leur cours et être traitées par les tribunaux selon la preuve fournie, preuve dont le bien-fondé et la crédibilité doivent être évalués par les juges. La Cour peut demander une explication sur tout retard fâcheux de la poursuite et être ainsi en mesure d'évaluer le poids de certains éléments de la preuve.

La *Charte* met-elle maintenant les accusés à l'abri des poursuites simplement en raison du délai écoulé entre la perpétration de l'infraction et la mise en accusation? À mon sens, tel n'est pas le cas.

Mettre fin aux procédures simplement en raison du temps écoulé équivaldrait à imposer une prescription de création judiciaire à l'égard d'une infraction criminelle. Au Canada,

⁷ Court file number 21616, judgment dated May 16, 1991.

⁷ Numéro du greffe 21616, jugement en date du 16 mai 1991.

circumstances, there are no limitation periods in criminal law. The comments of Laskin C.J. in *Rourke* are equally applicable under the *Charter*.

Section 7 and s. 11(d) of the *Charter* protect, among other things, an individual's right to a fair trial. The fairness of a trial is not, however, automatically undermined by even a lengthy pre-charge delay. Indeed, a delay may operate to the advantage of the accused, since Crown witnesses may forget or disappear. The comments of Lamer J., as he then was, in *Mills v. the Queen*, *supra*, at p. 945, are apposite:

Pre-charge delay is relevant under ss.7 and 11(d) because it is not the *length* of the delay which matters but rather the *effect* of that delay upon the fairness of the trial. [Emphasis added.]

Courts cannot, therefore, assess the fairness of a particular trial without considering the particular circumstances of the case. An accused's rights are not infringed solely because a lengthy delay is apparent on the face of the indictment.

In my view any claim in a non-criminal case to Charter breach based on delay requires to be supported either by evidence or at the very least by some inference from the surrounding circumstances that the claimant has in fact suffered prejudice or unfairness because of the delay. There is no such support to be found in the present cases.

In particular there is no indication that the applicants suffered any procedural unfairness due to the delay in holding the hearings. Indeed, the contrary appears to be the case. In most refugee hearings, whether at the credible basis or at the second stage, the claimant is likely to be the only witness in support of his claim. Here counsel for the applicants was able to use the time available to gather evidence in Fiji and elsewhere; that evidence was produced at the hearing and relied on by the applicants.

To the extent that the Charter claim rests on section 7, there is also no indication in these records as to the reason for the long delay or as to whether any part of it may be due to the applicants themselves. There is equally no indication that any of the applicants, at any time, took any steps with a view to having the matters brought on in a more timely fashion.

sauf dans de rares circonstances, il n'existe pas de prescription en matière criminelle. Les observations du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Rourke* s'appliquent aussi sous l'empire de la *Charte*.

L'article 7 et l'al. 11d) de la *Charte* garantissent notamment le droit de l'inculpé à un procès équitable. Cette équité n'est toutefois pas automatiquement compromise même par un long délai avant le dépôt de l'accusation. En fait, un retard peut jouer en faveur de l'accusé, puisque des témoins à charge peuvent oublier ou disparaître. Les observations du juge Lamer (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, précité, à la p. 945, sont pertinentes:

Le délai antérieur à l'inculpation est pertinent en vertu de l'art. 7 et de l'al. 11d), car ce n'est pas la *durée* du délai qui importe, mais plutôt *l'effet* de ce délai sur l'équité du procès. [Je souligne.]

Par conséquent, les tribunaux ne peuvent pas apprécier l'équité d'un procès donné sans prendre en considération les circonstances propres à l'espèce. Il n'y a pas violation des droits de l'accusé simplement en raison du long délai qui ressort de l'acte d'accusation même.

À mon avis, dans les affaires non criminelles, toute prétention à la violation de la Charte fondée sur un retard doit s'appuyer sur la preuve, ou à tout le moins sur quelque inférence tirée des circonstances environnantes, que la partie demanderesse a réellement subi un préjudice ou une injustice imputable au retard. Les présentes affaires n'offrent aucune preuve de ce genre.

Plus particulièrement, rien n'indique que les parties requérantes ont subi une injustice procédurale attribuable au retard à tenir les audiences. De fait, cela semble être le contraire. En effet, dans la plupart des auditions des revendications des réfugiés, que ce soit au palier du minimum de fondement ou au second palier, le demandeur de statut est susceptible d'être le seul témoin à l'appui de sa revendication. Or, en l'espèce, l'avocat des parties requérantes a été capable d'employer le temps dont il disposait pour réunir des éléments de preuve à Fiji et ailleurs; ces éléments de preuve ont été produits à l'audience et les parties requérantes les ont invoqués.

Dans la mesure où la revendication fondée sur la Charte s'appuie sur l'article 7, ces dossiers n'offrent non plus aucun indice du motif du long retard apporté ni ne permettent de déceler s'il peut être en partie imputé aux parties requérantes elles-mêmes. Rien non plus n'indique qu'aucune des parties requérantes, à quelque moment que ce soit, a pris des mesures pour que sa cause soit entendue dans un meilleur délai.

Insofar as the claim for Charter breach finds its source in section 12, there is a total lack of any evidentiary basis whatsoever. There is simply nothing upon which one could say that these applicants in particular, or refugee claimants in general, are suffering from cruel or unusual treatment at the hands of Canadian authorities.

In these circumstances and while, as indicated, I do not exclude the possibility of delay in the conduct of a refugee hearing giving rise to a Charter remedy, this is not such a case.

I would dismiss the section 28 applications.

PRATTE J.A.: I agree.

DESJARDINS J.A.: I concur.

Dans la mesure où les prétentions fondées sur la Charte s'appuient sur l'article 12, nous nous heurtons à une absence totale de preuves. Il n'existe tout simplement rien qui permet de dire que ces parties requérantes en particulier, ou les demandeurs de statut de réfugié en général, subissent un traitement cruel ou inusité aux mains des autorités canadiennes.

Bien que, comme je l'ai laissé entendre, je n'exclue pas la possibilité que le retard à tenir l'audience d'un réfugié donne lieu à une réparation fondée sur la Charte, je conclus que tel n'est pas le cas dans les circonstances de l'espèce.

Je rejetterais les demandes fondées sur l'article 28.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.