

A-503-15
2016 FCA 211

A-503-15
2016 CAF 211

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Appellant*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*appelant*)

v.

c.

Carolina Del Valle Paramo de Gutierrez and Ivan Jesus Gutierrez Dominguez (*Respondents*)

Carolina Del Valle Paramo de Gutierrez et Ivan Jesus Gutierrez Dominguez (*intimés*)

INDEXED AS: CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)
v. PARAMO DE GUTIERREZ

RÉPERTORIÉ : CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)
c. PARAMO DE GUTIERREZ

Federal Court of Appeal, Nadon, Dawson and Webb JJ.A.—Vancouver, June 15; Ottawa, August 29, 2016.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Dawson et Webb, J.C.A.—Vancouver, 15 juin; Ottawa, 29 août 2016.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Appeal Division (RAD) decision allowing appeal from Refugee Protection Division (RPD) decision denying respondents' claim for refugee protection — Respondents' claim for refugee protection referred to RPD — Hearing advisor requiring respondents to attend interview — Interview proceeding in absence of respondents' counsel — RPD finding, inter alia, hearing advisor not lacking jurisdiction to conduct interview, respondents' right to counsel not breached — Federal Court finding, inter alia, RPD's interpretation of Immigration and Refugee Protection Act, s. 15(1) unreasonable, incorrect; officer fulfilling statutory obligations once claimant becoming eligible to make refugee claim; respondents' right to counsel breached — Whether Federal Court erring (1) in finding that hearing advisor having no authority to examine respondents after their claims for refugee protection found to be eligible, (2) in finding that respondents having right to counsel at interview — Federal Court erring in finding hearing advisor having no authority to examine respondents — Question whether Federal Court applying reasonableness standard properly — Federal Court failing to have regard to fact RPD basing analysis upon both Act, s. 15, Act, s. 16 — Minister, delegate authorized to conduct interview pursuant to Act, s. 16(1.1) — This interpretation consistent with objectives of Act — RPD construing legislative scheme as required by law — RPD's reasons transparent, intelligible, justified — However, Federal Court correctly interpreting scope of Act, s. 16(1) to include right to have counsel present at interview held in respect of refugee claim — Hearing advisor breaching respondents' right to counsel — Appeal dismissed.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ayant accueilli l'appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) qui a rejeté la demande d'asile des intimés — La demande d'asile des intimés a été renvoyée à la SPR — Un conseiller aux audiences a convoqué les intimés à une entrevue — La SPR a conclu, entre autres, que le conseiller aux audiences avait compétence pour mener l'entrevue et que le droit des intimés à l'assistance d'un conseil n'avait pas été violé — La Cour fédérale a conclu entre autres que l'interprétation par la SPR de l'art. 15(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés était déraisonnable et incorrecte; qu'après qu'un agent a conclu que la demande d'asile d'un demandeur est recevable, il a satisfait aux obligations légales; que le droit des intimés à l'assistance d'un conseil a été violé — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur 1) en concluant que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés après que leurs demandes d'asile ont été jugées recevables et 2) en concluant que les intimés avaient le droit à l'assistance de leur conseil à l'entrevue — La Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés — La Cour était appelée à décider si la Cour fédérale a bien appliqué la norme de la décision raisonnable — La Cour fédérale n'a pas tenu compte du fait que l'analyse de la SPR reposait sur les art. 15 et 16 de la Loi — Le ministre était habilité à mener l'entrevue conformément à l'art. 16(1.1) de la Loi, tout comme son délégué — Cette interprétation était conforme aux objectifs de la Loi

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing an application for judicial review of a decision of the Refugee Appeal Division (RAD) of the Immigration and Refugee Board of Canada allowing an appeal from a decision of the Refugee Protection Division (RPD) that denied the respondents' claim for refugee protection.

An immigration officer found that the respondents, citizens of Venezuela, were eligible to claim refugee protection and referred their claims to the RPD. A "hearing advisor" from the Canada Border Services Agency (CBSA) required the respondents to attend before him for an interview. The hearing advisor did not advise the respondents' lawyer about the interview, nor did he ask the respondents if they wished their counsel to be present at the interview. The interview proceeded in the absence of counsel. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister) later intervened in the respondents' refugee claims by filing documents, including two solemn declarations made by the hearing advisor. At the hearing before the RPD, counsel for the respondents submitted that the hearing advisor lacked jurisdiction to conduct the interview and that admitting the solemn declarations would breach the respondents' right to counsel and therefore their right to procedural fairness. The RPD rejected the counsel's submissions and received the solemn declarations into evidence. In dismissing the claims for refugee protection, the RPD found, *inter alia*, that limiting the scope of sections 15 and 16 of the Act in the manner suggested by counsel for the respondents would be inconsistent with the objectives of the Act as set out in paragraphs 3(2)(g) and (h). The RPD also held the respondents' rights did not require that they be provided with counsel at the interview stage. The RAD concluded that the solemn declarations ought to have been excluded from evidence by the RPD because the failure of the hearing advisor to advise the respondents' counsel about the scheduled interview breached principles of natural justice and fairness. The Federal Court found, *inter alia*, that the RPD's interpretation of subsection 15(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* was unreasonable and incorrect. The Federal Court determined that once an officer completes the examination of a refugee claimant and determines that the claimant is eligible to make a refugee claim, the officer has fulfilled his or her statutory obligations. The claimant's application is then no longer before the officer, and the officer has no continuing jurisdiction to require the claimant to attend

— La SPR a interprété le régime législatif comme l'exige la loi
— Les motifs de la SPR étaient transparents, intelligibles et justifiés — La Cour fédérale a bien interprété la portée de l'art. 167(1), qui comprend le droit à l'assistance d'un conseil à une entrevue relative à une demande d'asile — Le conseiller aux audiences n'a pas respecté le droit des intimés à l'assistance d'un conseil — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale ayant rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a accueilli un appel interjeté à l'encontre de la décision de la Section de la protection des réfugiés (SPR) qui a rejeté la demande d'asile des intimés.

Un agent d'immigration a conclu que les demandes des intimés, des citoyens du Venezuela, étaient recevables et les a déférées à la SPR. Un « conseiller aux audiences » de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a convoqué les intimés à une entrevue le jour même. Le conseiller aux audiences n'a pas informé le conseil des intimés de la tenue de l'entrevue et n'a pas non plus demandé aux intimés s'ils voulaient que leur avocate soit présente à l'entrevue. L'entrevue a eu lieu sans elle. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) est par la suite intervenu dans les demandes d'asile des intimés en déposant des documents, y compris deux déclarations solennelles du conseiller aux audiences. À l'audience devant la SPR, le conseil des intimés a soutenu que le conseiller aux audiences n'avait pas compétence pour mener l'entrevue et que l'admission en preuve des déclarations solennelles porterait atteinte au droit des intimés à l'assistance d'un conseil et, par conséquent, à leur droit à l'équité procédurale. La SPR a rejeté les observations du conseil et elle a admis en preuve les déclarations solennelles. En rejetant les demandes d'asile, la SPR a conclu, entre autres, que limiter la portée des articles 15 et 16 de la Loi comme le proposait le conseil des intimés irait à l'encontre des objectifs établis aux alinéas 3(2)(g) et (h) de la Loi. La SPR a également conclu que les droits des intimés n'exigeaient pas qu'ils disposent des services d'un conseil au stade de l'entrevue. La SAR a conclu que les déclarations solennelles auraient dû être écartées par la SPR, puisque l'omission du conseiller aux audiences d'informer le conseil des intimés de la tenue de l'entrevue constituait un manquement aux principes de justice naturelle et d'équité. La Cour fédérale a conclu entre autres que l'interprétation par la SPR du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* était déraisonnable et incorrecte. La Cour fédérale a jugé qu'après qu'un agent a fini de contrôler un demandeur d'asile et a conclu que sa demande d'asile est recevable, il a satisfait aux obligations légales. L'agent n'est plus saisi de la demande et n'est plus habilité à exiger que le demandeur se présente à d'autres contrôles. La Cour fédérale

for other examinations. The Federal Court also determined that the respondents' right to counsel was breached by the hearing officer when he directed them to attend an interview without informing their counsel.

At issue was whether the Federal Court erred in finding that the hearing advisor had no authority to examine the respondents after their claims for refugee protection were found to be eligible and were forwarded to the RPD for determination; and whether it erred in finding that the respondents had the right to have their counsel present at the interview.

Held, the appeal should be dismissed.

The Federal Court erred by setting aside the decision of the RPD on the basis that the hearing advisor had no authority to examine the respondents. The question was whether the Federal Court applied the reasonableness standard properly when it found there was only one reasonable interpretation of the relevant legislation, and that interpretation was that the hearing advisor lacked the authority to require the respondents to attend an interview after their refugee claims had been referred to the RPD for determination. In its analysis, the Federal Court failed to have regard to the fact that the RPD based its analysis upon both sections 15 and 16 of the Act. The RPD found that a refugee claimant's application exists until the claimant's claim has been decided. It followed that pursuant to subsection 16(1.1) of the Act, the Minister was authorized to conduct the interview, as was his delegate. This interpretation was consistent with the objectives of the Act, particularly the objectives of maintaining the security of Canadian society and denying access to Canada to persons who are security risks or serious criminals. It also furthers the objective of establishing fair and efficient procedures that maintain the integrity of the refugee protection system. The RPD construed the legislative scheme as required by law: it read the relevant provisions in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament. The reasons of the RPD were transparent and intelligible and fully justified the RPD's interpretation of subsection 16(1.1) of the Act.

The Federal Court correctly interpreted the scope of subsection 167(1) of the Act to include the right to have counsel present at an interview held in respect of a refugee claim. The failure of the hearing advisor to respect the respondents' right to counsel constituted a breach of procedural fairness. The RAD did not err in returning the matter to the RPD for re-determination without regard to the solemn declarations of the hearing advisor.

a également déterminé que le conseiller aux audiences a violé le droit des intimés à l'assistance d'un conseil lorsqu'il a sommé les intimés de se présenter à une entrevue sans en informer leur conseil.

Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés après que leurs demandes d'asile ont été jugées recevables et transmises à la SPR pour qu'une décision soit rendue et si elle a commis une erreur en concluant que les intimés avaient le droit à l'assistance de leur conseil à l'entrevue.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

La Cour fédérale a commis une erreur en annulant la décision de la SPR au motif que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés. La Cour était appelée à décider si la Cour fédérale a bien appliqué la norme de la décision raisonnable lorsqu'elle a conclu qu'il n'y avait qu'une seule interprétation raisonnable de la loi pertinente et que suivant cette interprétation, le conseiller aux audiences n'était pas habilité à convoquer les intimés à une entrevue après que leurs demandes d'asile eurent été déférées à la SPR pour qu'elle prenne une décision. Dans son analyse, la Cour fédérale n'a pas tenu compte du fait que l'analyse de la SPR reposait sur les articles 15 et 16 de la Loi. La SPR a conclu que la demande d'asile ne prenait fin que lorsqu'une décision était rendue. Par conséquent, conformément au paragraphe 16(1.1) de la Loi, le ministre était habilité à mener l'entrevue, tout comme son délégué. Cette interprétation était conforme aux objectifs de la Loi, plus précisément ceux consistant à garantir la sécurité des Canadiens et à interdire de territoire les personnes qui sont de grands criminels ou qui constituent un danger pour la sécurité. Elle favorise l'atteinte de l'objectif visant à mettre en place une procédure équitable et efficace qui respecte l'intégrité du processus d'asile. La SPR a interprété le régime législatif comme l'exige la loi : il fallait lire les dispositions pertinentes dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Les motifs de la SPR étaient transparents et intelligibles et ils justifiaient pleinement son interprétation du paragraphe 16(1.1) de la Loi.

La Cour fédérale a bien interprété la portée du paragraphe 167(1) de la Loi, qui comprend le droit à l'assistance d'un conseil à une entrevue relative à une demande d'asile. Le conseiller aux audiences n'a pas respecté le droit des intimés à l'assistance d'un conseil, ce qui constituait un manquement à l'équité procédurale. La SAR n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a renvoyé l'affaire à la SPR pour qu'elle rende une nouvelle décision sans tenir compte des déclarations solennelles du conseiller aux audiences.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

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, 10.

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(2)(g),(h), 4(1),(2),(3), 15, 16, 100(1), 103, 104, 167(1), 170.

Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, ss. 28, 37.

Ministerial Responsibilities Under the Immigration and Refugee Protection Act Order, SI/2015-52, (2015) C. Gaz. II, 2232.

Order Setting Out the Respective Responsibilities of the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Under the Act, SI/2005-120, (2005) C. Gaz. II, 3147 (rep. by SI/2015-52).

CASES CITED

APPLIED:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Ha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 49, [2004] 3 F.C.R. 195.

CONSIDERED:

Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 1 S.C.R. 1053, (1993), 101 D.L.R. (4th) 654.

REFERRED TO:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Netflix, Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2015 FCA 289, 480 N.R. 236.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2015 FC 1198, [2016] 2 F.C.R. 394) dismissing an application for judicial review of a decision of the Refugee Appeal Division of the Immigration and Refugee Board of Canada (2015 CanLII 63186) allowing an appeal from a decision of the Refugee Protection Division

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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], art. 7, 10.

Décret précisant les responsabilités ministérielles pour l'application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, TR/2015-52, (2015) Gaz. C. II, 2232.

Décret précisant les responsabilités respectives du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en vertu de la Loi, TR/2005-120, (2005) Gaz. C. II, 3147 (abrogé par TR/2015-52).

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(2)(g),(h), 4(1),(2),(3), 15, 16, 100(1), 103, 104, 167(1), 170.

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2002-227, art. 28, 37.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; *Ha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 49, [2004] 3 R.C.F. 195.

DÉCISION EXAMINÉE :

Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 1 R.C.S. 1053.

DÉCISIONS CITÉES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Netflix, Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2015 CAF 289.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (2015 CF 1198, [2016] 2 R.C.F. 394) ayant rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision (2015 CanLII 63186) par laquelle la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a accueilli un appel interjeté à

(2014 CanLII 94323) that denied the respondents' claim for refugee protection. Appeal dismissed.

l'encontre de la décision de la Section de la protection des réfugiés (2014 CanLII 94323) qui a rejeté la demande d'asile des intimés. Appel rejeté.

APPEARANCES

Cheryl D. Mitchell and Mark E. W. East for appellant.
Mojdeh Shahriari for respondent.

ONT COMPARU

Cheryl D. Mitchell et Mark E. W. East pour l'appellant.
Mojdeh Shahriari pour les intimés.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Mojdeh Shahriari, Vancouver, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Mojdeh Shahriari, Vancouver, pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] DAWSON J.A.: Carolina Del Valle Paramo de Gutierrez and her husband Ivan Jesus Gutierrez Dominguez (the respondents) are citizens of Venezuela who lawfully entered Canada pursuant to study permits. While in Canada they claimed refugee protection.

[1] LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Carolina Del Valle Paramo de Gutierrez et son époux, Ivan Jesus Gutierrez Dominguez (les intimés), sont citoyens vénézuéliens qui sont entrés légalement au Canada aux termes de permis d'études. Une fois au Canada, ils ont fait une demande d'asile.

[2] The Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board of Canada (I.R.B.) denied their claims in a decision dated October 31, 2014 [*X (Re)*, 2014 CanLII 94323]. An appeal from that decision was allowed by the Refugee Appeal Division (RAD) of the I.R.B. in a decision dated April 8, 2015 [*X (Re)*, 2015 CanLII 63186]. The RAD returned the refugee claims to the RPD for redetermination by a different member of the RPD "for different reasons".

[2] La Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (C.I.S.R.) a rejeté leurs demandes dans une décision rendue le 31 octobre 2014 [*X (Re)*, 2014 CanLII 94323]. La Section d'appel des réfugiés (SAR) de la C.I.S.R. a accueilli l'appel dans une décision rendue le 8 avril 2015 [*X (Re)*, 2015 CanLII 63186]. La SAR a renvoyé les demandes d'asile à la SPR aux fins de réexamen par un autre commissaire de la SPR « pour d'autres motifs ».

[3] The Minister of Citizenship and Immigration (Minister) sought and obtained leave to file an application for judicial review of the decision of the RAD. For reasons cited as 2015 FC 1198 [*Canada (Citizenship and Immigration) v. Gutierrez*, [2016] 2 F.C.R. 394], a judge of the Federal Court dismissed the application for judicial review. The Judge certified and stated two questions of general importance:

[3] Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) a demandé et obtenu l'autorisation de déposer une demande de contrôle judiciaire de la décision de la SAR. Pour les motifs énoncés sous la référence 2015 CF 1198 [*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Gutierrez*, [2016] 2 R.C.F. 394], un juge de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire. Le juge a certifié deux questions d'importance générale :

1. Does an officer have jurisdiction and authority to examine a refugee claimant pursuant to subsection 15(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, after the claim has been referred to the Refugee Protection Division for determination?
2. If a refugee claimant has indicated on the Basis of Claim Form or elsewhere that he or she has counsel of record, is it a breach of procedural fairness for an officer to examine the refugee claimant after the claim has been referred to the Refugee Protection Division for determination without advising counsel of record of the proposed examination and providing counsel an opportunity to attend?

[4] This is an appeal from the judgment of the Federal Court.

I. Factual Background

[5] The facts are fully developed in the reasons of the Federal Court. The following brief statement of facts will situate the certified questions within the factual matrix that gives rise to this appeal.

[6] After completing “basis of claim” forms in which the respondents claimed refugee protection, the respondents were interviewed by an officer with what was then Citizenship and Immigration Canada (CIC). The officer found the respondents were eligible to claim refugee protection and referred their claims to the RPD. A hearing before the RPD was scheduled for July 10, 2014.

[7] On June 26, 2014, a “hearing advisor” employed by the Canada Border Services Agency (CBSA) required the respondents to attend before him that day for an interview. The hearing advisor knew the respondents were represented by counsel on their refugee claims. Notwithstanding, the hearing advisor did not advise the respondents’ lawyer about the interview, nor did he ask the respondents if they wished their counsel to be present at the interview. The respondents went to the interview. They did not ask the hearing advisor if their lawyer could attend with them. The interview proceeded in the absence of counsel.

1. Un agent a-t-il compétence et autorité pour examiner un revendicateur de statut de réfugié en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, après que l’affaire a été déférée à la Section de la protection des réfugiés pour enquête?
2. Si un demandeur d’asile a indiqué sur le formulaire Fondement de la demande d’asile ou ailleurs qu’il ou elle a un procureur, un agent commet-il un manquement à l’équité procédurale lorsqu’il interroge le demandeur d’asile après que l’affaire a été déférée à la Section de protection des réfugiés pour enquête sans aviser le procureur de l’interrogatoire et lui permettre la possibilité d’y assister?

[4] Le présent appel porte sur le jugement rendu par la Cour fédérale.

I. Contexte factuel

[5] Les faits sont exposés intégralement dans les motifs de la Cour fédérale. Le bref exposé des faits suivant permet de placer les questions certifiées dans le contexte factuel qui a donné lieu au présent appel.

[6] Après avoir rempli les formulaires « Fondement de la demande d’asile » par l’intermédiaire desquels ils ont présenté une demande d’asile, les intimés ont été interrogés par un agent de l’organisme anciennement appelé Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). L’agent a conclu que les demandes des intimés étaient recevables et les a déférées à la SPR. Une audience devant la SPR était prévue pour le 10 juillet 2014.

[7] Le 26 juin 2014, un « conseiller aux audiences » de l’Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a convoqué les intimés à une entrevue le jour même. Il savait que les intimés étaient représentés par un conseil à l’égard de leurs demandes d’asile. En dépit de ce fait, le conseiller aux audiences n’a pas informé le conseil des intimés de la tenue de l’entrevue et n’a pas non plus demandé aux intimés s’ils voulaient que leur conseil soit présent à l’entrevue. Les intimés se sont présentés à l’entrevue. Ils n’ont pas demandé au conseiller si leur avocate pouvait les accompagner. L’entrevue a eu lieu sans elle.

[8] At the interview, the hearing advisor asked the respondents questions about statements they made in their basis of claim forms.

[9] Four days later, on June 30, 2014, a notice of intention to intervene in the respondents' refugee claims was filed on behalf of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister of Public Safety). The intervention was confined to filing documents: two solemn declarations made by the hearing advisor and two documents prepared by third parties relating to country conditions in Venezuela. In the first solemn declaration the hearing advisor gave evidence about what transpired at the June 26, 2014 interview, including what questions were asked of the respondents and what answers they gave. In the second solemn declaration the hearing advisor gave evidence about advice he received from the translator who accompanied him at the interview about the content of certain email messages that the respondents showed the hearing advisor during the interview. The hearing advisor also gave evidence about information he received from the Canadian school the respondents had planned on attending.

[10] At the hearing before the RPD, counsel for the respondents applied to exclude from evidence the two solemn declarations. Counsel for the respondents made two submissions to the RPD. First, she submitted that the hearing advisor lacked jurisdiction to conduct the interview. Second, she submitted that because the hearing advisor had failed to notify her about the interview admitting the solemn declarations would breach the respondents' right to counsel and therefore their right to procedural fairness.

II. The Decision of the RPD

[11] The RPD rejected the submissions of counsel for the respondents and received the two solemn declarations into evidence.

[8] Au cours de l'entrevue, le conseiller aux audiences a interrogé les intimés sur des affirmations qu'ils avaient faites dans leurs formulaires Fondement de la demande d'asile.

[9] Le 30 juin 2014, soit quatre jours plus tard, un avis d'intention d'intervenir dans les demandes d'asile des intimés a été déposé au nom du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (ministre de la Sécurité publique). L'intervention se limitait au dépôt de document, soit deux déclarations solennelles du conseiller aux audiences et deux documents préparés par des tiers sur la situation au Venezuela. Dans la première déclaration solennelle, le conseiller aux audiences a fourni des éléments de preuve relatifs à la teneur de l'entrevue menée le 26 juin 2014, y compris les questions qui avaient été posées aux intimés et les réponses qu'ils avaient fournies. Dans la deuxième déclaration solennelle, le conseiller aux audiences a produit en preuve les conseils que lui avait donnés le traducteur qui l'avait accompagné à l'entrevue au sujet de la teneur de certains courriels que lui avaient montrés les intimés pendant l'entrevue. Le conseiller aux audiences a également produit les renseignements qu'il avait reçus de l'école canadienne où les intimés avaient l'intention de poursuivre des études.

[10] À l'audience devant la SPR, le conseil des intimés a demandé à ce que les deux déclarations solennelles soient exclues de la preuve. Elle a soumis deux observations à la SPR. Premièrement, elle a soutenu que le conseiller aux audiences n'avait pas compétence pour mener l'entrevue. Ensuite, elle a affirmé qu'étant donné que le conseiller aux audiences avait omis de l'aviser de la tenue de l'entrevue, l'admission en preuve des déclarations solennelles porterait atteinte au droit des intimés à l'assistance d'un conseil et, par conséquent, à leur droit à l'équité procédurale.

II. Décision de la SPR

[11] La SPR a rejeté les observations du conseil des intimés et elle a admis en preuve les deux déclarations solennelles.

[12] On the issue of the jurisdiction of the hearing advisor to conduct the June 26, 2014 interview, the RPD reasoned that:

- Section 28 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (Regulations) provides that a person makes an “application” when, among other things, they make a claim for refugee protection. Sections 15 and 16 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) authorize an officer to examine a person who makes an application at an interview at which the person making the application is required to answer questions (reasons, at paragraph 10).
- Section 37 of the Regulations stipulates when, in certain circumstances, an examination ends. It does not specify when an examination of a person who makes a refugee claim ends (reasons, at paragraph 11).
- The Act envisions that the Minister of Public Safety has a role through the entire refugee determination process. Thus, the Minister of Public Safety may intervene in a refugee claim as a party to the proceeding pursuant to section 170 of the Act (reasons, at paragraph 12).
- Counsel for the respondents argued that the Minister’s authority to conduct an interview of a refugee claimant pursuant to sections 15 and 16 of the Act ends upon the Minister’s determination that the claimant is eligible to have their refugee claim heard by the RPD. Subsection 100(1) of the Act requires the determination of eligibility to be made within three working days of receipt of the refugee claim. In the view of the RPD, limiting the scope of sections 15 and 16 of the Act in the manner suggested by counsel for the respondents would be inconsistent with the objectives of the Act as set out in paragraphs 3(2)(g) and (h) of the Act. The RPD reasoned that, on the respondents’ interpretation, in a situation where information came to the attention of the Minister, suggesting that a claimant had been involved in, for example,

[12] Quant à la question de la compétence du conseiller aux audiences pour mener l’entrevue du 26 juin 2014, la SPR était d’avis que :

- L’article 28 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le Règlement), dispose qu’une « demande » est faite lorsque la personne, entre autres, demande l’asile. Les articles 15 et 16 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), autorisent un agent à soumettre au contrôle toute personne faisant une demande lors d’une entrevue durant laquelle l’auteur de la demande doit répondre à des questions (motifs, au paragraphe 10).
- L’article 37 du Règlement établit à quel moment prend fin un contrôle, dans certaines situations. Il ne précise pas quand prend fin un contrôle visant une personne qui présente une demande d’asile (motifs, au paragraphe 11).
- La Loi confère au ministre de la Sécurité publique un rôle tout au long du processus de détermination du statut de réfugié. Par conséquent, le ministre de la Sécurité publique peut intervenir relativement à une demande d’asile en tant que partie, conformément à l’article 170 de la Loi (motifs, au paragraphe 12).
- Le conseil des intimés a soutenu que le pouvoir du ministre d’interroger un demandeur d’asile, prévu aux articles 15 et 16 de la Loi, s’arrête dès lors que le ministre établit que la demande d’asile est recevable et que cette dernière est déférée à la SPR pour la tenue d’une audience. Aux termes du paragraphe 100(1) de la Loi, il faut statuer sur la recevabilité dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande d’asile. La SPR estime que limiter la portée des articles 15 et 16 de la Loi comme le propose le conseil des intimés irait à l’encontre des objectifs établis aux alinéas 3(2)(g) et (h) de la Loi. La SPR a conclu que, selon l’interprétation des intimés, dans une situation où, par exemple, des renseignements portés à l’attention du ministre sur la participation du demandeur d’asile à un crime grave, le ministre ne pourrait

a serious crime, the Minister would be prevented from questioning the claimant until either an admissibility hearing or the refugee protection hearing. This in turn would prevent the Minister from obtaining additional evidence through other investigative measures that might become apparent only after an interview of the claimant was conducted (reasons, at paragraph 13).

- In consequence, and in the absence of any specific statutory provision outlining when the examination of a person making a refugee claim ends, the RPD found that on the plain meaning of paragraph 28(d) of the Regulations a person making a refugee claim is no longer under an examination when their claim has been decided. It followed that the Minister was authorized to conduct the June 26, 2014 interview of the respondents (reasons, at paragraph 14).

[13] On the issue of the right to counsel, the RPD reasoned that:

- Notwithstanding the submissions of counsel for the respondents, paragraph 10(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* had no application because the respondents were not arrested or detained when they were interviewed (reasons, at paragraph 17).
- Relying upon the decision of the Supreme Court in *Dehghani v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 1 S.C.R. 1053, the respondents' rights guaranteed under section 7 of the Charter did not require that they be provided with counsel at the interview stage (reasons, at paragraphs 19 and 20).
- This was because the interview conducted by the hearing advisor was more analogous to routine information-gathering, as opposed to an inquiry or decision-making process. Nothing prevented the claimants from having counsel attend the interview with them; they chose not to request this or to make arrangements for their counsel to be present. There was no obligation for the hearing

questionner le demandeur d'asile avant l'enquête ou l'audience sur la demande d'asile. Le ministre serait alors empêché d'obtenir des éléments de preuve supplémentaires, susceptibles d'être découverts après une entrevue, au moyen d'autres méthodes (motifs, au paragraphe 13).

- Par conséquent, et en l'absence de toute disposition législative précise établissant le moment où prend fin le contrôle d'un demandeur d'asile, la SPR a conclu qu'en s'en tenant au sens ordinaire des mots de l'alinéa 28d) du Règlement, une personne qui demande l'asile cesse d'être soumise au contrôle lorsqu'il a été statué sur sa demande d'asile. Il s'ensuit que le ministre était autorisé à mener l'entrevue avec les intimés le 26 juin 2014 (motifs, au paragraphe 14).

[13] Pour ce qui est de la question du droit d'être représenté par un conseil, la SPR a conclu que :

- Malgré les observations du conseil des intimés, l'alinéa 10b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'appliquait pas puisque les intimés n'étaient ni en état d'arrestation ni détenus lorsqu'ils ont été reçus en entrevue (motifs, au paragraphe 17).
- Suivant la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, les droits que les intimés tirent de l'article 7 de la Charte n'exigeaient pas qu'ils disposent des services d'un conseil au stade de l'entrevue (motifs, aux paragraphes 19 et 20).
- Il en était ainsi parce que l'entrevue menée par le conseiller aux audiences s'apparentait davantage à la collecte de renseignements de routine qu'à une enquête ou à un processus décisionnel. Rien n'interdisait la présence du conseil des demandeurs d'asile à l'entrevue; ceux-ci ont choisi de ne pas exiger la présence du conseil ou de ne pas prendre de disposition afin qu'elle assiste à l'entrevue. Le

advisor to notify counsel that the interview was scheduled to occur (reasons, at paragraph 20).

conseiller aux audiences n'était aucunement obligé d'aviser le conseil de la tenue de l'entrevue (motifs, au paragraphe 20).

[14] The RPD went on to dismiss the claims for refugee protection. It found that the respondents were not credible witnesses. The RPD also found that the incidents the respondents suffered in Venezuela were not a result of their opposition to the government of Venezuela. The country condition documentation did not establish that the government of Venezuela had either the ability or the motivation to mobilize armed bands of criminals to track down any person in the country who either signed a petition or voted against the government (reasons, at paragraphs 30, 39 and 40).

[14] La SPR a ensuite rejeté les demandes d'asile. Elle estimait que les intimés n'étaient pas des témoins crédibles. Elle a conclu que les incidents dont les intimés avaient été victimes au Venezuela ne découlaient pas de leur opposition au gouvernement du pays. Les documents sur la situation dans ce pays n'ont pas permis d'établir que le gouvernement puisse avoir la faculté ou l'intention de mobiliser des groupes de criminels armés chargés de trouver toute personne ayant signé une pétition ou voté contre le gouvernement (motifs, aux paragraphes 30, 39 et 40).

III. The Decision of the RAD

III. La décision de la SAR

[15] The RAD concluded that the solemn declarations ought to have been excluded from evidence by the RPD because the failure of the hearing advisor to advise the respondents' counsel about the scheduled interview breached principles of natural justice and fairness. Any and all communications related to the respondents' refugee claims, including the requirement that they attend at an interview, should have included the respondents' counsel (reasons, at paragraphs 18 and 19).

[15] La SAR a conclu que les déclarations solennelles auraient dû être écartées par la SPR, puisque l'omission du conseiller aux audiences d'informer le conseil des intimés de la tenue de l'entrevue constituait un manquement aux principes de justice naturelle et d'équité. Toutes les communications liées aux demandes d'asiles des intimés, y compris celle les convoquant à une entrevue, auraient dû également être envoyées au conseil des intimés (motifs, aux paragraphes 18 et 19).

[16] In the view of the RAD, it was obliged to rely on the evidence gathered in the course of the hearing before the RPD. This evidence was inextricably linked to the contents of the solemn declarations. It followed that to use the evidence tendered before the RPD would perpetuate the breach of procedural fairness. Accordingly, the appropriate remedy was to refer the refugee claims back to the RPD for redetermination by a different member for different reasons (reasons, at paragraphs 22 and 28).

[16] Selon la SAR, elle était tenue de fonder sa décision sur les éléments de preuve recueillis au cours de l'audience devant la SPR. Ces éléments de preuve étaient inextricablement liés à la teneur des déclarations solennelles. Par conséquent, retenir les éléments de preuve présentés à la SPR perpétuerait le manquement à l'équité procédurale. De ce fait, la réparation convenable consistait à renvoyer les demandes d'asile à la SPR aux fins de nouvel examen par un commissaire différent pour d'autres motifs (motifs, aux paragraphes 22 et 28).

[17] The RAD declined to make findings about the scope of authority for continued investigation by the CBSA after a refugee claim is referred to the RPD for determination (reasons, at paragraph 24).

[17] La SAR a refusé de tirer une conclusion au sujet de l'étendue des pouvoirs de l'ASFC de continuer d'enquêter une fois que la demande d'asile a été déferée à la SPR pour décision (motifs, au paragraphe 24).

IV. The Decision of the Federal Court

[18] After setting out the facts that led to the application for judicial review, the Federal Court turned to the issues before it. Although the RAD had not addressed the issue of the authority of an officer of the CBSA to interview the respondents, the Federal Court decided to address the issue because the issue would need to be addressed if the decision of the RAD was set aside on the basis of the right to counsel issue (reasons, at paragraph 16).

[19] The Federal Court then accepted the submission of counsel for the respondents that the evidence did not support the suggestion that the Minister had any security or criminality concerns. The Federal Court noted that the questions posed by the hearing advisor during the interview were connected to the facts asserted by the respondents as the basis of their claims for refugee protection. This raised the question of why an officer employed by the CBSA, not an officer employed by CIC, conducted the interview (reasons, at paragraph 18).

[20] The Federal Court then turned to the issue of the standard of review. It accepted the Minister's submission that the decision of the RAD to exclude the evidence of the June 26, 2014 interview was subject to review on the correctness standard. This was because the decision was based upon principles of fairness and natural justice (reasons, at paragraph 21).

[21] With respect to the second issue, the Federal Court did not "necessarily agree that the interpretation of the legislative provisions, dealing with the jurisdiction of an officer to interview a refugee claimant, are not questions of law of general importance; however, it is irrelevant which standard applies because I have determined that there is only one reasonable interpretation of the relevant legislative provisions, and it is not that found by the RPD" (reasons, at paragraph 22).

IV. Décision de la Cour fédérale

[18] Après avoir énuméré les faits à l'origine de la demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale a abordé les questions qui lui avaient été présentées. La SAR ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si l'agent de l'ASFC avait le pouvoir de mener une entrevue avec les intimés; cependant, la Cour fédérale a décidé d'aborder la question, puisqu'elle devrait l'être si la décision de la SAR était annulée sur le fondement du droit à l'assistance d'un conseil (motifs, au paragraphe 16).

[19] La Cour fédérale a ensuite retenu l'observation du conseil des intimés selon laquelle les éléments de preuve n'étayaient aucunement la thèse voulant que le ministre ait eu des préoccupations en matière de sécurité ou de criminalité. La Cour fédérale a souligné que les questions du conseiller aux audiences au cours de l'entrevue visaient les faits évoqués par les intimés pour fonder leurs demandes d'asile, ce qui soulève la question de savoir pourquoi un agent de l'ASFC, et non un employé de CIC, a procédé à l'entrevue (motifs, au paragraphe 18).

[20] La Cour fédérale a ensuite abordé la question de la norme de contrôle. Elle a retenu la thèse du ministre selon laquelle la décision de la SAR d'écarter les éléments de preuve découlant de l'entrevue du 26 juin 2014 était susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte, la décision étant fondée sur les principes d'équité et de justice naturelle (motifs, au paragraphe 21).

[21] Pour ce qui est de la deuxième question, la Cour fédérale n'était pas « nécessairement d'accord pour dire que les questions relatives à l'interprétation des dispositions législatives relatives à la compétence d'un agent pour interroger un demandeur d'asile ne sont pas des questions de droit de portée générale; toutefois, il importe peu de savoir quelle est la norme applicable puisque j'ai conclu qu'il y avait une seule interprétation raisonnable des dispositions législatives pertinentes, et ce n'est pas celle que la SPR a retenue » (motifs, au paragraphe 22).

[22] On this issue, the Federal Court found that the “RPD was clearly considering the jurisdictional issue in a much broader context than the application before it” because neither of the objectives found in paragraphs 3(2)(g) and (h) of the Act were engaged on the facts of this case (reasons, at paragraph 32). The Federal Court found that the RPD’s interpretation of the Act was “unreasonable and frankly incorrect” (reasons, at paragraph 33). On a purposive reading of subsection 15(1) of the Act, “an officer’s jurisdiction to examine an individual ends once the claim has been referred to the RPD” (reasons, at paragraph 33). The matter that gives rise to the right to interview a refugee claimant is the fact that a claimant has made “an application to the officer’ under subsection 15(1) of the Act” ([reasons, at paragraph 34]; emphasis in original). Once an officer completes the examination of a refugee claimant and determines that the claimant is eligible to make a refugee claim, the officer has fulfilled his or her statutory obligations. The claimant’s application is then no longer before the officer, and the officer has no continuing jurisdiction to require the claimant to attend for other examinations (reasons, at paragraph 34). Any concerns about the security objectives of the Act are addressed by subsection 16(2.1) of the Act (reasons, at paragraph 36).

[23] On the issue of the respondents’ right to counsel, the Federal Court agreed that this right does not arise during an eligibility examination (reasons, at paragraph 39). However, the Federal Court went on to find that language contained in subsection 167(1) of the Act, which permits a person who is the subject of proceedings before any division of the Immigration and Refugee Board to be represented by counsel, is “broad enough to encompass persons who are required to attend pre-hearing interviews that are conducted for the purpose of gathering evidence for a hearing.” The right to counsel could not be restricted to the hearing itself (reasons, at paragraph 42). The Federal Court rejected the conclusion of the RPD that the interview was a “routine information gathering exercise” [reasons, at paragraph 44]. In the view of the Federal Court (reasons, at paragraph 45):

[22] À ce sujet, la Cour fédérale a conclu que la « SPR examinait clairement la question de la compétence dans un contexte beaucoup plus large que celui de la demande dont elle était saisie », puisque ni l’un ni l’autre des objectifs énoncés aux alinéas 3(2)g) ou h) de la Loi n’intervenait dans cette affaire (motifs, au paragraphe 32). La Cour fédérale a conclu que l’interprétation par la SPR de la Loi était « déraisonnable et franchement incorrecte » (motifs, au paragraphe 33). Selon une interprétation téléologique du paragraphe 15(1) de la Loi, « la compétence d’un agent pour procéder au contrôle d’un individu prend fin dès lors que la demande d’asile est renvoyée à la SPR » (motifs, au paragraphe 33). Ce qui confère le droit d’interroger un demandeur d’asile est la « “demande faite à l’agent” aux termes du paragraphe 15(1) de la Loi » ([motifs, au paragraphe 34]; souligné dans l’original). Après qu’un agent a fini de contrôler un demandeur d’asile et a conclu que sa demande d’asile est recevable, il a satisfait aux obligations légales. L’agent n’est plus saisi de la demande et n’est plus habilité à exiger que le demandeur se présente à d’autres contrôles (motifs, au paragraphe 34). Le paragraphe 16(2.1) de la Loi prévoit la procédure en cas de craintes intéressant les objectifs de la Loi en matière de sécurité (motifs, au paragraphe 36).

[23] En ce qui concerne la question du droit des intimés d’être représentés par un conseil, la Cour fédérale a convenu que ce droit ne s’applique pas durant un contrôle visant à déterminer la recevabilité (motifs, au paragraphe 39). Cependant, elle a conclu que les termes du paragraphe 167(1) de la Loi, qui permet à l’intéressé faisant l’objet de procédures devant une section de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada de se faire représenter par un conseil, sont « assez larges pour inclure les personnes qui sont tenues de se présenter à des entrevues préalables à une audience qui sont menées dans le but de recueillir des éléments de preuve en vue d’une audience ». Le droit à l’assistance d’un conseil ne saurait s’appliquer qu’à l’audience (motifs, au paragraphe 42). La Cour fédérale a rejeté la conclusion de la SPR selon laquelle l’entrevue était un « exercice de collecte de renseignements de routine » [motifs, au paragraphe 44]. De l’avis de la Cour fédérale (motifs, au paragraphe 45) :

In this case, the information gathering stage was over. The officer had already determined the correct procedure and referred the respondents' claims to the RPD for determination. At that point, the respondents had a statutory right to retain counsel to represent them in respect of their hearing. They took advantage of that right. The right to retain counsel must include the right to have that counsel present during any material aspect of the proceeding and that must include any part of the proceeding that involves the gathering of information from the claimants for the purposes of the proceeding. Accordingly, the right was breached by the officer when he directed the respondents to attend an interview for the purpose of gathering evidence for the upcoming hearing, without informing the respondents' counsel. That right was further breached when the RPD failed to exclude from evidence documents pertaining to the June 26th Interview. [Emphasis added.]

Dans la présente affaire, le stade de la collecte de renseignements était terminé. L'agent avait déjà déterminé la procédure à suivre et déféré les demandes d'asile des défendeurs à la SPR pour décision. À ce stade, la loi conférait aux défendeurs le droit d'engager les services d'un conseil pour les représenter en vue de leur audience. Ils s'étaient prévalus de ce droit. Le droit d'engager les services d'un conseil doit inclure le droit à ce que ce conseil soit présent durant toute phase importante de la procédure, et cela doit inclure toute partie de la procédure durant laquelle des renseignements sont recueillis auprès des demandeurs d'asile aux fins de la procédure. En conséquence, l'agent a violé ce droit lorsqu'il a sommé les défendeurs de se présenter à une entrevue afin de recueillir des éléments de preuve aux fins de l'audience à venir sans en informer leur conseil. Ce droit a encore été violé lorsque la SPR a omis d'exclure de la preuve les documents relatifs à l'entrevue du 26 juin. [Non souligné dans l'original.]

V. The Issues

[24] Two issues are raised on this appeal:

1. Did the Federal Court err in finding that the hearing advisor had no authority to examine the respondents after their claims for refugee protection were found to be eligible and were forwarded to the RPD for determination?
2. Did the Federal Court err in finding that the respondents had the right to have their counsel present at the interview?

VI. Did the Federal Court err in finding that the hearing advisor had no authority to examine the respondents after their claims for refugee protection were found to be eligible and were forwarded to the RPD for determination?

[25] On judicial review, this Court is to determine whether the Federal Court identified the appropriate standard of review and applied it correctly (*Agraira v.*

V. Questions en litige

[24] Le présent appel soulève les deux questions suivantes :

1. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés après que leurs demandes d'asile ont été jugées recevables et transmises à la SPR pour qu'une décision soit rendue?
2. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que les intimés avaient le droit à l'assistance de leur conseil à l'entrevue?

VI. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le conseiller aux audiences n'était pas habilité à procéder au contrôle des intimés après que leurs demandes d'asile ont été jugées recevables et transmises à la SPR pour qu'une décision soit rendue?

[25] Lors d'un contrôle judiciaire, la Cour doit déterminer si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et si elle l'a appliquée correctement (voir

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 45).

[26] In the present case, the Federal Court determined that it was irrelevant which standard of review applied because it found the decision of the RPD to be flawed even on the more deferential standard of reasonableness. On this point, as noted above, the Federal Court did not “necessarily” agree that the question of the hearing advisor’s authority to interview the respondents was not a question of law of general importance.

[27] In my view, the issue of the hearing advisor’s authority is not a question of law of central importance to the legal system as a whole. It is a question specific to the administrative regime for the determination of refugee status.

[28] Consequently, in my view, there is nothing to displace the presumption that the deferential standard of reasonableness applies when a decision maker is interpreting the decision maker’s own statute and where the decision maker has particular familiarity with the statute (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 30).

[29] The question for this Court is therefore whether the Federal Court applied the reasonableness standard properly when it found there was only one reasonable interpretation of the relevant legislation, and that interpretation was that the hearing advisor lacked the authority to require the respondents to attend an interview after their refugee claims had been referred to the RPD for determination.

[30] The nub of the Federal Court’s criticism of the decision of the RPD is found at paragraphs 33 and 34 of its reasons:

In my opinion, this is an unreasonable and frankly incorrect interpretation of the relevant statutory provisions. The Member has ignored or read out a relevant part of subsection 15(1), which gives an officer jurisdiction to

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 45).

[26] En l’espèce, la Cour fédérale a jugé que la norme de contrôle applicable n’avait pas d’importance, puisqu’elle a conclu que la décision de la SPR était lacunaire même au regard de la norme caractérisée par la déférence qu’est celle de la décision raisonnable. À cet égard, comme je l’indique précédemment, la Cour fédérale n’était pas « nécessairement » d’accord pour dire que la question de la compétence du conseiller aux audiences d’interroger les intimés n’était pas une question de droit d’importance générale.

[27] Je suis d’avis que la question de la compétence du conseiller aux audiences n’est pas une question de droit qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. La question ressortit au régime administratif de détermination du statut de réfugié.

[28] Par conséquent, je suis d’avis qu’aucun élément ne réfute la présomption selon laquelle la norme caractérisée par la déférence que constitue celle de la décision raisonnable s’applique lorsqu’un décideur interprète sa propre loi constitutive et lorsqu’il a une connaissance approfondie de cette loi (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 30).

[29] Ainsi, la Cour est appelée à décider si la Cour fédérale a bien appliqué la norme de la décision raisonnable lorsqu’elle a conclu qu’il n’y avait qu’une seule interprétation raisonnable de la loi pertinente et que suivant cette interprétation, le conseiller aux audiences n’était pas habilité à convoquer les intimés à une entrevue après que leurs demandes d’asile eurent été déférées à la SPR pour qu’elle prenne une décision.

[30] L’essentiel des critiques de la Cour fédérale concernant la décision de la SPR se trouve aux paragraphes 33 et 34 de ses motifs :

À mon avis, il s’agit d’une interprétation déraisonnable et franchement incorrecte des dispositions légales pertinentes. Le commissaire a fait abstraction d’un élément important du paragraphe 15(1), qui habilite un agent à

conduct an examination “if a person makes an application to the officer in accordance with this Act” (emphasis added). The Member correctly found that [at paragraph 12] “the Minister’s jurisdiction to determine a refugee claim ends upon a determination [of] whether the claimant is eligible to appear before the Division for a hearing”. On a purposive interpretation of subsection 15(1), according to which the scope of the legislative tools conferred by the Act is to be determined by reference to their ultimate function, an officer’s jurisdiction to examine an individual ends once the claim has been referred to the RPD.

The RPD and the applicant suggest that an officer’s jurisdiction to examine a person continues as long as that person is making a refugee claim. However, the fact that a person is making a refugee claim is not what gives rise to the right to examine. What gives rise to that right is the fact that a person has made “an application to the officer” under subsection 15(1) of the Act, and is then required, pursuant to subsection 16(1.1), to “appear for an examination” (emphasis added). Once an officer has finished examining a person and has determined that person to be eligible, the officer has fulfilled his or her statutory obligations. The person’s application is no longer before the officer and therefore, in my view, the officer has no continuing jurisdiction to require that person to attend for other and additional examinations. [Emphasis in original.]

[31] In my respectful view, in this analysis the Federal Court failed to have regard to the fact that the RPD based its analysis upon both sections 15 and 16 of the Act (RPD reasons, at paragraphs 6, 7, 8, 10 and 13).

[32] Thus, the RPD began its analysis by noting that a person makes an application when they make a claim for refugee protection (paragraph 28(d) of the Regulations). Thereafter, subsection 16(1.1) of the Act authorizes “an officer” to request a person who has made an application appear for an examination. Neither the Act nor the Regulations specify when the application of a refugee claimant ends. The Act envisions that both the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety have a role in the refugee determination process. Thus, the Minister of Citizenship and Immigration can suspend a refugee claim in certain circumstances (section 103 of the Act) or re-determine eligibility (section 104 of the Act). The Minister of

procéder à un contrôle « dans le cadre de toute demande qui lui est faite au titre de la présente loi » (non souligné dans l’original). Le commissaire a conclu à juste titre [au paragraphe 12] que « la compétence du ministre de statuer sur une demande d’asile prend fin dès lors qu’il juge la personne apte à comparaître devant la Section dans le cadre d’une audience ». Selon une interprétation téléologique du paragraphe 15(1), en fonction de laquelle la portée des outils législatifs conférés par la Loi doit être déterminée au regard de leur fonction ultime, la compétence d’un agent pour procéder au contrôle d’un individu prend fin dès lors que la demande d’asile est renvoyée à la SPR.

La SPR et le demandeur soutiennent que la compétence d’un agent pour procéder au contrôle d’une personne est maintenue tant que cette personne fait une demande d’asile. Toutefois, ce n’est pas le fait qu’une personne fait une demande d’asile qui fait naître le droit de procéder à son contrôle. Ce droit naît du fait que l’auteur d’une « demande faite à l’agent » aux termes du paragraphe 15(1) de la Loi doit ensuite, en vertu du paragraphe 16(1.1), « se soumettre au contrôle » (non souligné dans l’original). Après qu’un agent a fini de contrôler une personne et a conclu que sa demande d’asile était recevable, les obligations que la loi impose à l’agent sont remplies. L’agent n’est plus saisi de la demande et, par conséquent, à mon avis, l’agent n’a pas de compétence continue pour exiger que cette personne se présente et se soumette à d’autres contrôles additionnels. [Souligné dans l’original.]

[31] Soit dit en tout respect, dans son analyse, la Cour fédérale n’a pas tenu compte du fait que l’analyse de la SPR reposait sur les articles 15 et 16 de la Loi (motifs de la SPR, aux paragraphes 6, 7, 8, 10 et 13).

[32] Ainsi, la SPR a entrepris son analyse en soulignant qu’une demande est faite lorsque la personne présente une demande d’asile (alinéa 28d du Règlement). Par la suite, le paragraphe 16(1.1) de la Loi autorise « l’agent » à demander à un demandeur d’asile de se soumettre à un contrôle. Ni la Loi ni le Règlement ne précisent quand la demande d’asile prend fin. La Loi prévoit que le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration et le ministre de la Sécurité publique jouent tous deux un rôle dans le processus de détermination du statut de réfugié. Par conséquent, le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration peut surseoir à l’étude d’une demande d’asile dans certaines situations (article 103 de la Loi) ou réexaminer la recevabilité d’une

Public Safety may present evidence, question witnesses and make representations at a refugee hearing (paragraph 170(e) of the Act).¹

[33] On the basis of this legislative scheme, the RPD found that a refugee claimant's application exists until the claimant's claim has been decided. It followed that pursuant to subsection 16(1.1) of the Act, the Minister of Public Safety was authorized to conduct the interview, as was his delegate.

[34] The RPD went on to find this interpretation was consistent with the objectives of the Act, particularly the objectives of maintaining the security of Canadian society and denying access to Canada to persons who are security risks or serious criminals (paragraphs 3(2)(g) and (h) of the Act). To this I would add that this interpretation furthers the objective of establishing fair and efficient procedures that maintain the integrity of the refugee protection system (paragraph 3(2)(e) of the Act).

[35] In my view, the RPD construed the legislative scheme as required by law: it read the relevant provisions in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21).

[36] The reasons of the RPD are transparent and intelligible and fully justify the RPD's interpretation of subsection 16(1.1) of the Act. The outcome of the RPD's decision is within the range of possible, acceptable

demande d'asile (article 104 de la Loi). Le ministre de la Sécurité publique peut produire des éléments de preuve, interroger les témoins et présenter des observations à une audience (alinéa 170e) de la Loi¹.

[33] À la lumière du régime législatif, la SPR a conclu que la demande d'asile ne prenait fin que lorsqu'une décision était rendue. Par conséquent, conformément au paragraphe 16(1.1) de la Loi, le ministre de la Sécurité publique était habilité à mener l'entrevue, tout comme son délégué.

[34] Selon la SPR, son interprétation était conforme aux objectifs de la Loi, plus précisément ceux consistant à garantir la sécurité des Canadiens et à interdire de territoire les personnes qui sont de grands criminels ou qui constituent un danger pour la sécurité (alinéas 3(2)(g) et h) de la Loi). À cet égard, j'ajouterais que cette interprétation favorise l'atteinte de l'objectif visant à mettre en place une procédure équitable et efficace qui respecte l'intégrité du processus d'asile (alinéa 3(2)(e) de la Loi).

[35] Je suis d'avis que la SPR a interprété le régime législatif comme l'exige la loi : il faut lire les dispositions pertinentes dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21).

[36] Les motifs de la SPR sont transparents et intelligibles et ils justifient pleinement son interprétation du paragraphe 16(1.1) de la Loi. La décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au

1 The respective roles of the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety are set out in subsections 4(1) and (2) of the Act, and in any specification ordered by the Governor in Council pursuant to subsection 4(3) of the Act. At the time the respondents were required to attend the interview, the relevant specification was found in the *Order Setting Out the Respective Responsibilities of the Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Under the Act*, SI/2005-120 [(2005) C. Gaz. II, 3147]. The respective responsibilities of the two ministers set out above at paragraph 32 reflect their respective responsibilities under this Statutory Instrument. This Statutory Instrument has been repealed by SI/2015-52 [*Ministerial Responsibilities Under the Immigration and Refugee Protection Act Order*, (2015) C. Gaz. II, 2232] which sets out the current ministerial responsibilities (see tabs 8 and 9 of the joint book of authorities).

1 Les rôles respectifs du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et du ministre de la Sécurité publique sont énoncés aux paragraphes 4(1) et (2) de la Loi et dans tout instrument pris à cette fin par le gouverneur en conseil, en vertu du paragraphe 4(3) de la Loi. Au moment où les intimés devaient se présenter à l'entrevue, les précisions se trouvaient dans le *Décret précisant les responsabilités respectives du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en vertu de la Loi*, TR/2005-120 [(2005) Gaz. C. II, 3147]. Les responsabilités respectives des deux ministres exposées au paragraphe 32 sont conformes à cet instrument. Il a été abrogé par le décret TR/2015-52 [*Décret précisant les responsabilités ministérielles pour l'application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, (2015) Gaz. C. II, 2232], qui établit les responsabilités ministérielles actuelles (voir les onglets 8 et 9 du cahier conjoint des lois et règlements).

outcomes and is defensible in respect of the facts and the law. In other words, the RPD's interpretation of subsection 16(1.1) of the Act and the scope of the hearing advisor's authority to interview the respondents was reasonable. The Federal Court erred by setting aside the decision of the RPD on this point.

[37] I now move to the next issue.

VII. Did the Federal Court err in finding that the respondents had the right to have their counsel present at the interview?

[38] I will address at the outset two preliminary issues.

[39] First, I reject the appellant's submission that the Federal Court erred in law by certifying the second certified question. The appellant asserts that the Federal Court did not determine whether there had been a breach of procedural fairness and, in the absence of such a finding, it was an error of law to certify the question. While the Federal Court did not use the phrase "procedural fairness" in its reasons, the Federal Court found that the hearing advisor breached the respondents' right to have counsel present at the interview. This finding is sufficient to properly ground the certified question.

[40] This said, the second preliminary issue relates to the scope of the certified question, which I repeat for ease of reference:

If a refugee claimant has indicated on the Basis of Claim Form or elsewhere that he or she has counsel of record, is it a breach of procedural fairness for an officer to examine the refugee claimant after the claim has been referred to the Refugee Protection Division for determination without advising counsel of record of the proposed examination and providing counsel an opportunity to attend?

[41] The content of the duty of fairness is fact specific. Thus, in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and*

regard des faits et du droit. Autrement dit, l'interprétation par la SPR du paragraphe 16(1.1) de la Loi et de l'étendue des pouvoirs du conseiller aux audiences d'interroger les intimés était raisonnable. La Cour fédérale a commis une erreur en annulant la décision de la SPR sur cette question.

[37] Je vais maintenant aborder la prochaine question.

VII. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que les intimés avaient le droit à l'assistance de leur conseil à l'entrevue?

[38] Je vais aborder d'emblée deux questions préliminaires.

[39] D'abord, je rejette l'observation de l'appelant selon laquelle la Cour fédérale a commis une erreur en certifiant la deuxième question. L'appelant affirme que la Cour fédérale n'a pas décidé s'il y avait eu manquement à l'équité procédurale et, de ce fait, que la certification de la question constituait une erreur de droit. Si la Cour fédérale n'a pas employé les termes « équité procédurale » dans ses motifs, elle a conclu que le conseiller aux audiences avait enfreint le droit des intimés à la présence de leur conseil à l'entrevue. Cette conclusion suffit comme fondement de la question certifiée.

[40] Cela dit, la deuxième question préliminaire concerne la portée de la question certifiée, que je répète par souci de commodité :

Si un demandeur d'asile a indiqué sur le formulaire Fondement de la demande d'asile ou ailleurs qu'il ou elle a un procureur, un agent commet-il un manquement à l'équité procédurale lorsqu'il interroge le demandeur d'asile après que l'affaire a été déferée à la Section de protection des réfugiés pour enquête sans aviser le procureur de l'interrogatoire et lui permettre la possibilité d'y assister?

[41] La teneur de l'obligation d'équité procédurale dépend des faits. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre*

Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, the majority wrote at paragraph 21:

... “the concept of procedural fairness is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case”. All of the circumstances must be considered in order to determine the content of the duty of procedural fairness: *Knight*, at pp. 682-83; *Cardinal*, *supra*, at p. 654; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, *per* Sopinka J.

[42] As a result, in the present case the Court must instead answer the question of whether the duty of procedural fairness was breached in the facts and circumstances of this case. This conclusion is consistent with the decision of this Court in *Ha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 49, [2004] 3 F.C.R. 195, at paragraphs 40 and 41, where the Court reformulated a certified question similar to the one at issue on this appeal.

[43] Having dealt with these preliminary issues I now turn to consider the applicable standard of review to be applied to the decision of the Federal Court on this issue.

[44] The parties each submit that the decision of the RAD to exclude evidence was a decision based upon the application of principles of fairness and natural justice. As such, they submit that the issue should be reviewed on the standard of correctness. I agree (*Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502, at paragraph 79; *Netflix, Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2015 FCA 289, 480 N.R. 236, at paragraph 35).

[45] To determine whether the Federal Court applied the standard of correctness properly, it is helpful to recap the decisions of both the RPD and the RAD.

[46] According to the reasons of the RPD, the respondents based their arguments on their right to counsel upon sections 7 and 10 of the Charter. The RPD rejected the submission based on section 10 of the Charter on the ground that the respondents were not under arrest or

de la Citoyenneté et de l’Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817, les juges majoritaires ont ainsi indiqué au paragraphe 21 :

[...] « la notion d’équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas ». Il faut tenir compte de toutes les circonstances pour décider de la nature de l’obligation d’équité procédurale : *Knight*, aux pp. 682 et 683; *Cardinal*, précité, à la p. 654; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, le juge Sopinka.

[42] Par conséquent, en l’espèce, la Cour est plutôt appelée à décider s’il y a eu un manquement à un devoir d’équité procédurale au regard des circonstances et des faits de l’espèce. Cette conclusion est conforme à la décision de notre Cour dans l’arrêt *Ha c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CAF 49, [2004] 3 R.C.F. 195, dans laquelle la Cour a reformulé aux paragraphes 40 et 41 une question certifiée semblable à celle en litige dans le présent appel.

[43] Après avoir abordé ces questions préliminaires, j’examine maintenant la norme de contrôle applicable à la décision de la Cour fédérale sur cette question.

[44] Les parties soutiennent que la décision de la SAR ayant écarté la preuve reposait sur les principes de justice naturelle et d’équité. À ce titre, elles soutiennent que c’est la norme de la décision correcte qui s’applique. Je suis d’accord (*Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, au paragraphe 79; *Netflix, Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2015 CAF 289, au paragraphe 35).

[45] Il peut s’avérer utile de passer en revue les décisions de la SPR et de la SAR pour décider si la Cour fédérale a bien appliqué la norme de la décision correcte.

[46] Selon les motifs de la SPR, les intimés ont fondé leurs arguments à propos du droit à l’assistance d’un conseil sur les articles 7 et 10 de la Charte. La SPR a rejeté l’argument fondé sur l’article 10 de la Charte au motif que les intimés n’étaient pas en état d’arrestation

detention when interviewed by the CBSA. The submission based on section 7 of the Charter was rejected on the ground that in *Dehghani* the Supreme Court found that the principles of fundamental justice do not require that a refugee claimant be provided with counsel at the pre-inquiry or pre-hearing phase of the refugee claim determination process. The RPD did not consider the application of subsection 167(1) [of the Act] when it found the respondents were not entitled to have counsel present at the interview.

[47] This decision is to be contrasted with that of the RAD which based its decision on the right to counsel in subsection 167(1) of the Act, which provides:

Right to counsel

167 (1) A person who is the subject of proceedings before any Division of the Board and the Minister may, at their own expense, be represented by legal or other counsel.

[48] Citing subsection 167(1) in a footnote, the RAD reasoned at paragraph 18:

I agree with the Appellants' Counsel that the CBSA June 26, 2014 interview evidence ought to have been excluded by the RPD because of breach of natural justice and fairness in not communicating with the Appellants' Counsel about the interviews. The Appellants had Counsel of Record from the time that the claims were submitted so any and all communications related to the claims, including to attend an interview at the CBSA, should have included the Appellants' Counsel. It is well-established in law and reflected throughout the immigration-related rules, that when an individual has elected to have representation in a proceeding at the IRB and has provided contact information for that representative, all subsequent communications must be through and include that representative unless there are indications that the representation is for limited purposes, which was not the case in this claim. The requirement to communicate with Counsel was tacitly conceded by the Minister in his response to initial objection by the Appellants' Counsel by indicating that there is a general "courtesy" of notifying counsel about CBSA interviews and that this courtesy would be extended in any similar future event. The Minister's representative attempted to distinguish between courtesy and legal requirements but that position is inconsistent with the legal principles regarding

ni détenus lorsqu'ils ont été interrogés par l'ASFC. L'argument fondé sur l'article 7 de la Charte a été rejeté au motif que, dans l'arrêt *Dehghani*, la Cour suprême a conclu que les principes de justice fondamentale n'exigent pas qu'un demandeur d'asile dispose des services d'un conseil avant l'enquête ou l'audience. La SPR n'a pas tenu compte du paragraphe 167(1) [de la Loi] lorsqu'elle a conclu que les intimés n'avaient pas le droit d'être accompagnés par un conseil pendant l'entrevue.

[47] Comparons cette décision à celle de la SAR, qui a fondé sa décision sur le droit à l'assistance d'un conseil conféré par le paragraphe 167(1) de la Loi, qui est ainsi rédigé :

Conseil

167 (1) L'intéressé qui fait l'objet de procédures devant une section de la Commission ainsi que le ministre peuvent se faire représenter, à leurs frais, par un conseiller juridique ou un autre conseil.

[48] Au paragraphe 18, la SAR est parvenue aux conclusions suivantes, en faisant référence au paragraphe 167(1) dans une note de bas de page :

Je suis d'accord avec la conseil des appelants pour dire que la preuve relative à l'entrevue menée par l'ASFC le 26 juin 2014 aurait dû être exclue par la SPR, étant donné que le fait de ne pas avoir communiqué avec la conseil des appelants à ce sujet constituait un manquement à la justice naturelle et à l'équité. Le nom de la conseil des appelants était inscrit au dossier au moment où les demandes d'asile ont été présentées. Toutes les communications relatives aux demandes d'asile, y compris une convocation à une entrevue de l'ASFC, auraient donc dû être envoyées à la conseil des appelants. Il s'agit d'un principe bien établi en droit et reconnu par les règles régissant l'immigration que lorsqu'une personne choisit d'être représentée dans le cadre de procédures devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) et a fourni les coordonnées de ce représentant, toutes les communications subséquentes doivent se faire par l'entremise de ce représentant et l'inclure, à moins d'indications selon lesquelles cette représentation est limitée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans sa réponse à l'objection initiale de la conseil des appelants, le ministre a reconnu tacitement la nécessité de communiquer avec la conseil en affirmant qu'un avis au sujet des entrevues de l'ASFC est généralement envoyé aux conseils par [TRADUCTION] « courtoisie » et qu'une telle

the nature of representation, which is that the representative stands in the place of the person being represented. [Footnotes omitted.]

marque de politesse serait prodiguée à l'avenir pour les événements similaires. Le représentant du ministre a tenté d'introduire une distinction entre une exigence prévue par la loi et une forme de courtoisie, mais cette position ne correspond pas aux principes juridiques concernant la nature de la représentation, soit que le représentant joue le rôle de la personne représentée. [Notes de bas de page omises.]

[49] The Federal Court agreed with the RAD.

[49] La Cour fédérale était d'accord avec la SAR.

[50] The Federal Court began its analysis by making the important point that the interview in question was held for the purpose of assessing the validity of the respondents' refugee claims (reasons, at paragraph 40). To this I would add another important point: the interview not only led to the decision of the Minister of Public Safety to intervene in the respondents' refugee hearing as he was entitled to do pursuant to section 170 of the Act, but the interview also furnished most of the evidence tendered by the Minister of Public Safety at the refugee hearing.

[50] La Cour fédérale a entrepris son analyse en soulignant un point important, à savoir que l'entrevue en question avait pour objectif d'évaluer la validité des demandes d'asile des intimés (motifs, au paragraphe 40). J'ajouterais un autre point important : non seulement l'entrevue a abouti à la décision du ministre de la Sécurité publique d'intervenir à l'audience sur la demande d'asile des intimés, comme le permet l'article 170 de la Loi, mais l'entrevue a également permis d'obtenir la plupart des éléments de preuve présentés par le ministre de la Sécurité publique à l'audience.

[51] The Federal Court then rejected the submission that subsection 167(1) conferred a right to counsel only at hearings before the Board. This submission was rejected on the ground that it was too narrow an interpretation of the Act. At paragraph 42 of its reasons the Federal Court wrote:

[51] La Cour fédérale a ensuite rejeté l'argument selon lequel le paragraphe 167(1) ne conférerait un droit à l'assistance d'un conseil que lors d'audiences devant la Commission, au motif qu'il s'agissait d'une interprétation trop restrictive de la Loi. Pour reprendre les propos de la Cour fédérale au paragraphe 42 de ses motifs :

.... The subsection confers a right to counsel on anyone who is "the subject of proceedings before ... the Board". This phrase is broad enough to encompass persons who are required to attend pre-hearing interviews that are conducted for the purpose of gathering evidence for a hearing. It would severely impinge on the effectiveness of a refugee claimant's right to counsel if that right only allowed counsel to make submissions at a hearing itself, and provided him or her with no opportunity to participate in the fact-finding process upon which the hearing is based. Nothing in the Act compels such a narrow interpretation.

[...] Cette disposition confère un droit à l'assistance d'un conseil à quiconque « fait l'objet de procédures devant [...] la Commission ». Ces mots sont assez larges pour inclure les personnes qui sont tenues de se présenter à des entrevues préalables à une audience qui sont menées dans le but de recueillir des éléments de preuve en vue d'une audience. La valeur du droit du demandeur d'asile à l'assistance d'un conseil serait sérieusement compromise si ce droit permettait seulement au conseil de présenter des observations à l'audience elle-même et ne lui donnait aucune possibilité de participer au processus d'enquête sur lequel l'audience est fondée. Rien dans la Loi ne commande une interprétation aussi étroite.

[52] I agree with the analysis of the Federal Court. In my view, the Federal Court correctly interpreted the scope of subsection 167(1) to include the right to have counsel present at an interview held in respect of a refugee claim. The failure of the hearing advisor to respect

[52] Je souscris à l'analyse de la Cour fédérale. Je suis d'avis qu'elle a bien interprété la portée du paragraphe 167(1), qui comprend le droit à l'assistance d'un conseil à une entrevue relative à une demande d'asile. Le conseiller aux audiences n'a pas respecté le droit

the respondents' right to counsel constituted a breach of procedural fairness.

[53] It follows that I agree with the Federal Court that the RAD did not err in returning the matter to the RPD for redetermination without regard to the solemn declarations of the hearing advisor.

[54] Before leaving this issue it is also important to confirm that the Federal Court correctly distinguished the interview at issue on this appeal from an interview conducted for another purpose. Thus, in my view, a refugee claimant does not have a right to counsel at an interview relating to their eligibility to claim refugee status (*Dehghani*, at page 1077).

VIII. Conclusion

[55] The Federal Court dismissed the application for judicial review of the decision of the RAD. The consequence of this was that the matter was to be referred back to the RPD so that it may re-determine the matter without regard to the two solemn declarations. As I agree with this disposition I would dismiss this appeal. It follows that the respondents' refugee claims are remitted to the RPD for determination by a different member in accordance with these reasons.

[56] I would reformulate the certified questions and answer them as follows:

Question: Does a delegate of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness have jurisdiction and authority to examine a refugee claimant pursuant to subsection 16(1.1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* about his or her refugee claim after the claim has been referred to the Refugee Protection Division for determination?

Answer: Yes.

Question: If a refugee claimant has indicated on the basis of claim form or elsewhere so that it

des intimés à l'assistance d'un conseil, ce qui constitue un manquement à l'équité procédurale.

[53] Il s'ensuit que je suis d'accord avec la Cour fédérale pour dire que la SAR n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a renvoyé l'affaire à la SPR pour qu'elle rende une nouvelle décision sans tenir compte des déclarations solennelles du conseiller aux audiences.

[54] Avant de clore le sujet, il est également important de confirmer que la Cour fédérale a bien fait la distinction entre l'entrevue qui fait l'objet du présent appel et une entrevue menée à d'autres fins. Par conséquent, je suis d'avis qu'un demandeur d'asile n'a pas droit à l'assistance d'un conseil à une entrevue concernant la recevabilité de sa demande d'asile (*Dehghani*, à la page 1077).

VIII. Conclusion

[55] La Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision de la SAR. Par conséquent, l'affaire a dû être renvoyée à la SPR pour qu'elle tranche à nouveau la question sans tenir compte des deux déclarations solennelles. Puisque je suis d'accord sur le dispositif, je rejeterais le présent appel. Il s'ensuit que les demandes d'asile des intimés sont renvoyées à la SPR pour qu'un autre commissaire tranche à cet égard conformément aux présents motifs.

[56] Je reformulerais les questions certifiées et j'y répondrais ainsi :

Question : Un délégué du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile est-il habilité à soumettre un demandeur d'asile au contrôle visé au paragraphe 16(1.1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* au sujet de sa demande d'asile, après que la demande a été déférée à la Section de la protection des réfugiés pour décision?

Réponse : Oui.

Question : Si un demandeur d'asile a indiqué sur le formulaire Fondement de la demande d'asile ou

appears on the record of the Refugee Protection Division that the claimant has counsel of record, is it a breach of subsection 167(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* and a breach of procedural fairness for an officer to examine the refugee claimant about their refugee claim after the claim has been referred to the Refugee Protection Division for determination without advising counsel of record of the proposed examination and providing counsel an opportunity to attend?

Answer: Yes.

NADON J.A.: I agree.

WEBB J.A.: I agree.

ailleurs qu'il a un conseil, pour que ce renseignement soit versé au dossier de la SPR, un agent enfreint-il le paragraphe 167(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et les principes d'équité procédurale en soumettant le demandeur d'asile à un contrôle sur sa demande d'asile après que l'affaire a été déferée à la SPR pour décision sans aviser le conseil de la tenue du contrôle et sans lui donner la possibilité d'y assister?

Réponse : Oui.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je suis d'accord.