

A-114-87

A-114-87

Ashok Kumar (*Applicant*)**Ashok Kumar** (*requérant*)

v.

c.

Minister of Employment and Immigration
(*Respondent*)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*intimé*)**INDEXED AS: KUMAR v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)****RÉPERTORIÉ: KUMAR c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)**

Court of Appeal, Mahoney, Stone and MacGuigan JJ.—Toronto, November 3 and 5, 1987.

Cour d'appel, juges Mahoney, Stone et MacGuigan—Toronto, 3 et 5 novembre 1987.

Judicial review — Applications to review — Immigration Appeal Board finding applicant not Convention refugee — Denied fair hearing — Chairman's questions intrusive, intimidating and interfering with orderly presentation of case — Denied opportunity to respond to additional evidence, to have been filed by respondent, upon which respondent's case partially based — Breaches of natural justice — Application allowed — Matter referred back for rehearing — Respondent to call deported applicant as witness and to pay expenses if chooses to appear.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — La Commission d'appel de l'immigration a statué que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Le requérant n'a pas obtenu une audition impartiale — Les questions du président étaient gênantes et intimidantes et ont nui à la présentation ordonnée de la cause — Refus d'accorder la possibilité de répondre à la preuve additionnelle qui devait être produite par l'intimé et sur laquelle sa cause était, en partie, fondée — Violation de la justice naturelle — Demande accueillie — Affaire renvoyée pour nouvelle audition — L'intimé devra citer le requérant expulsé comme témoin et payer ses frais s'il choisit de comparaître.

Immigration — Refugee status — Hindu from Punjab — Minister and Immigration Appeal Board denying refugee status — Application to review — Deported as Department considering application without merit — Application allowed — Denials of natural justice — Not afforded fair hearing — Intrusive and intimidating questioning by Board Chairman — Not afforded opportunity to respond to additional evidence — Respondent to call applicant as witness at rehearing and pay expenses.

Immigration — Statut de réfugié — Hindou du Pendjab — Le ministre et la Commission d'appel de l'immigration n'ont pas accordé le statut de réfugié — Demande d'examen — Expulsé parce que le Ministère a considéré que la demande n'était pas fondée — Demande accueillie — Dénis de justice naturelle — Le requérant n'a pas obtenu une audition impartiale — Questions gênantes et intimidantes posées par le président de la Commission — Refus d'accorder la possibilité de répondre à la preuve additionnelle — L'intimé devra citer le requérant comme témoin à la nouvelle audition et payer ses frais.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

g LOIS ET RÈGLEMENTS

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28. Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981, SOR/81-420, r. 24.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention), DORS/81-420, règle 24.

COUNSEL:

AVOCAT:

No one appearing for applicant.

i Personne n'a comparu pour le compte du requérant.

Beverly J. Wilton for respondent.*Beverly J. Wilton* pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREUR:

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

j *Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: The applicant is a Hindu from the Punjab. He entered Canada as a visitor and claimed to be a Convention refugee. The Minister determined he was not. He applied to the Immigration Appeal Board for a redetermination. The Board determined he was not a Convention refugee. The applicant applied under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] to set aside that decision. He did not appear at the hearing of his application because he had been deported. Counsel for the respondent advised the Court that the deportation order had been executed because the Minister's department considered that the section 28 application was frivolous and without merit. The Department was wrong. It is clear on the face of the record that the applicant was not afforded a fair hearing by the Board. He was denied natural justice.

It is necessary to recite passages from the transcript. The cast of characters are Mr. J. A. Taylor, counsel for the applicant, Mr. J. D. Taylor, counsel for the Minister and Mr. J. Weisdorf, presiding member of the Board, as well as the witnesses. An interpreter was employed.

The examination in chief of the applicant began at page 2 of the transcript. The tone of the hearing was set almost immediately.

Q. Further, you indicated that you are here—

THE CHAIRMAN: I don't care what he indicated; I want to hear today what he's indicating.

MR. J.A. TAYLOR: All right, sir.

Q. What is your political opinion; can you give us a run-down on what your political feelings are in relation to the Punjab in India?

THE CHAIRMAN: He never claimed political status—fear for political reasons.

MR. J.A. TAYLOR: I believe he did, sir, in—

THE CHAIRMAN: He did? Okay, go ahead. I'm sorry, I stand corrected; that's what he said.

MR. J.A. TAYLOR: I may be wrong, but he mentions about wanting a united India, and that he didn't believe in the concept of Kalistan.

THE CHAIRMAN: Who cares? (Transcript p. 2, l. 24 to p. 3, l. 15.)

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

LE JUGE MAHONEY: Le requérant est un Hindou du Pendjab. Il est entré au Canada en tant que visiteur, et il a réclamé le statut de réfugié au sens de la Convention. Le ministre a décidé qu'il ne l'était pas. Il a demandé à la Commission d'appel de l'immigration de procéder à un réexamen. Celle-ci a décidé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Le requérant s'est fondé sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour faire annuler cette décision. Il n'a pas comparu à l'audition de sa requête parce qu'il avait été expulsé. L'avocat de l'intimé a informé la Cour que l'ordonnance d'expulsion avait été exécutée parce que, de l'avis du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, la demande fondée sur l'article 28 était frivole et sans fondement. Le Ministère a eu tort. Il ressort du dossier que la Commission n'avait pas accordé au requérant une audition impartiale. Il a fait l'objet d'un déni de justice naturelle.

Il est nécessaire de citer des passages de la transcription. Les personnages sont M^e J. A. Taylor, avocat du requérant, M^e J. D. Taylor, avocat du ministre et M. J. Weisdorf, le membre qui a présidé la Commission, ainsi que les témoins. On a retenu les services d'un interprète.

L'interrogatoire principal du requérant a commencé à la page 2 de la transcription. On a presque immédiatement donné le ton à l'audition.

[TRADUCTION] Q. De plus, vous avez fait savoir que vous êtes là—

LE PRÉSIDENT: Ce qu'il a fait savoir m'est égal; je veux entendre aujourd'hui ce qu'il fait savoir.

M^e J.A. TAYLOR: D'accord, Monsieur le président.

Q. Quelle est votre opinion politique; pouvez-vous me mettre au courant de votre opinion politique à l'égard du Pendjab de l'Inde?

LE PRÉSIDENT: Il n'a jamais revendiqué un statut politique—crainte inspirée par des motifs politiques.

M^e J.A. TAYLOR: Je crois qu'il l'a fait, Monsieur le président, dans—

LE PRÉSIDENT: Il l'a fait? D'accord, continuez. Je suis désolé, je reconnais mon erreur; c'est ce qu'il a dit.

M^e J.A. TAYLOR: Il se peut que j'aie tort, mais il fait état de son désir de voir une Inde unifiée, et il ne croyait pas au concept de Kalistan.

LE PRÉSIDENT: Qu'est-ce que cela peut bien faire? (Transcription, p. 2, l. 24 à la p. 3, l. 15.)

The applicant went on to describe an incident of 24 Hindus recently reported taken from a bus in the Punjab and murdered by Sikh terrorists. The Chairman again intervened.

THE CHAIRMAN: Do you have any idea what would happen to you if you returned to the Punjab?

A. I will be murdered there.

THE CHAIRMAN: Really? You'll be one of the twenty-four people that got killed. (Transcript p. 4, l. 25 to l. 29.)

The applicant next described events in his home district. He told of a friend who had, two months before the Board's hearing, been taken from a cinema and murdered by two motorcyclists. The Chairman's intervention on that evidence concluded:

THE CHAIRMAN: Did they identify themselves?

THE WITNESS: The police doesn't take any action against them.

THE CHAIRMAN: Listen to my question. Did these two guys in the motorcycle identify themselves?

THE WITNESS: Those persons ran away.

THE CHAIRMAN: So, the answer is they didn't identify themselves; is that correct?

THE WITNESS: They were Sikh terrorists, and they ran away.

THE CHAIRMAN: How do you know that?

THE WITNESS: All my friends there, who were there, say this.

THE CHAIRMAN: So, that makes it true. Go ahead. (Transcript p. 6, l. 20 to p. 7, l. 7.)

The examination in chief ended at the top of page 12 and cross-examination was introduced on the following note:

THE CHAIRMAN: Thank you.

Do you want to ask any questions?

MR. J.D. TAYLOR: Not as many as I respond [*sic*] generally, but I do have several.

THE CHAIRMAN: Are you sure?

MR. J.D. TAYLOR: Just to cover certain bases for approximately ten minutes maximum.

THE CHAIRMAN: I don't know why you want to ask any questions. This is one of the most ridiculous cases I have ever heard in my life. (Transcript p. 12, l. 12 to l. 23.)

Following his own cross-examination, the applicant called another witness, a Hindu also from the Punjab, now a Canadian citizen. The examination in chief began at the last line on page 24. At page 26, line 27, the Chairman again took over. The

Le requérant a alors décrit un incident qu'on a récemment signalé: vingt-quatre Hindous ont été retirés d'un autobus dans le Pendjab et assassinés par des terroristes sikhs. Le président est intervenu encore une fois.

a [TRADUCTION] LE PRÉSIDENT: Avez-vous une idée de ce qui vous arriverait si vous retourniez au Pendjab?

R. J'y serai assassiné.

b LE PRÉSIDENT: Vraiment? Vous serez du nombre des vingt-quatre personnes qui se sont fait tuer. (Transcription, p. 4, l. 25 à l. 29.)

Le requérant a décrit ensuite des événements qui s'étaient déroulés dans son quartier natal. Il a parlé d'un ami qui avait, deux mois avant l'audition tenue par la Commission, été retiré d'un cinéma et assassiné par deux motocyclistes. À propos de ce témoignage, le président est intervenu en concluant:

d [TRADUCTION] LE PRÉSIDENT: Est-ce qu'ils ont dit qui ils étaient?

LE TÉMOIN: La police n'a pris aucune mesure contre eux.

LE PRÉSIDENT: Écoutez ma question. Est-ce que les deux individus en motocyclette ont dit qui ils étaient?

LE TÉMOIN: Ces personnes se sont enfuies.

e LE PRÉSIDENT: Ainsi donc, la réponse est qu'ils n'ont pas dit qui ils étaient; est-ce exact?

LE TÉMOIN: Ils étaient des terroristes sikhs, et ils se sont enfuis.

LE PRÉSIDENT: Comment le savez-vous?

f LE TÉMOIN: Tous mes amis de là-bas qui y étaient présents le disent.

LE PRÉSIDENT: Et cela règle la question. Continuez. (Transcription, p. 6, l. 20 à la p. 7, l. 7.)

g L'interrogatoire principal a pris fin en haut de la page 12 et le contre-interrogatoire a commencé sur le ton suivant:

LE PRÉSIDENT: Merci.

Désirez-vous poser des questions?

h M^E J.D. TAYLOR: Pas aussi nombreuses que celles auxquelles j'ai répondu [*sic*] en général, mais j'ai bien des questions à poser.

LE PRÉSIDENT: En êtes-vous certain?

M^E J.D. TAYLOR: Simplement pour obtenir quelques précisions, et cela va prendre environ dix minutes au maximum.

i LE PRÉSIDENT: Je ne sais pas pourquoi vous voulez poser des questions. C'est l'une des affaires les plus ridicules que j'ai jamais entendues de ma vie. (Transcription, p. 12, l. 12 à l. 23.)

À la suite de son propre contre-interrogatoire, le requérant a cité un autre témoin, un Hindou également du Pendjab, qui est maintenant citoyen canadien. L'interrogatoire principal a commencé à la dernière ligne de la page 24. À la page 26, ligne

following exchange occurred after the witness had testified that he would not return to the Punjab because it would not be safe and his friends could not guarantee his safety.

THE CHAIRMAN: Can they guarantee your safety in New York City?

THE WITNESS: If you compare to Punjab situation, yes.

THE CHAIRMAN: Or Detroit where there was 600 murders last year?

THE WITNESS: I haven't tried a few times (*sic*); I never have any problem.

THE CHAIRMAN: Did you have any problems when you were last in the Punjab?

THE WITNESS: That's right.

THE CHAIRMAN: What problems did you have?

THE WITNESS: Well, I didn't have any problem in particular, but there was a risk involved that anything can happen to you while you are there, because they don't give any reasons—couple of guys might come on motorcycle or jeep and—

THE CHAIRMAN: Let me make my point, Mr. Taylor, the articles which have been filed—the newspaper articles—said there were 600 murders in the Punjab last year. There were 600 murders in Detroit last year. Why would you be safer in North America than you would be in the Punjab? (Transcript p. 28, l. 9 to p. 29, l. 5.)

All of the foregoing passages occurred during examination in chief. I cannot escape the conclusion that the intrusive and intimidating character of the Chairman's interventions interfered significantly with the applicant's presentation of his case.

During the course of the respondent's argument, a question arose as to the accuracy of statistical data relied on by the respondent as to the proportions of the Punjab's population of Sikhs and Hindus. It appears that the representations were not supported at all by evidence on the record. The respondent offered further documentary evidence which was not immediately available.

THE CHAIRMAN: I'll give you a chance to file that after you give a copy of that documentation to your friend. We won't make any decision until you send it to him, he has a chance to reply to it, either in personal [*sic*] or in writing as he sees fit. Does that sound fair?

MR. J.D. TAYLOR: Yes.

THE CHAIRMAN: We will reserve on the decision. (Transcript p. 33, l. 17 to l. 27.)

The respondent was then permitted to make the point he said was supported by the missing evi-

27, le président est intervenu encore une fois. Voici le dialogue qui s'est déroulé après que le témoin eut déposé qu'il ne retournerait pas au Pendjab parce que c'était dangereux et que ses amis ne pourraient garantir sa sécurité.

[TRADUCTION] LE PRÉSIDENT: Peuvent-ils garantir votre sécurité dans la ville de New York?

LE TÉMOIN: Si vous faites la comparaison avec la situation du Pendjab, oui.

LE PRÉSIDENT: Ou à Détroit où il y a eu 600 meurtres l'année dernière?

LE TÉMOIN: J'y suis allé quelquefois; je n'ai jamais eu de problèmes.

LE PRÉSIDENT: Avez-vous eu des problèmes lorsque vous avez été au Pendjab la dernière fois?

LE TÉMOIN: Mais oui.

LE PRÉSIDENT: Quels sont les problèmes que vous avez eus?

LE TÉMOIN: Eh bien, je n'ai pas eu de problèmes en particulier, mais il y avait le risque que tout peut vous arriver pendant que vous y êtes, parce qu'ils ne donnent pas de motifs—deux ou trois types pourraient venir en motocyclette ou en jeep et—

LE PRÉSIDENT: Laissez-moi, M^e Taylor, faire remarquer que selon les articles qui ont été déposés—les articles de journaux,—il y a eu 600 meurtres au Pendjab l'année dernière. Il y a eu 600 meurtres à Détroit l'année dernière. Pourquoi seriez-vous plus en sécurité en Amérique du Nord qu'au Pendjab?

Tout le dialogue précédent a eu lieu au cours de l'interrogatoire principal. Je me vois dans l'obligation de conclure que le caractère gênant et intimidant des interventions du président a, dans une grande mesure, empêché le requérant de présenter adéquatement sa cause.

Au cours de l'argumentation de l'intimé, il s'est posé la question relative à l'exactitude des données statistiques invoquées par l'intimé quant aux proportions de la population des Sikhs et des Hindous du Pendjab. Il appert que les observations n'étaient pas étayées par les éléments de preuve versés au dossier. L'intimé a offert de produire une autre preuve documentaire qui n'était pas immédiatement disponible.

[TRADUCTION] LE PRÉSIDENT: Je vous donnerai une chance de la déposer quand vous aurez envoyé une copie de cette documentation à votre collègue. Jusque-là, nous ne rendrons aucune décision pour qu'il ait la chance d'y répondre, soit en personne, soit par écrit comme bon lui semble. Cela semble-t-il équitable?

M^e J.D. TAYLOR: Oui.

LE PRÉSIDENT: Nous nous réserverons de rendre la décision. (Transcription, p. 33, l. 17 à l. 27.)

L'intimé a obtenu par la suite l'autorisation d'exposer le point qui, selon lui, était étayé par la

dence. The hearing concluded on the following note:

THE CHAIRMAN: We'll reserve until after he [*sic*] receives that information and your submissions—both Counsels submissions—in regard to that information. (Transcript p. 35, l. 16 to l. 18.)

The hearing was conducted in Toronto February 9, 1987. The Board's decision, dated seven days later, February 16, was signed February 23. The additional documentation is not on the record. Both the applicant and his counsel lived in London, Ontario.

I am impelled to the inference that the additional evidence, upon which the respondent was allowed partially to base his case, was never submitted or, at the very least, given the pertinent dates and distances, that the applicant was not afforded a reasonable opportunity to make submissions concerning it. The evidence cannot be said to have been clearly irrelevant. The respondent considered it was.

In my opinion both the latter failure and the Chairman's gross interference with the orderly presentation of the applicant's case were denials of natural justice which require that this section 28 application be allowed, that the decision of the Board be set aside and that the matter be referred back for rehearing. I do not consider it necessary to pursue the question of bias in the legal sense of that term but I would direct that the matter be heard by a differently constituted panel.

This decision will be entirely ineffectual unless the applicant is afforded a genuine opportunity to present his case at the rehearing. I would accordingly further order the respondent to call the applicant as a witness at the rehearing by serving a summons issued under rule 24 of the *Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees)*, 1981 [SOR/81-420]. Since he is not now in Canada, the applicant does not have to answer that summons but, if he chooses to do so, the respondent will, under rule 24, have both the obligation and authority to pay his expenses. Finally, I would direct the Deputy Attorney General of Canada, as an officer of the Court, to report in writing to the Registry of the Court on or before February 29, 1988, as to the action taken by the respondent and the Board to give effect to the judgment herein

preuve manquante. L'audition a pris fin avec la note suivante:

LE PRÉSIDENT: Nous remettons à plus tard notre décision jusqu'à ce qu'il ait reçu ces renseignements et vos observations—les observations des deux avocats—à l'égard de ces renseignements. (Transcription, p. 35, l. 16 à l. 18.)

L'audition a eu lieu à Toronto le 9 février 1987. La décision de la Commission, datée sept jours plus tard, soit le 16 février, a été signée le 23 février. La documentation additionnelle ne figure pas au dossier. Tant le requérant que son avocat habitaient London (Ontario).

Je me vois dans l'obligation de conclure que la preuve additionnelle, sur laquelle l'intimé a été autorisé en partie à fonder sa cause, n'a jamais été soumise, ou que, à tout le moins, étant donné les dates et les distances pertinentes, le requérant n'a pas eu la possibilité raisonnable de faire des observations à cet égard. On ne saurait dire que cette preuve était manifestement hors de propos. L'intimé a considéré qu'elle l'était.

J'estime que tant l'omission de l'intimé que l'intervention flagrante du président dans la présentation ordonnée de la cause du requérant constituaient des dénis de justice naturelle, en raison desquels la demande fondée sur l'article 28 doit être accueillie, la décision de la Commission annulée et l'affaire renvoyée pour nouvelle audition. Je juge inutile de poursuivre la question de la partialité dans le sens juridique du terme, mais je suis d'avis d'ordonner que l'affaire soit entendue par une formation différente.

La présente décision n'a d'effet que si le requérant a véritablement la possibilité de présenter sa cause à la nouvelle audition. En conséquence, j'ordonnerais en outre que l'intimé cite le requérant comme témoin à la nouvelle audition en signifiant une citation émise en vertu de la règle 24 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention)*, [DORS/81-420]. Puisque, actuellement, le requérant ne se trouve pas au Canada, il n'a pas à répondre à cette citation, mais s'il choisit de le faire, l'intimé tient de l'article 24 tant l'obligation que l'autorisation de payer ses frais. J'ordonne en outre au sous-procureur général du Canada, en tant qu'officier de la Cour, de signaler au plus tard le 29 février 1988 au greffe de la Cour la mesure prise par l'intimé et la Commission pour donner

and I would reserve the jurisdiction of the Court arising out of this application to make such further and other orders as may appear desirable to ensure that the judgment is effectual.

STONE J.: I agree.

MACGUIGAN J.: I agree.

effet au jugement rendu en l'espèce, et la Cour se réserve le pouvoir, par suite de la présente demande, de rendre toute autre ordonnance qu'elle juge souhaitable pour s'assurer de l'efficacité du
a jugement.

LE JUGE STONE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE MACGUIGAN: Je souscris aux motifs
b ci-dessus.