

A-21-99

A-21-99

Nasteha Mohamed Adam (*Appellant*) (*Applicant in the Trial Division*)

Nasteha Mohamed Adam (*appelante*) (*demanderesse en première instance*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration (*Respondent*) (*Respondent in the Trial Division*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (*intimé*) (*défendeur en première instance*)

INDEXED AS: ADAM v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: ADAM c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Rothstein, McDonald and Sharlow JJ.A.—Toronto, August 22 and 25, 2000.

Cour d'appel, juges Rothstein, McDonald et Sharlow, J.C.A.—Toronto, 22 et 25 août 2000.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Certified question: whether inherent jurisdiction to extend statutory time limitation when justice requiring it, and when strict adherence to time limitation resulting in frustration of legislative purpose — Immigration Regulations, 1978, s. 11.4(2)(b) imposing 15-day time limitation for application by failed refugee claimant for membership in post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class — Immigration officer rejecting claim as made out of time — Not having jurisdiction to extend statutory time limit under PDRCC regulations — Time limit integral part of determination procedure for PDRCC class, statutory limitation on immigration officer's authority to deal with applications under PDRCC regulations — Language of time limitation clear, unambiguous.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — Question certifiée: Est-ce qu'il existe un pouvoir inhérent de proroger un délai légal lorsque la justice l'exige et que le strict respect du délai va contre l'objectif de la loi? — L'art. 11.4(2)(b) du Règlement sur l'immigration de 1978 impose un délai de prescription de 15 jours aux demandeurs déboutés du statut de réfugié pour la présentation d'une demande visant l'attribution de la qualité de demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) — L'agent d'immigration a rejeté la demande parce qu'elle était tardive — Il n'avait pas compétence pour proroger le délai légal fixé par le règlement régissant les DNRSRC — Le délai de prescription fait partie intégrante de la procédure d'attribution de la qualité de DNRSRC et constitue une limite légale à la compétence conférée aux agents d'immigration pour traiter les demandes en vertu du règlement régissant les DNRSRC — La disposition qui fixe ce délai est claire, sans ambiguïté.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Certified question: whether failure to provide in post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class regulations for discretionary power to extend time limit breach of Charter, s. 7 as not in accord with principles of fundamental justice — Failed refugee claimants entitled to procedure in accord with fundamental justice in determination of potential risk of removal — Issue not whether strict time limitation with no provision for discretionary extension accords with fundamental justice principles, but whether scheme of Act affords sufficient procedural protection against removal to country where personal security at risk — Act providing such protection by giving (i) right to seek judicial review of negative refugee determination; (ii) right under s. 114(2) to apply for permanent residence in Canada on humanitarian, compassionate grounds (possibly including risk assessment), coupled with right to seek stay of removal pending determination of application; (iii) right to make PDRCC application which must include risk assessment — Time limitation

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Question certifiée: le défaut de prévoir, dans le règlement régissant les demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (DNRSRC), le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai de prescription contrevient-il à l'art. 7 de la Charte parce qu'il n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale? — Les demandeurs déboutés du statut de réfugié ont droit à une procédure conforme aux principes de justice fondamentale pour l'évaluation du risque auquel leur renvoi peut les exposer — La question à trancher ne consistait pas à déterminer si un délai de prescription strict sans attribution d'un pouvoir discrétionnaire est conforme aux principes de justice fondamentale, mais si le régime établi par la Loi offre une protection suffisante, sur le plan de la procédure, contre le renvoi vers un pays où la sécurité de la personne est menacée — La Loi offre cette protection en conférant (i) le droit de demander le contrôle judiciaire du rejet de la revendication du statut de réfugié; (ii) le droit de demander la résidence permanente au Canada en invoquant des motifs

imposing reasonable obligation of diligence on potential applicant, but neither vitiating safeguards available to person at risk of being deprived of personal security through removal to another country, nor compelling immigration authorities to read mandatory time limitation as though subject to discretionary extension.

These were the answers to questions certified by a Motions Judge in dismissing an application for judicial review of an immigration officer's refusal of the applicant's post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class application. *Immigration Regulations, 1978*, paragraph 11.4(2)(b) imposes a 15-day time limitation for an application by a failed refugee claimant for membership in the PDRCC class but, pursuant to an administrative guideline, PDRCC applications postmarked within 22 days of the decision date are accepted as on time. Along with the notification of its decision that her refugee claim had been rejected, the CRDD sent the appellant information on making a PDRCC application and an application form. That information explained that a PDRCC application must be made within 15 days of the date on the notice of decision. The appellant mailed a PDRCC application well outside the 15-day limit. The immigration officer rejected the application summarily on the ground that he did not have authority to deal with an application post-marked more than 22 days after the negative refugee determination. The Motions Judge certified the following questions: (1) whether an immigration officer has an inherent jurisdiction to extend the statutory time limit for filing an application under the PDRCC regulations; and (2) whether the failure to provide in the PDRCC regulations for a discretionary power to extend the time limit is a breach of Charter, section 7 as not in accordance with the principles of fundamental justice. Section 7 provides that everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Held, the appeal should be dismissed and both questions answered in the negative.

(1) The time limit is an integral part of the determination procedure for the PDRCC class and thus is a statutory limitation on the authority of immigration officers to deal with applications under the PDRCC regulations. The time

d'ordre humanitaire (avec la possibilité d'une évaluation du risque), en vertu de l'art. 114(2), tout en demandant qu'il soit sursis à la mesure de renvoi jusqu'à l'issue de la demande; (iii) le droit de présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, qui comporte nécessairement une évaluation du risque — Le délai de prescription impose au demandeur éventuel une obligation de diligence raisonnable, mais ne porte pas atteinte aux garanties offertes à la personne dont la sécurité de la personne est menacée si elle est renvoyée dans un autre pays, ni n'oblige les autorités de l'immigration à interpréter le délai de prescription obligatoire comme s'il pouvait faire l'objet d'une prorogation discrétionnaire.

Voici les réponses aux questions certifiées par le juge des requêtes qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire du refus de l'agent d'immigration d'attribuer la qualité de demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada (DNRSRC) à la demanderesse. L'alinéa 11.4(2)(b) du *Règlement sur l'immigration de 1978* impose au demandeur débouté du statut de réfugié un délai de prescription de 15 jours pour la présentation d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, mais, en vertu d'une ligne directrice administrative, les demandes visant l'attribution de la qualité de DNRSRC oblitérées dans les 22 jours suivant la date de la décision sont acceptées comme présentées dans le délai imparti. Lorsque la SSR a donné avis à l'appelante du rejet de sa revendication, elle y a joint des renseignements sur la possibilité de présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, ainsi qu'un formulaire de demande. Ces renseignements précisaient que la demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC devait être présentée dans les 15 jours suivant la date de l'avis de la décision. L'appelante a posté une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC bien après l'expiration du délai de prescription de 15 jours. Un agent d'immigration a rejeté sommairement sa demande parce qu'il n'avait pas le pouvoir de traiter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC oblitérée plus de 22 jours après la date du rejet de la revendication. Le juge des requêtes a certifié les questions suivantes: 1) Un agent d'immigration a-t-il le pouvoir inhérent de proroger le délai légal fixé pour le dépôt d'une demande sous le régime du règlement régissant les DNRSRC? 2) Le défaut d'attribuer, dans le règlement régissant les DNRSRC, un pouvoir discrétionnaire de proroger ce délai contrevient-il à l'article 7 de la Charte parce qu'il n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale? L'article 7 garantit à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et prévoit qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Arrêt: l'appel est rejeté et les deux questions reçoivent une réponse négative.

1) Le délai de prescription fait partie intégrante de la procédure d'attribution de la qualité de DNRSRC et constitue une limite légale à la compétence conférée aux agents d'immigration pour traiter les demandes présentées en vertu

limitation is clear and unambiguous.

(2) Failed refugee claimants are entitled to a procedure that accords with the principles of fundamental justice in the determination of the potential risk faced by them in the event of removal. However, the issue was not whether the existence of a strict time limitation for PDRCC applications, with no provision for discretionary extension, accords with the principles of fundamental justice, but whether the scheme of the *Immigration Act* as a whole affords failed refugee claimants sufficient procedural protection against removal to a country where their personal security is at risk. That test was met. The *Immigration Act* provides several procedural safeguards to a failed refugee claimant who faces a risk of removal to such a country. There is a right to seek judicial review of the negative refugee determination; second, there is a right under subsection 114(2) to apply for permanent residence in Canada on humanitarian and compassionate grounds (which may include a risk assessment), coupled with the right to seek a stay of removal pending the determination of such an application; and third, there is a right to make a PDRCC application which must include a risk assessment. The time limitation attached to the right to make a PDRCC application imposes on an intended applicant a reasonable obligation of diligence. That requirement does not vitiate the safeguards that are available to a person at risk of being deprived of personal security through removal to another country. Nor does it compel the immigration authorities to read the time limitation, which by its terms is mandatory, as though it is subject to a discretionary extension.

A person who does not file a PDRCC application, or whose PDRCC application fails, retains the option of an independent application for humanitarian and compassionate relief and a stay of removal, which in an appropriate case would include a risk assessment.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 7.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 53(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43), 114(2) (as am. *idem*, s. 102).

du règlement régissant les DNRSRC. La disposition qui fixe ce délai est claire et ne comporte aucune ambiguïté.

2) Les demandeurs déboutés du statut de réfugié ont droit à une procédure conforme aux principes de justice fondamentale pour l'évaluation du risque auquel leur renvoi peut les exposer. Néanmoins, la question à trancher ne consiste pas à déterminer si l'existence d'un délai de prescription strict pour le dépôt d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, sans disposition conférant un pouvoir discrétionnaire de prorogation, est conforme aux principes de justice fondamentale, mais si le régime établi par la *Loi sur l'immigration*, dans son ensemble, offre aux demandeurs déboutés du statut de réfugié une protection suffisante, sur le plan de la procédure, contre leur renvoi vers un pays où leur sécurité personnelle est menacée. Le régime législatif satisfaisait à ce critère. La *Loi sur l'immigration* établit plusieurs mesures de protection, sur le plan de la procédure, dont peuvent se prévaloir les demandeurs déboutés du statut de réfugié susceptibles d'être renvoyés dans un tel pays. Ils peuvent, premièrement, demander le contrôle judiciaire du rejet de leur revendication du statut de réfugié; deuxièmement, demander la résidence permanente au Canada en invoquant des motifs d'ordre humanitaire (avec la possibilité d'une évaluation du risque), en vertu du paragraphe 114(2), tout en demandant qu'il soit sursis à la mesure de renvoi jusqu'à l'issue de la demande; et, troisièmement, présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, qui comporte nécessairement une évaluation du risque. Le délai de prescription qui restreint le droit de présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC impose au demandeur éventuel une obligation de diligence raisonnable. Cette exigence ne porte pas atteinte aux garanties offertes à la personne dont la sécurité risque d'être menacée si elle est renvoyée dans un autre pays. Elle n'oblige pas non plus les autorités de l'immigration à interpréter ce délai de prescription, exprimé en termes obligatoires, comme s'il pouvait faire l'objet d'une prorogation discrétionnaire.

Une personne qui ne dépose pas de demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, ou dont la demande d'attribution de la qualité de DNRSRC est rejetée, peut toujours présenter une demande indépendante fondée sur des motifs d'ordre humanitaire et une demande de sursis du renvoi, qui comporteraient, le cas échéant, une évaluation du risque.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 7.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 53(1)b) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43), 114(2) (mod., *idem*, art. 102).

Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 2(1) "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" (as am. by SOR/93-44, s. 1), 11.4(2)(b) (as enacted *idem*, s. 10; 97-182, s. 5).

Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 2(1) «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» (mod. par DORS/93-44, art. 1), 11.4(2)b (édicte, *idem*, art. 10; 97-182, art. 5).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. granted [2000] S.C.C.A. No. 106 (QL); *Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. submitted [2000] S.C.C.A. No. 251 (QL).

DISTINGUISHED:

Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 3 F.C. 487; (1989), 61 D.L.R. (4th) 573; 47 C.R.R. 361; 8 Imm. L.R. (2d) 165 (C.A.).

APPEAL, authorized by certification of questions, from the decision of a Motions Judge that there is neither authority nor obligation to extend the time limit within which to claim membership in the PDRCC class. The questions certified were: (1) whether an immigration officer has an inherent jurisdiction to extend the statutory time limit for filing an application under the PDRCC regulations; and (2) whether the failure to provide in the PDRCC regulations for a discretionary power to extend the time limit is a breach of Charter, section 7 because it does not accord with the principles of fundamental justice (*Adam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 161 F.T.R. 42 (F.C.T.D.)). Both questions were answered in the negative and the appeal was dismissed.

APPEARANCES:

Geraldine Sadoway for appellant (applicant in the Trial Division).

Susan Nucci for respondent (respondent in the Trial Division).

SOLICITORS OF RECORD:

Parkdale Community Legal Services, Toronto, for appellant (applicant in the Trial Division).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 2 C.F. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée [2000] S.C.C.A. n° 106 (QL); *Farhadi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. demandée [2000] S.C.C.A. n° 251 (QL).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 487; (1989), 61 D.L.R. (4th) 573; 47 C.R.R. 361; 8 Imm. L.R. (2d) 165 (C.A.).

APPEL, autorisé par la certification de questions, interjeté à l'encontre de la décision par laquelle un juge des requêtes a statué qu'il n'existait ni pouvoir ni obligation de proroger le délai de prescription du dépôt d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC. Les questions certifiées étaient les suivantes: 1) Un agent d'immigration a-t-il le pouvoir inhérent de proroger le délai légal fixé pour le dépôt d'une demande sous le régime du règlement régissant les DNRSRC; 2) Le défaut d'attribuer, dans le règlement régissant les DNRSRC, un pouvoir discrétionnaire de proroger ce délai contrevient-il à l'article 7 de la Charte parce qu'il n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale? (*Adam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 161 F.T.R. 42 (C.F. 1^{re} inst.)). Ces deux questions ont reçu une réponse négative et l'appel a été rejeté.

ONT COMPARU:

Geraldine Sadoway pour l'appelante (demanderesse en première instance).

Susan Nucci pour l'intimé (défendeur en première instance).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Parkdale Community Legal Services, Toronto, pour l'appelante (demanderesse en première instance).

Deputy Attorney General of Canada for respondent (respondent in the Trial Division).

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé (défendeur en première instance).

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par

[1] SHARLOW J.A.: The issue in this case is whether an immigration officer has the authority or the obligation to consider a request for an extension of the time limitation in paragraph 11.4(2)(b) of the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172 [as enacted by SOR/93-44, s. 10; 97-182, s. 5]. That Regulation imposes a 15-day time limitation for an application by a failed refugee claimant for membership in the "post-determination refugee claimants in Canada" (PDRCC) class.

[1] LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: La question en litige est celle de savoir si un agent d'immigration a le pouvoir ou l'obligation de trancher une demande de prorogation du délai de prescription fixé par l'alinéa 11.4(2)b) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172 [édicte par DORS/93-44, art. 10; 97-182, art. 5]. Selon ce Règlement, un demandeur débouté du statut de réfugié a 15 jours pour présenter une demande visant l'attribution de la qualité de «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» (DNRSRC).

[2] The Motions Judge decided that there was no authority or obligation to extend the time limitation: (1998), 161 F.T.R. 42 (F.C.T.D.). However, he certified the following questions to permit his decision to be appealed to this Court [at page 50]:

[2] Le juge des requêtes a statué qu'il n'existait pas de pouvoir ni d'obligation de proroger le délai de prescription: (1998), 161 F.T.R. 42 (C.F. 1^{re} inst.). Il a toutefois certifié les questions suivantes pour permettre la formation d'un appel devant la Cour [à la page 50]:

Whether there is an inherent jurisdiction to extend a statutory time limitation when justice requires it and when the strict adherence to the time limitation results in the frustration of the legislative purpose.

Est-ce qu'il existe un pouvoir inhérent de proroger un délai légal lorsque la justice l'exige et que le strict respect du délai va contre l'objectif de la loi?

Whether, the strict 15 day time limitation set out in section 11.4(2)(b) of the *Immigration Regulations*, for an application to seek a risk assessment under the PDRCC programme, after receiving notice of refusal of a refugee claim, violates s. 7 of the *Charter of Rights and Freedoms*, as such a limitation, with no opportunity for an extension of time, is not in accordance with the principles of fundamental justice.

Est-ce que le délai strict de 15 jours prévu à l'alinéa 11.4(2)b) du *Règlement sur l'immigration*, pour une demande d'«évaluation du risque» en vertu du programme concernant les DNRSRC, après réception d'un avis de refus d'une revendication du statut de réfugié, viole l'art. 7 de la *Charte des droits et libertés*, étant donné qu'un tel délai, qui ne peut être prorogé, n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale?

[3] For the reasons that follow, I respectfully agree with the decision of the Motions Judge, and would answer both of these questions in the negative.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d'accord avec le juge des requêtes et je suis d'avis de répondre à ces deux questions par la négative.

[4] The facts are as follows. The appellant, Ms. Adam, is a citizen of Somalia. In 1991, when she was 18 years old, she fled that country to escape a civil war, going first to Kenya and then in 1996 to Canada, where she claimed refugee status. In a decision dated July 7, 1997, her refugee claim was rejected by the Convention Refugee Determination Division (CRDD).

[4] Les faits sont les suivants. L'appelante, M^{me} Adam, est citoyenne de la Somalie. Elle a quitté son pays en 1991, à l'âge de 18 ans, pour échapper à la guerre civile. Elle s'est d'abord rendue au Kenya, puis elle est arrivée au Canada en 1996, où elle a revendiqué le statut de réfugié. La section du statut de réfugié (SSR) a rejeté sa revendication dans une décision en date du 7 juillet 1997.

[5] Ms. Adam, as a failed refugee claimant, became subject to removal from Canada. However, she could have filed an application under subsection 11.4(2) of the Regulations for a determination that she was a member of the PDRCC class. That claim should have been made within 15 days of receiving notification of the decision rejecting her refugee claim. A successful PDRCC application would have precluded removal proceedings and entitled her to apply within Canada for landed immigrant status.

[6] In order to succeed in a PDRCC application, Ms. Adam would have had to satisfy an immigration officer that a number of conditions were met. For present purposes, it is necessary to point only to the condition set out in paragraph (c) of the definition of "member of the post-determination refugee claimants in Canada class" found in subsection 2(1) [as am. by SOR/93-44, s. 1] of the *Immigration Regulations, 1978*. That condition is that Ms. Adam is a person:

2. (1) . . .

"member of the post-determination refugee claimants in Canada class"

. . .

(c) who if removed to a country to which the immigrant could be removed would be subjected to an objectively identifiable risk, which risk would apply in every part of that country and would not be faced generally by other individuals in or from that country,

(i) to the immigrant's life, other than a risk to the immigrant's life that is caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care,

(ii) of extreme sanctions against the immigrant, or

(iii) of inhumane treatment of the immigrant.

[7] It was the position of Ms. Adam's counsel, which was undisputed by counsel for the Crown, that in Ms. Adam's case, the country in question would have been Somalia.

[8] The CRDD sent Ms. Adam information about the opportunity to make a PDRCC application, as well as

[5] En qualité de demanderesse déboutée du statut de réfugié, M^{me} Adam devenait donc susceptible d'être renvoyée du Canada. Elle aurait toutefois pu présenter une demande en vertu du paragraphe 11.4(2) du Règlement sur l'immigration pour se faire attribuer la qualité de DNRSRC. Elle devait déposer cette demande dans les 15 jours suivant la date où elle a reçu avis du rejet de sa revendication. Si sa demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC avait été accueillie, aucune mesure de renvoi n'aurait pu être prise contre elle et elle aurait été autorisée à demander le droit d'établissement sans quitter le Canada.

[6] Pour que sa demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC soit accueillie, M^{me} Adam aurait dû convaincre un agent d'immigration qu'elle satisfaisait à plusieurs conditions. Aux fins de l'appel, il suffit de mentionner la condition énoncée à l'alinéa c) de la définition d'un «demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada» figurant au paragraphe 2(1) [mod. par DORS/93-44, art. 1] du *Règlement sur l'immigration de 1978*. Selon cet alinéa, M^{me} Adam devait être une personne:

2. (1) [. . .]

«demandeur non reconnu du statut de réfugié au Canada»

[. . .]

c) dont le renvoi vers un pays dans lequel il peut être renvoyé l'expose personnellement, en tout lieu de ce pays, à l'un des risques suivants, objectivement identifiable, auquel ne sont pas généralement exposés d'autres individus provenant de ce pays ou s'y trouvant:

(i) sa vie est menacée pour des raisons autres que l'incapacité de ce pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats,

(ii) des sanctions excessives peuvent être exercées contre lui,

(iii) un traitement inhumain peut lui être infligé.

[7] L'avocate de M^{me} Adam a affirmé, et l'avocate de la Couronne n'a pas contesté, que le pays en cause dans le cas de M^{me} Adam aurait été la Somalie.

[8] Lorsque la SSR a donné avis à M^{me} Adam du rejet de sa revendication, elle y a joint des renseigne-

the required application form, with the notification of its decision that her refugee claim had been rejected. The first paragraph of the document describing the PDRCC application reads as follows:

Individuals who have been refused Convention refugee status in Canada have the option of applying for consideration under the *post-determination refugee claimants in Canada* (PDRCC) class. The PDRCC class is for people who, if they are not Convention refugees, would nevertheless be at risk if removed from Canada.

[9] This description of the PDRCC class is reasonably accurate. The PDRCC application form itself is a relatively simple one-page document, requiring only information that identifies the applicant and the country in respect of which the PDRCC application is being made. The form may be submitted by ordinary mail. No fee is payable under the *Immigration Regulations, 1978* for a PDRCC application.

[10] The information sent to Ms. Adam with her negative refugee decision says that a PDRCC application must be made “within 15 days of the date on the notice of the decision”. It also explains what appears to be an administrative guideline to the effect that PDRCC applications postmarked within 22 days of the decision date are accepted as being on time. That guideline has apparently been adopted to allow a reasonable time between the date on which the written notification of the decision is signed, and the date on which that notice can reasonably expect to be received by the refugee claimant through the mail. It is undisputed that the regulation itself stipulates that it is receipt of the notification that marks the commencement of the 15-day limitation period.

[11] There is no evidence that Ms. Adam would have been unable to understand the information that was sent to her, if she had read it. Nor does she deny having received it.

ments sur la possibilité de présenter une demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC, ainsi que le formulaire de demande requis. Le premier paragraphe du document décrivant la demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC disait ce qui suit:

[TRADUCTION] Les personnes qui se sont vu refuser la reconnaissance du statut de réfugié au Canada peuvent demander que leur situation soit examinée sous le régime applicable aux *demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada* (DNRSRC). Le régime applicable aux DNRSRC vise les personnes qui, bien qu’elles ne soient pas des réfugiés au sens de la Convention, seraient exposées à des risques si elles étaient renvoyées du Canada.

[9] Cette description des DNRSRC est raisonnablement exacte. Le formulaire de demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC est un document relativement simple d’une page, qui demande seulement des renseignements identifiant le demandeur et le pays visé par la demande. Ce formulaire peut être envoyé par courrier ordinaire. Aucun droit n’est exigible en vertu du *Règlement sur l’immigration de 1978* pour la présentation d’une demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC.

[10] Les renseignements transmis à M^{me} Adam avec la décision défavorable concernant sa revendication précisaient qu’une demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC devait être présentée [TRADUCTION] «dans les 15 jours suivant la date de l’avis de la décision». Ils expliquaient aussi ce qui semble être une ligne directrice administrative selon laquelle les demandes visant l’attribution de la qualité de DNRSRC oblitérées dans les 22 jours suivant la date de la décision sont acceptées comme présentées dans le délai imparti. Cette ligne directrice a apparemment été adoptée pour allouer un délai raisonnable entre la date de la signature de l’avis écrit de la décision et la date à laquelle on peut raisonnablement s’attendre que le revendicateur la reçoive par la poste. Il n’est pas contesté que le règlement proprement dit prévoit que c’est à la date de la réception de l’avis que le délai de prescription de 15 jours commence à courir.

[11] Aucune preuve n’établit que M^{me} Adam aurait été incapable de comprendre les renseignements qui lui ont été transmis si elle les avait lus. Elle ne nie pas non plus les avoir reçus.

[12] Ms. Adam made a PDRCC application, but it was not mailed until October 3, 1997, well outside the 15-day time limit. Her application was rejected summarily by an immigration officer on the basis that he did not have the authority to deal with a PDRCC application postmarked more than 22 days after the negative refugee determination. It is that decision that is the subject of the judicial review from which this appeal has been taken.

[13] The explanation for the late filing is as follows. During the refugee claim process, Ms. Adam was represented by a lawyer. Ms. Adam says in her affidavit that when she received the negative decision with respect to her refugee claim, she attempted to contact her lawyer, but he did not return her calls for approximately one week. When he finally contacted her, he explained that he had moved offices and as a result had not learned of the negative decision. She later met with him, and he explained the procedure for seeking judicial review of the decision. She paid him \$50 to cover the filing fee, which she had received from relatives in Canada.

[14] With respect to the possibility of a PDRCC application, Ms. Adam deposes as follows:

We did not discuss his assisting me in submitting a PDRCC, since this was too expensive. He did not advise me that there was a time limit for submitting the PDRCC and that I could sign the form and send it in on my own to ensure that the PDRCC application would be considered.

[15] This suggests that a PDRCC application was discussed with Ms. Adam, but rejected because of the cost of the lawyer's services. In a letter dated October 2, 1997, Ms. Adam's present lawyer represented to the Manager of the Post Determination Review section in Toronto that Ms. Adam's former lawyer did not inform Ms. Adam of the opportunity to complete a PDRCC application "as he believed the success rate to

[12] M^{me} Adam a présenté une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, mais ne l'a postée que le 3 octobre 1997, bien après l'expiration du délai de prescription de 15 jours. Un agent d'immigration a rejeté sommairement sa demande parce qu'il n'avait pas le pouvoir de traiter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC oblitérée plus de 22 jours après la date du rejet de la revendication. C'est cette décision qui fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire visée par l'appel.

[13] Voici l'explication fournie relativement à la présentation tardive de la demande. Au cours du processus de revendication du statut de réfugié, M^{me} Adam était représentée par un avocat. M^{me} Adam affirme dans son affidavit avoir tenté de communiquer avec son avocat lorsqu'elle a reçu la décision défavorable concernant sa revendication, mais que celui-ci ne l'a pas rappelée avant environ une semaine. Lorsqu'il a finalement communiqué avec elle, il lui a expliqué qu'il avait déménagé son bureau et qu'il n'avait donc pas pris connaissance de la décision défavorable. Elle l'a rencontré plus tard et il lui a expliqué la procédure à suivre pour demander le contrôle judiciaire de cette décision. Elle lui a versé la somme de 50 \$, qu'elle avait reçue de membres de sa famille au Canada pour payer les droits de dépôt.

[14] En ce qui concerne la possibilité de présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, M^{me} Adam a offert le témoignage suivant:

[TRADUCTION] Nous n'avons pas parlé de l'aide qu'il aurait pu m'apporter pour que je présente une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, parce que cette démarche coûtait trop cher. Il ne m'a pas dit qu'il existait un délai de prescription pour la présentation d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC ni que je pouvais signer un formulaire et l'envoyer moi-même pour m'assurer que ma demande serait traitée.

[15] Ce témoignage laisse croire que l'avocat a discuté d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC avec M^{me} Adam, mais que cette solution a été écartée en raison du coût des services de l'avocat. Dans une lettre postérieure, en date du 2 octobre 1997, l'avocate actuelle de M^{me} Adam a expliqué au directeur de la section de la révision des revendications refusées de Toronto que l'ancien avocat de M^{me}

be too low to apply”.

[16] It is not possible to determine from the record whether or not Ms. Adam’s former lawyer gave her appropriate advice with respect to the PDRCC procedure. But whatever his advice to Ms. Adam may have been, it is clear that the documents sent to her by the CRDD contained the information and the form she required.

[17] In due course, Ms. Adam’s application for leave to commence an application for judicial review of the negative refugee determination failed for failure to perfect the application record. The suggested reason for that is that Ms. Adam was unable to afford to pay her former lawyer, and no financial assistance was available to her through her family, legal aid or her present counsel, who works for Parkdale Community Legal Services.

[18] Ms. Adam was also entitled to make an application under subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, for relief on humanitarian and compassionate grounds. She did not do so. It was suggested in argument that this was due to her inability to pay the \$500 fee. However, the Motions Judge noted that the evidence on this point was insufficient. Ms. Adam did not give direct evidence as to the reasons for her failure to file a subsection 114(2) application.

[19] The first question is whether an immigration officer has the inherent jurisdiction to extend the statutory time limit for filing an application under the PDRCC regulations. In my view, the answer must be no. The time limit is an integral part of the determination procedure for the PDRCC class and thus is a statutory limitation on the authority of immigration officers to deal with applications under the PDRCC regulations. The language of the time limitation is clear and unambiguous.

Adam ne l’avait pas informée de la possibilité de remplir un formulaire de demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC [TRADUCTION] «parce qu’il croyait que les chances de succès étaient trop faibles pour présenter une demande».

[16] Il n’est pas possible de déterminer, à partir du dossier, si l’ancien avocat de M^{me} Adam l’a ou non bien conseillée relativement à la procédure de demande visant l’attribution de la qualité de DNRSRC. Néanmoins, quels que soient les conseils qu’il a donnés à M^{me} Adam, il est clair que les documents qui lui ont été envoyés par la SSR contenaient les renseignements et le formulaire dont elle avait besoin.

[17] La demande d’autorisation d’introduire une procédure de contrôle judiciaire présentée par M^{me} Adam à l’encontre du rejet de sa revendication a échoué parce que le dossier de demande n’a pas été complété à temps. L’explication proposée à cet égard est que M^{me} Adam n’était pas en mesure de payer son ancien avocat et qu’elle ne pouvait obtenir aucune aide financière de sa famille, de l’aide juridique, ni de son avocate actuelle, qui travaille pour la clinique juridique Parkdale Community Legal Services.

[18] M^{me} Adam avait aussi le droit de présenter une demande en vertu du paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] de la *Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, afin d’obtenir réparation pour des motifs d’ordre humanitaires. Elle ne l’a pas fait. Il a été plaidé qu’elle n’était pas en mesure de payer les droits de 500 \$. Toutefois, le juge des requêtes a souligné que la preuve sur ce point était insuffisante. M^{me} Adam n’a pas fourni de preuve directe quant aux raisons pour lesquelles elle n’a pas déposé de demande en vertu du paragraphe 114(2).

[19] La première question à trancher est celle de savoir si un agent d’immigration a le pouvoir inhérent de proroger le délai légal fixé pour le dépôt d’une demande sous le régime du règlement régissant les DNRSRC. Selon moi, il faut y répondre par la négative. Le délai de prescription fait partie intégrante de la procédure d’attribution de la qualité de DNRSRC et constitue une limite légale à la compétence conférée aux agents d’immigration pour traiter les demandes présentées en vertu du règlement régissant les

[20] The second certified question is whether the failure of the Governor in Council to provide in the PDRCC regulations for a discretionary power to extend the time limit is a breach of section 7 of the Charter [*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]] because it does not accord with the principles of fundamental justice. Section 7 reads:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

[21] In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592 (C.A.), this Court accepted without debate that the issuance of a “danger opinion” under paragraph 53(1)(b) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43] of the *Immigration Act* engages section 7 of the Charter, if the result of the opinion is that the person may be removed to a country where he might be subject to torture. Subsequently, this Court held in *Farhadi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80 (F.C.A.), that a person who is found to have a credible basis for a Convention refugee claim against a particular country is entitled to a risk assessment and determination conducted in accordance with the principles of fundamental justice before a valid determination can be made to remove that person to that country.

[22] In both cases, the risk assessment was an aspect of the danger opinion procedure, which is a step in the removal process even though it is not by itself a decision to make a removal order or deportation order. In both cases, the Court found the legislative provision in issue to be an infringement of section 7 but valid because of section 1. (Leave to appeal to the Supreme Court of Canada has been granted in *Suresh* [[2000] S.C.C.A. No. 106 (QL)] and sought in *Farhadi*

DNRSRC. La disposition qui fixe ce délai est claire et ne comporte aucune ambiguïté.

[20] La deuxième question certifiée est celle de savoir si le défaut du gouverneur en conseil d’attribuer, dans le règlement régissant les DNRSRC, un pouvoir discrétionnaire de proroger ce délai contrevient à l’article 7 de la Charte [*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]] parce qu’il n’est pas conforme aux principes de justice fondamentale. Voici ce que dit l’article 7:

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

[21] Dans l’affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.), la Cour a reconnu sans débat que l’expression de l’opinion qu’une personne constitue un danger, prévue par l’alinéa 53(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] de la *Loi sur l’immigration*, enclenche l’application de l’article 7 de la Charte, si cette opinion a pour effet de permettre le renvoi de l’intéressé dans un pays où il est susceptible d’être torturé. Par la suite, la Cour a statué, dans l’arrêt *Farhadi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2000), 6 Imm. L.R. (3d) 80 (C.A.F.), qu’une personne, dont le fondement de la revendication du statut de réfugié à l’égard d’un pays donné est jugé crédible, a droit à ce qu’une évaluation du risque soit effectuée et une décision prise à cet égard en conformité avec les principes de la justice fondamentale avant qu’il puisse être décidé valablement de la renvoyer dans ce pays.

[22] Dans ces deux causes, l’évaluation du risque constituait un aspect de la procédure d’expression de l’opinion que l’intéressé représentait un danger, qui est l’une des étapes du processus de renvoi, même si elle ne correspond pas en soi à la décision de prendre une mesure de renvoi ou d’expulsion. Dans les deux cas, la Cour a conclu que la disposition législative en cause contrevenait à l’article 7 de la Charte, mais qu’elle était validée par l’article premier. (Une autorisation de

[[2000] S.C.C.A. No. 251 (QL).]

[23] In the case of a failed refugee claimant, the process of removal starts with the rejection of the refugee claim. The PDRCC procedure permits a failed refugee claimant to obtain the same kind of risk assessment that is automatically made available to refugees or refugee claimants who are the subject of a danger opinion. Having accepted that the risk of harm upon removal of such persons engages section 7 of the Charter, it would be incongruous to find that a person who is a failed refugee claimant cannot invoke section 7 of the Charter to assert a right to a risk assessment procedure conducted in accordance with the principles of fundamental justice.

[24] I conclude, therefore, that failed refugee claimants are entitled to a procedure that accords with the principles of fundamental justice in the determination of the potential risk of removal. However, the issue is not whether the existence of a strict time limitation for PDRCC applications, with no provision for discretionary extension, accords with the principles of fundamental justice. The issue is whether the scheme of the *Immigration Act*, considered as a whole, affords failed refugee claimants sufficient procedural protection against removal to a country where their personal security is at risk.

[25] In my view, that test is met. The *Immigration Act* provides several procedural protections available to a failed refugee claimant who faces a risk of removal to such a country. First, there is a right to seek judicial review of the negative refugee determination. Second, there is a right under subsection 114(2) to apply for permanent residence in Canada on humanitarian and compassionate grounds (which may include a risk assessment), coupled with the right to

pourvoi à la Cour suprême du Canada a été accordée dans l'affaire *Suresh* [[2000] S.C.C.A. n° 106 (QL)] et demandée dans l'affaire *Farhadi* [[2000] S.C.C.A. n° 251 (QL).]

[23] Le processus de renvoi d'un demandeur débouté du statut de réfugié commence par le rejet de sa revendication. La procédure d'attribution de la qualité de DNRSRC permet au demandeur débouté du statut de réfugié d'obtenir le même type d'évaluation du risque que celle à laquelle ont droit automatiquement les réfugiés ou les demandeurs du statut de réfugié qui font l'objet d'une opinion portant qu'ils constituent un danger. Il serait incongru, après avoir reconnu que le risque auquel ces derniers sont exposés enclenche l'application de l'article 7 de la Charte, de conclure qu'un demandeur débouté du statut de réfugié ne peut invoquer l'article 7 de la Charte pour faire valoir son droit à une évaluation du risque conforme aux principes de justice fondamentale.

[24] Je conclus donc que les demandeurs déboutés du statut de réfugié ont droit à une procédure conforme aux principes de justice fondamentale pour l'évaluation du risque auquel leur renvoi peut les exposer. Néanmoins, la question à trancher ne consiste pas à déterminer si l'existence d'un délai de prescription strict pour le dépôt d'une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, sans disposition conférant un pouvoir discrétionnaire de prorogation, est conforme aux principes de justice fondamentale. La Cour doit plutôt décider si le régime établi par la *Loi sur l'immigration*, dans son ensemble, offre aux demandeurs déboutés du statut de réfugié une protection suffisante, sur le plan de la procédure, contre leur renvoi vers un pays où leur sécurité personnelle est menacée.

[25] Je suis d'avis que le régime législatif satisfait à ce critère. La *Loi sur l'immigration* établit plusieurs mesures de protection, sur le plan de la procédure, dont peuvent se prévaloir les demandeurs déboutés du statut de réfugié susceptibles d'être renvoyés dans un tel pays. Ils peuvent, premièrement, demander le contrôle judiciaire du rejet de leur revendication du statut de réfugié et, deuxièmement, demander le droit d'établissement sans avoir à quitter le pays en invo-

seek a stay of removal pending the determination of such an application. Third, there is a right to make a PDRCC application, which must include a risk assessment.

[26] The time limitation attached to the right to make a PDRCC application imposes on an intended applicant a reasonable obligation of diligence. That requirement does not vitiate the safeguards that are available to a person at risk of being deprived of personal security through removal to another country. Nor does it compel the immigration authorities to read the time limitation, which by its terms is mandatory, as though it is subject to a discretionary extension.

[27] The strongest authority in favour of Ms. Adam's position is the decision of this Court in *Bains v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 487 (C.A.). In that case, this Court said that the Immigration Appeal Board had an obligation to consider an application for redetermination of a refugee claim, despite the fact that the application was filed outside the statutory time limits, because it had an overriding obligation to determine whether or not the applicant stands to be deprived of a Charter-protected right. That case was decided in the context of a previous version of the *Immigration Act*, and dealt with a refugee determination scheme that has since been replaced by the current one. It may be that under the former scheme, a time limitation as a bar to the determination of the appellant's refugee claim was a breach of a Charter right because it led inexorably to removal to a country where there was a risk of deprivation of personal security. However, that is not the situation under the current legislation. A person who does not file a PDRCC application, or whose PDRCC application fails, retains the option of an independent application for humanitarian and compassionate relief and a stay of removal, which in an appropriate case would include a risk assessment.

quant des motifs d'ordre humanitaire (avec la possibilité d'une évaluation du risque) en vertu du paragraphe 114(2), tout en demandant qu'il soit sursis au renvoi jusqu'à l'issue de la demande. Ils peuvent, troisièmement, présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, qui comporte nécessairement une évaluation du risque.

[26] Le délai de prescription qui restreint le droit de présenter une demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC impose au demandeur éventuel une obligation de diligence raisonnable. Cette exigence ne porte pas atteinte aux garanties offertes à la personne dont la sécurité risque d'être menacée si elle est renvoyée dans un autre pays. Elle n'oblige pas non plus les autorités de l'immigration à interpréter ce délai de prescription, exprimé en termes obligatoires, comme s'il pouvait faire l'objet d'une prorogation discrétionnaire.

[27] La source la plus convaincante à l'appui des prétentions de M^{me} Adam est la décision prononcée par la Cour dans l'affaire *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 487 (C.A.). Dans cette affaire, la Cour a affirmé que la Commission d'appel de l'immigration avait l'obligation de traiter une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié, même si elle était déposée après l'expiration du délai légal, parce qu'elle avait l'obligation prépondérante de déterminer si le demandeur était privé d'un droit garanti par la Charte. Cette instance a été tranchée dans le contexte d'une version précédente de la *Loi sur l'immigration* et sous un régime de reconnaissance du statut de réfugié qui a été remplacé depuis par le régime actuel. Il se peut que, sous l'ancien régime, un délai de prescription empêchant l'appelant de faire trancher sa revendication du statut de réfugié ait porté atteinte à un droit garanti par la Charte, parce qu'il menait inexorablement à son renvoi dans un pays où sa sécurité pouvait être menacée. Ce n'est cependant pas le cas sous le régime de la loi actuelle. Une personne qui ne dépose pas de demande visant l'attribution de la qualité de DNRSRC, ou dont la demande d'attribution de la qualité de DNRSRC est rejetée, peut toujours présenter une demande indépendante fondée sur des motifs

d'ordre humanitaire et une demande de sursis du renvoi, qui comporteraient, le cas échéant, une évaluation du risque.

[28] For these reasons, this appeal is dismissed.

[28] Pour ces motifs, l'appel est rejeté.