

T-50-89

T-50-89

Bing Hui Wu, Jim Ween Lu, Kee Few Ng, Chi Kin Cham, Wen Pon San, Won Tim Chang, Sam Choi Chaq, Man Wai Leung, Suk Ling Chen and Jane Jin He (*Applicants*)

v.

Minister of Immigration (*Respondent*)

INDEXED AS: *WU v. CANADA (MINISTER OF IMMIGRATION)*

Trial Division, Reed J.—Conference call, January 20; Ottawa, January 24, 1989.

*Immigration — Practice — Applicants arriving in Canada January 1, 1989 — Claiming to be Convention refugees from China — Questioned at port of entry — Notes of interview made — Screening hearing by two-person panel scheduled — Whether disclosure of interview notes necessary for fair hearing — Applicants under stress when interviewed — Did not have counsel — Scope for misinterpretation communication by interpreter — Counsel seeking to avoid surprise at hearing — Minister arguing no rule of fairness requiring one side to reveal evidence prior to hearing, summary procedure envisaged by Immigration Act amendments undercut if applicants' submission accepted — Applicants given document containing "highlights" of interview — Whether applicants have fairly arguable case test at leave to commence proceedings — No law directly on point — Procedure for fair hearing depending on circumstances including consequences of hearing — Not administratively difficult to provide photocopy of interview notes — Serious question to be determined — Leave to institute s. 18 application granted.*

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 28.

*Federal Court Immigration Rules*, SOR/89-26.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) (as am. by S.C. 1988, c. 35, s. 1), 12, 48(2) (as am. *idem*, s. 14), 48.02 (as am. *idem*), 83.1 (as am. *idem*, s. 19).

*Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 104(6),(7).

*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

Bing Hui Wu, Jim Ween Lu, Kee Few Ng, Chi Kin Cham, Wen Pon San, Won Tim Chang, Sam Choi Chaq, Man Wai Leung, Suk Ling Chen et Jane Jin He (*requérants*)

a.

Ministre de l'Immigration (*intimé*)

b RÉPERTORIÉ: *WU c. CANADA (MINISTRE DE L'IMMIGRATION)*

Section de première instance, juge Reed—Conférence téléphonique, 20 janvier; Ottawa, 24 janvier 1989.

c *Immigration — Pratique — Les requérants sont arrivés au Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1989 — Ils ont déclaré être des réfugiés au sens de la Convention, en provenance de la Chine — Ils ont subi un interrogatoire à leur point d'entrée au pays — On a pris des notes de cet interrogatoire — Une audience préliminaire devant un jury de deux personnes a été prévue — Il s'agit de savoir si la communication des notes prises au cours de l'interrogatoire est essentielle pour que les requérants soient traités de façon équitable — Ceux-ci étaient sous un certain stress lorsqu'ils ont été interrogés — L'interrogatoire s'est fait en l'absence de tout conseiller — Il y avait un risque d'interprétations erronées entre l'interrogateur et l'interrogé vu qu'ils devaient communiquer par l'intermédiaire d'un interprète — L'avocat cherche à éviter les surprises durant l'audience — Le ministre allègue qu'il n'existe pas de règle d'équité qui oblige l'une des parties à divulguer des éléments de preuve avant une audience, car la procédure prévue par les modifications apportées à la Loi sur l'immigration est une procédure sommaire et elle ne le sera plus si la demande des requérants est accueillie — Ceux-ci ont reçu un document contenant certains «faits saillants» de l'interrogatoire — Il s'agit de savoir si les requérants ont une cause défendable au moment de l'autorisation d'introduire une instance — Aucune loi n'est directement concernée — La procédure en vue de garantir une audience équitable dépend des circonstances, dont celles qui découleront de l'audience — Il ne serait pas difficile sur le plan administratif de fournir une photocopie des notes prises au cours de l'interrogatoire — Il y a une question importante à trancher — L'autorisation d'introduire une requête fondée sur l'art. 18 est accordée.*

h

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18, 28.

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), chap. P-21.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 2(1) (mod. par S.C. 1988, chap. 35, art. 1), 12, 48(2) (mod., *idem*, art. 14), 48.02 (mod., *idem*), 83.1 (mod., *idem*, art. 19).

j

*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 104(6),(7).

*Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*, DORS/89-26.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## DISTINGUISHED:

*Piperno v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 64 N.R. 313 (F.C.A.).

## CONSIDERED:

*Bauer v. Regina (Canadian Immigration Commission)*, [1984] 2 F.C. 455 (T.D.).

## REFERRED TO:

*Bhattia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 89-A-1000, Pratte and Marceau J.J.A., 13/1/89, not yet reported; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *McCarthy v. Bd. of Trustees of Calgary Roman Catholic Separate S. Dist. No. 1*, [1979] 4 W.W.R. 725 (Alta. T.D.); *Campeau Corp. v. Calgary City Council* (1980), 12 Alta. L.R. (2d) 379 (C.A.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Harvie v. Calgary Regional Planning Commn.* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 166 (C.A.); *Singh et al v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 58 N.R. 1; *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Evans, J.M., et al., *Administrative Law Cases, Text, and Materials* Toronto: Emond-Montgomery Limited, 1980.  
 Jones, David Phillip and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law* Toronto: Carswell Company Limited, 1985.  
*Halsbury's Laws of England*, vol. 1, 4th ed., London: Butterworths, 1979.  
 Sgayias, David et al., *Federal Court Practice—1988* Toronto: Carswell Company Limited, 1987.

## COUNSEL:

*William J. Major, Q.C.* for applicants.  
*D. Bruce Logan* for respondent.

## SOLICITORS:

*Major, Caron & Company*, Calgary, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

REED J.: This is an application, pursuant to section 83.1 of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. 1-2 as amended by S.C. 1988, c. 35 [s. 19].

## JURISPRUDENCE

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Piperno c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), 64 N.R. 313 (C.A.F.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Bauer c. La Reine (Commission de l'immigration du Canada)*, [1984] 2 C.F. 455 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Bhattia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 89-A-1000, juges d'appel Pratte et Marceau, 13-1-89, encore inédit; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *McCarthy v. Bd. of Trustees of Calgary Roman Catholic Separate S. Dist. No. 1*, [1979] 4 W.W.R. 725 (1<sup>re</sup> inst. Alb.); *Campeau Corp. v. Calgary City Council* (1980), 12 Alta. L.R. (2d) 379 (C.A.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Harvie v. Calgary Regional Planning Commn.* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 166 (C.A.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 58 N.R. 1; *Muliadi c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.).

## DOCTRINE

Evans, J.M., et autres, *Administrative Law Cases, Text, and Materials* Toronto: Emond-Montgomery Limited, 1980.  
 Jones, David Phillip and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law* Toronto: Carswell Company Limited, 1985.  
*Halsbury's Laws of England*, vol. 1, 4<sup>e</sup> éd., London: Butterworths, 1979.  
 Sgayias, David et al., *Federal Court Practice—1988* Toronto: Carswell Company Limited, 1987.

## AVOCATS:

*William J. Major, c.r.* pour les requérants.  
*D. Bruce Logan* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Major, Caron & Company*, Calgary, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE REED: Il s'agit d'une requête présentée conformément à l'article 83.1 de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. 1-2, modifié par

Section 83.1 was added to the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] to provide a new procedure for applications with respect to immigration matters initiated pursuant to sections 18 and 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. This was triggered, in part at least, by the great volume of appeals respecting claims for Convention refugee status which were being put before the Court.

The new procedure contemplates a two-step process. Applications initiated with respect to immigration matters, pursuant to sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*, may now be commenced only with leave of the Court. A discussion of the two-step process required is found in the recent decision of Mr. Justice Marceau in *Bhattia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (Court file 89-A-1000, Pratte and Marceau J.J.A., judgment dated January 13, 1989, F.C.A., not yet reported).

In addition to the two-step procedure required to pursue proceedings before this Court, the new legislation also contemplates a two-step procedure for determining the validity of claims for refugee status which determinations are made by the Immigration and Refugee Board (hereinafter called "the Board"). A person claiming refugee status must now appear, first, before a panel of two persons for what I will call a screening hearing. The two panel members are an adjudicator and a member of the Convention Refugee Determination Division of the Board (hereinafter "Refugee Division"). At that screening hearing the claimant has the burden of proving that he or she is eligible to have the claim for refugee status determined and that there is a credible basis for the claim being made (see subsection 48(2) of the *Immigration Act* as amended by S.C. 1988, c. 35 [s. 14]). If either of the two panel members determines that the person is both eligible and has demonstrated a credible basis for the claim being made, the claim for refugee status will then be heard by the Refugee Division of the Board (see section 48.02 of the *Immigration Act* as amended by S.C. 1988, c. 35 [s. 14]).

S.C. 1988, chap. 35 [art. 19]. L'article 83.1 a été ajouté à la *Loi sur l'immigration* [de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52] afin de prévoir une nouvelle procédure dans le cas des requêtes en matière d'immigration présentées conformément aux articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7]. Elle résulte, en partie du moins, du grand nombre d'appels concernant des revendications du statut de réfugié selon la Convention dont la Cour a été saisie.

La nouvelle procédure prévoit un processus en deux étapes. Les requêtes présentées en matière d'immigration, conformément aux articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, ne peuvent maintenant être introduites qu'avec l'autorisation de la Cour. Le processus requis est étudié dans une décision rendue par le juge Marceau dans l'affaire *Bhattia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (n° du greffe 89-A-1000, juges d'appel Pratte et Marceau, jugement en date du 13 janvier 1989, C.A.F., encore inédit).

En plus de la procédure en deux étapes requise pour la poursuite de l'instance devant notre Cour, la nouvelle loi prévoit également une procédure en deux étapes afin de déterminer la validité des revendications du statut de réfugié, décisions qui sont rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (ci-après appelée «la Commission»). La personne qui revendique le statut de réfugié doit maintenant comparaître d'abord devant un jury de deux personnes pour ce que j'appellerai une audience préliminaire. Ces deux personnes sont un arbitre et un membre de la section du statut de réfugié de la Commission (ci-après appelée la «section du statut»). À cette audience préliminaire, il appartient au demandeur de statut de prouver que la revendication du statut de réfugié est recevable et qu'elle a un minimum de fondement (voir le paragraphe 48(2) de la *Loi sur l'immigration* modifié par S.C. 1988, chap. 35 [art. 14]). Si l'un ou l'autre des deux membres du jury détermine que la personne a non seulement présenté une demande recevable mais a aussi prouvé que cette demande a un minimum de fondement, la section du statut de réfugié de la Commission entendra alors la revendication du statut de réfugié (voir l'article 48.02 de la *Loi sur l'immigration* modifié par S.C. 1988, chap. 35 [art. 14]).

The new procedures, both that requiring leave of this Court before proceedings may be commenced before it and that requiring that a two-person panel screen claims for refugee status before they will be heard by the Refugee Division, were in force on January 1, 1989.

On January 1, 1989 the present applicants arrived in Canada. They claim they are Convention refugees<sup>1</sup> from the People's Republic of China. On January 2, 1989 the applicants were questioned at the port of entry as required by section 12 of the *Immigration Act*.<sup>2</sup> Notes were taken of that interview. The applicants were given a summary of those notes.

<sup>1</sup> Subsection 2(1) of the *Immigration Act* as amended by S.C. 1988, c. 35 [s. 1] defines "Convention refugee" as:

(a) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(i) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

(ii) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to return to that country, . . .

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. 1-2.

12. (1) Every person seeking to come into Canada shall appear before an immigration officer at a port of entry, or at such other place as may be designated by a senior immigration officer, for examination to determine whether that person is a person who shall be allowed to come into Canada or may be granted admission.

(2) For the purposes of this section, a person who leaves Canada and thereafter seeks to return to Canada, whether or not that person was granted lawful permission to be in any other country, shall be deemed to be seeking to come into Canada.

(3) Where an immigration officer commences an examination referred to in subsection (1), the officer may, in such circumstances as the officer deems proper,

(a) adjourn the examination and refer the person being examined to another immigration officer for completion of the examination; and

(b) detain or make an order to detain the person.

(4) Every person shall answer truthfully all questions put to that person by an immigration officer at an examination and shall produce such documentation as may be required by the immigration officer for the purpose of establishing whether the person shall be allowed to come into Canada or may be granted admission.

Les nouvelles procédures, tant celle qui exige l'autorisation de notre Cour avant l'introduction d'une instance devant elle que celle qui exige qu'un jury de deux personnes présélectionne les revendications du statut de réfugié avant que la section du statut en soit saisie, étaient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Les présents requérants sont arrivés au Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Ils prétendent être des réfugiés au sens de la Convention<sup>1</sup> provenant de la République populaire chinoise. Le 2 janvier 1989, les requérants ont subi un interrogatoire à leur point d'entrée au pays ainsi que le requiert l'article 12 de la *Loi sur l'immigration*<sup>2</sup>. On a pris des notes de cet interrogatoire. Les requérants en ont reçu un résumé.

<sup>1</sup> Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* modifié par S.C. 1988, chap. 35 [art. 1], définit ainsi le «réfugié au sens de la Convention»: une personne

a) qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques:

(i) soit se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) soit n'ayant pas de nationalité et se trouvant hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de cette crainte, ne veut y retourner; . . .

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), chap. 1-2.

12. (1) Quiconque cherche à entrer au Canada est tenu de se présenter devant un agent d'immigration à un point d'entrée ou à tout autre lieu désigné par l'agent principal en vue de l'interrogatoire visant à déterminer s'il est autorisé à entrer au Canada ou s'il peut y être admis.

(2) Pour l'application du présent article, quiconque cherche à rentrer au Canada, qu'il ait été ou non autorisé à se rendre dans un pays étranger, est réputé chercher à entrer au Canada.

(3) L'agent d'immigration qui procède à l'interrogatoire peut, lorsqu'il le juge à propos:

a) confier la fin de l'interrogatoire à un autre agent d'immigration;

b) retenir la personne interrogée ou prendre une mesure à cet effet contre elle.

(4) L'intéressé doit répondre franchement aux questions de l'agent d'immigration et produire toutes les pièces que ce dernier exige pour établir s'il est autorisé à entrer au Canada ou s'il peut y être admis.

The screening hearing contemplated by section 48 of the Act has been scheduled for January 26, 1989. Counsel for the applicants in preparing for that hearing sought from immigration officials a copy of the interview notes taken on January 2, 1989. It is his position that disclosure of those notes, prior to the section 48 hearing, is essential to ensure the applicants a fair hearing. It is argued that such disclosure is necessary to enable the applicants to know the case which is going to be made against them at the screening hearing.

One of the applicants, Chi Kin Cham, signed an affidavit in support of the present application stating, in part, as follows:

3. . . . the day after my arrival I was questioned by Canadian Immigration Officials as to my reasons for coming to Canada. This questioning was done without any legal counsel being present.

4. The Canadian Immigration Officials indicated that if I did not answer their questions truthfully that I would be returned to the People's Republic of China.

5. . . . I do not know what statements were taken down nor do I recall the specific nature of the questions asked.

7. That I do verily believe that these statements will be used against me in my refugee hearing. I further believe that in order to be able to respond to such matters raised in the statements I should be afforded an opportunity to review what was alleged to have been said by myself at the time of the initial interview.

This affidavit was signed by the applicant after it had been interpreted and explained to him (see affidavit of Peter Wong, dated January 16, 1989).

#### Procedure

This application was initially brought before me on a regular motions day in Calgary, on January 17, 1989. Although the originating notice of motion does not expressly refer to section 18 of the *Federal Court Act* the remedy sought is in substance of that nature. There had been no adequate service of the application on the respondent as of January 17. The motion clearly could not be dealt with at that time. The *Federal Court Immigration Rules*, SOR/89-26 (P.C. Order 1988-2794) were registered with the Clerk of the Privy Council on December 27, 1988 and came into effect on that date. They had not as of January 17, 1989 been published in the *Canada Gazette*. Given the need

L'audience préliminaire prévue par l'article 48 de la Loi a été fixée pour le 26 janvier 1989. Pour se préparer à cette audience, l'avocat des requérants a tenté d'obtenir des agents d'immigration une copie des notes prises au cours de l'interrogatoire le 2 janvier 1989. Il soutient que la communication de ces notes avant l'audience prévue par l'article 48 est essentielle pour que les requérants y soient traités de façon équitable. Il est allégué que la communication de ces documents est nécessaire pour que les requérants prennent connaissance de la preuve qui va être présentée contre eux à l'audience préliminaire.

L'un des requérants, Chi Kin Cham, a signé un affidavit à l'appui de la présente requête, dans lequel il déclare entre autres:

[TRADUCTION] 3. . . . le lendemain de mon arrivée, j'ai été interrogé par des agents de l'Immigration canadienne sur les raisons de ma venue au Canada. Cet interrogatoire s'est déroulé en l'absence de tout conseiller juridique.

4. Les agents de l'Immigration canadienne ont indiqué que, si je ne répondais pas franchement à leurs questions, on me renverrait en République populaire chinoise.

5. . . . je ne sais pas lesquelles de mes déclarations ont été consignées ni ne me rappelle de la nature précise des questions posées.

7. Je crois vraiment que ces déclarations seront utilisées contre moi au cours de l'audience sur mon statut de réfugié. Je crois également que, pour être en mesure de répondre aux points soulevés dans les déclarations, je devrais pouvoir examiner ce que je suis censé avoir dit au moment de l'interrogatoire initial.

Cet affidavit a été signé par le requérant après qu'on le lui eut interprété et expliqué (voir l'affidavit de Peter Wong en date du 16 janvier 1989).

#### Procédure suivie

La présente requête a d'abord été présentée devant moi à une session ordinaire d'audition des requêtes à Calgary, le 17 janvier 1989. Bien que l'avis de requête introductive d'instance ne fasse pas expressément référence à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le redressement demandé est, au fond, de cette nature. La requête n'avait pas encore été signifiée en bonne et due forme à l'intimé le 17 janvier. Je ne pouvais manifestement pas statuer sur la requête à ce moment-là. Les *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigration*, DORS/89-26 (décret du C.P. 1988-2794) ont été enregistrées auprès du greffier du Conseil privé le 27 décembre 1988 et sont entrées en vigueur à

for a speedy determination of the application for leave to commence a section 18 proceeding in this case, counsel for the respondent and counsel for the applicants agreed that the most expeditious way of proceeding would be to have that application argued on January 20, 1989, using a telephone conference call mechanism. This is the procedure which, on consent, was followed.

### Respective Arguments

As noted above, counsel for the applicants argues that disclosure of the interview notes is necessary to ensure that the applicants are given a fair hearing. He argues that a fair hearing requires disclosure in this case because: the applicants were under some degree of duress (stress at least) when they were interviewed; the applicants did not have counsel present during the interview; there is considerable scope for misinterpretation as between the interviewer and the interviewee given the fact that the communication must take place through an interpreter. Counsel for the applicants seeks a copy of the notes in order to review them with the applicants prior to the section 48 hearing. Counsel argues that the applicants should be entitled to review the notes in order to ensure their accuracy and also to verify that the applicants understood the questions being asked. Counsel argues that what he is seeking is analogous to the rights given to individuals by the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. Under that Act individuals have a right to review information which the government holds with respect to them and to correct such information, if necessary. I would summarize counsel's argument by saying that he is seeking to avoid surprise at the screening hearing.

Counsel for the respondent argues: there is no rule of fairness which requires one side or the other to disclose all the evidence it intends to use at a hearing prior to that hearing; the procedure envisaged by the amendments to the *Immigration Act* is a summary one and if the applicants' claim is allowed, that summary procedure will be under-

cette date. Elles n'avaient pas encore été publiées dans la Gazette du Canada le 17 janvier 1989. Étant donné qu'il faut statuer rapidement sur la demande d'autorisation d'introduire une instance fondée sur l'article 18 dans la présente affaire, l'avocat de l'intimé et l'avocat des requérants ont convenu que le moyen le plus expéditif de procéder serait de plaider cette requête le 20 janvier 1989 en recourant au procédé de la conférence téléphonique. C'est la procédure qui, du consentement des parties, a été suivie.

### Allégations respectives

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, l'avocat des requérants soutient que la communication des notes de l'interrogatoire est nécessaire pour que ceux-ci puissent être traités de façon équitable à l'audience. Il allègue que la communication de ces documents en l'espèce est prérequis à la tenue d'une audience équitable parce que les requérants étaient sous une certaine contrainte (un certain stress du moins) lorsqu'ils ont été interrogés; qu'ils n'ont pas bénéficié des services d'un avocat durant l'interrogatoire; qu'il y avait un risque élevé d'interprétations erronées entre l'interrogateur et l'interrogé vu qu'ils devaient communiquer par l'intermédiaire d'un interprète. L'avocat des requérants cherche à obtenir copie des notes afin de les revoir avec les requérants avant la tenue de l'audience prévue par l'article 48. L'avocat avance que les requérants devraient avoir le droit de revoir les notes afin de s'assurer de leur exactitude et également de vérifier s'ils ont compris les questions qui leur ont été demandées. L'avocat prétend que ce qu'il tente d'obtenir est analogue aux droits que la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), chap. P-21, confère aux particuliers. Sous le régime de cette Loi, les particuliers ont le droit d'examiner les renseignements que le gouvernement détient à leur sujet et de les corriger au besoin. Je résumerais les allégations de l'avocat en disant qu'il cherche à éviter les surprises durant l'audience préliminaire.

Voici les allégations de l'avocat de l'intimé: il n'existe pas de règle d'équité qui oblige l'une ou l'autre partie à divulguer avant une audience tous les éléments de preuve auxquels elle a l'intention de recourir durant cette audience; la procédure prévue par les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* est une procédure sommaire et elle

cut; if the applicants are entitled to disclosure of the notes then the respondent should equally be entitled to full document discovery of the applicants. Counsel for the respondent notes that the Adjudicator and the member of the Refugee Division who will conduct the screening hearing will not have copies of the notes put before them prior to the hearing; if the notes are used it will be to challenge the applicants' evidence at the hearing on the basis of prior inconsistent statements made at the time of the port of entry interview. Counsel also notes that the proceeding for determining the validity of a claim to refugee status are "civil" in nature and that the burden is on the applicants to prove that they qualify as Convention refugees. Lastly, as noted above, the applicants have been given a summary document which I have been given to understand contains "highlights" of the interview.

### Conclusions

On a leave to commence proceedings application the task is not to determine, as between the parties, which arguments will win on the merits after a hearing. The task is to determine whether the applicants have a fairly arguable case, a serious question to be determined. If so then leave should be granted and the applicants allowed to have their argument heard.

In the present case there is no law directly on point. Neither counsel has been able to find any jurisprudence which deals directly with the question of whether in certain circumstances, part of the evidence should be disclosed, to the opposing party, before the hearing in order to ensure a fair hearing. Counsel for the applicants has cited the general principles of fairness, particularly as they relate to the requirement that a person is entitled to know the case against him or her: Jones & Villars, *Principles of Administrative Law* (1985,

ne le sera plus si la demande des requérants est accueillie; si les requérants ont droit de prendre connaissance des notes, l'intimé devrait également avoir le droit de prendre connaissance de tous les documents en possession des requérants. L'avocat de l'intimé fait remarquer que l'arbitre et le membre de la section du statut qui tiendront l'audience préliminaire n'auront pas reçu avant l'audience copie des notes qui leur seront alors présentées; si les notes sont utilisées, ce sera dans le but de contester les éléments de preuve présentés à l'audience par les requérants pour le motif que ces éléments de preuve ne concordent pas avec les déclarations faites au moment de l'interrogatoire tenu au point où ils sont entrés au Canada. L'avocat fait aussi valoir que la procédure visant à déterminer la validité d'une revendication du statut de réfugié est de nature «civile» et qu'il appartient aux requérants de prouver qu'ils répondent aux conditions requises pour être considérés comme des réfugiés au sens de la Convention. En dernier lieu, comme je l'ai indiqué précédemment, les requérants ont reçu un résumé qui, m'a-t-on fait comprendre, contient certains «faits saillants» de l'interrogatoire.

### Conclusions

La Cour n'a pas à déterminer, au moment de la présentation d'une demande d'autorisation d'introduire une instance, quelles allégations seront retenues à la suite d'une audience. Elle doit établir si les requérants ont une cause défendable, une question importante à faire trancher. Dans l'affirmative, on doit accorder l'autorisation et permettre aux requérants de se faire entendre.

En l'espèce, il n'y a aucune loi qui soit directement concernée. Ni l'un ni l'autre des avocats n'ont pu trouver quelque décision judiciaire traitant directement de la question de savoir si, dans certains cas, une partie de la preuve devrait être communiquée à la partie adverse avant la tenue de l'audience afin de lui permettre d'être traitée de façon équitable à cette audience. L'avocat des requérants a cité les principes généraux d'équité, tout particulièrement dans la mesure où ils se rapportent à la nécessité pour une personne de savoir ce qu'on lui reproche: Jones & Villars, *Principles of Administrative Law* (1985, Carswell)

Carswell) at pages 176-177,<sup>3</sup> Evans, Janisch, Mullan, Risk, *Administrative Law Cases, Text, and Materials* (1980) at pages 156-159. In this regard, it is very clear that the procedure which is required in any given case in order to ensure a fair hearing, will depend very much on the circumstances.<sup>4</sup> One of these circumstances is the consequences which will result from the determinations being made at the hearing. In the present case the consequences are significant. A failure to demonstrate a credible basis for the claim to refugee status, even though the decision of the screening panel is appealable, sets the foundation for all that follows.

Counsel for the respondent in his argument referred to *Bauer v. Regina (Canadian) Immigration Commission*, [1984] 2 F.C. 455 (T.D.) and the text by Sgayias, Kinnear, Rennie and Saunders, *Federal Court Practice—1988*, (Carswell) at page 100, as well as *Piperno v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 64 N.R. 313 (F.C.A.). The portion of the text, *Federal Court Practice—1988*, referred to deals with situations in which it is inappropriate to issue prohibition orders and with the inability of courts to issue injunctions against the Crown. This is not a significant issue. Even though the applicants' motion expressly seeks a prohibition order and an injunction, if there is a right to grant leave to commence a section 18 application there is equally a right, in this Court, to stay the screening hearing until the section 18 application is decided. This is an ancillary authority (see the decision of Mr. Justice Marceau in *Bhattia*). With respect to the *Bauer* case it was held that it was not a denial of natural justice (fairness) to refuse a claimant the right to

<sup>3</sup> Counsel made specific reference to the cases mentioned in that portion of the text: *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *McCarthy v. Bd. of Trustees of Calgary Roman Catholic Separate S. Dist. No. 1*, [1979] 4 W.W.R. 725 (Alta. T.D.); *Campeau Corp. v. Calgary City Council* (1980), 12 Alta. L.R. (2d) 379 (C.A.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Harvie v. Calgary Regional Planning Commn.* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 166 (C.A.).

<sup>4</sup> *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 212 ff; (1985), 58 N.R. 1, at p. 62 ff; *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.), at p. 215 ff.

aux pages 176 et 177<sup>3</sup>; Evans, Janisch, Mullan, Risk, *Administrative Law Cases, Text, and Materials* (1980) aux pages 156 à 159. À cet égard, il est très évident que la procédure qui est nécessaire dans n'importe quel cas donné afin de garantir une audience équitable dépendra énormément des circonstances<sup>4</sup>. L'une de ces circonstances est les conséquences qui découleront des décisions rendues à l'audience. En l'espèce, les conséquences sont importantes. Le défaut de prouver que la revendication du statut de réfugié, même si la décision du jury de sélection peut faire l'objet d'un appel, établit le fondement de tout ce qui suit.

Dans sa plaidoirie, l'avocat de l'intimé a fait référence à l'arrêt *Bauer c. La Reine (Commission de l'immigration du Canada)*, [1984] 2 C.F. 455 (1<sup>re</sup> inst.), et au texte de Sgayias, Kinnear, Rennie et Saunders intitulé *Federal Court Practice—1988* (Carswell), à la page 100, ainsi qu'à l'arrêt *Piperno c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), 64 N.R. 313 (C.A.F.). Le passage du texte *Fede... Court Practice—1988* cité traite de cas où il n'est pas à propos de rendre des ordonnances de prohibition et de l'incapacité des tribunaux de prononcer des injonctions contre la Couronne. Ce n'est pas une question importante. Bien que par leur requête les requérants demandent expressément une ordonnance de prohibition et une injonction, si notre Cour a le droit d'accorder l'autorisation d'introduire une instance fondée sur l'article 18, elle a également le droit de surseoir à la tenue de l'audience préliminaire jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête fondée sur l'article 18. C'est un pouvoir accessoire (voir la décision rendue par le juge Marceau dans l'affaire *Bhattia*). Quant

<sup>3</sup> L'avocat a fait précisément référence aux affaires mentionnées dans cette partie du texte: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *McCarthy v. Bd. of Trustees of Calgary Roman Catholic Separate S. Dist. No. 1*, [1979] 4 W.W.R. 725 (1<sup>re</sup> inst. Alb.); *Campeau Corp. v. Calgary City Council* (1980), 12 Alta. L.R. (2d) 379 (C.A.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Harvie v. Calgary Regional Planning Commn.* (1978), 8 Alta. L.R. (2d) 166 (C.A.).

<sup>4</sup> *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la p. 212 et suivantes; (1985), 58 N.R. 1, à la p. 62 et suivantes; *Muliadi c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.), à la p. 215 et suivantes.



have a reporter present to transcribe the periodic detention reviews, under which a claimant was detained in a maximum security institution, pursuant to subsections 104(6) and (7) [now subsections 103(6) and (7)] of the *Immigration Act*. The Court also held that the detention reviews were not part of the inquiry process and therefore there was no statutory obligation to keep a transcript. The Court also dealt with the applicability of prohibition orders and quoted from *Halsbury's Laws of England*, Vol. 1, 4th ed., para. 130, page 138 for the proposition that prohibition does not lie "to correct the course, practice, or procedure of an inferior tribunal". The first point dealt with in the *Bauer* case is not really relevant to the present proceedings. The applicant is not seeking to have a proceeding or interview recorded but rather to have access to a "recording" which has already been made. The comments with respect to the appropriateness of prohibition, is met on two grounds: firstly, as noted above, if leave is granted this Court surely has an ancillary authority to stay the proceedings; secondly, immediately before the above passage quoted from *Halsbury* is a text which indicates that prohibition is granted when there is a departure from the rules of natural justice. It is a departure from the rules of fairness which the applicants assert in this case.

The *Piperno* case is more to the point. It held that there was no obligation on the Minister of Employment and Immigration under the old procedure to disclose in advance all the evidence, he intended to submit to the Immigration Appeal Board, in order for a refugee claimant to have a fair hearing before that Board. There is no disagreement with this statement but what I understand counsel to be saying is that in the particular context of a screening hearing there is a requirement, not that all the respondent's evidence be disclosed in advance but that one specific segment thereof be disclosed, ahead of time: the interview notes taken at the port of entry examination.

à l'affaire *Bauer*, on a décidé que ce n'était pas un déni de justice naturelle (équité) que de refuser à un demandeur le droit de faire transcrire les examens périodiques des motifs en vertu desquels il était détenu dans un établissement à sécurité maximum, conformément aux paragraphes 104(6) et (7) [maintenant les paragraphes 103(6) et (7)] de la *Loi sur l'immigration*. La Cour a également statué que les examens des motifs de la détention ne faisaient pas partie du processus d'enquête et que par conséquent la loi n'oblige pas à garantir la présence d'un sténographe. La Cour a aussi traité de l'applicabilité des ordonnances de prohibition et a cité *Halsbury's Laws of England*, volume 1, 4<sup>e</sup> éd., par. 130, page 138, pour indiquer qu'il n'y a pas lieu à prohibition [TRADUCTION] «lorsqu'il s'agit de corriger la pratique ou la procédure d'un tribunal d'instance inférieure». Le premier point traité dans l'affaire *Bauer* ne concerne pas vraiment la présente instance. Le requérant ne cherche pas à faire transcrire une procédure ou un interrogatoire mais plutôt à avoir accès à une «transcription» qui a déjà été faite. On rejoint sur deux points les observations formulées au sujet de l'opportunité de la prohibition: premièrement, ainsi qu'il a déjà été mentionné, si l'autorisation est accordée, notre Cour a sûrement le pouvoir accessoire de surseoir à l'instance; deuxièmement, immédiatement avant le passage susmentionné extrait de *Halsbury* figure un texte qui indique que la prohibition est accordée lorsqu'il y a un manquement aux règles de la justice naturelle. C'est un manquement aux règles de l'équité que les requérants font valoir en l'espèce.

L'affaire *Piperno* est plus pertinente. Il a été jugé que, selon l'ancienne procédure, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration n'était pas tenu de communiquer à l'avance tous les éléments de preuve qu'il avait l'intention de présenter à la Commission d'appel de l'immigration, pour qu'un demandeur du statut de réfugié soit traité de façon équitable devant la Commission. Je ne suis pas en désaccord avec cette déclaration, mais ce que je crois que l'avocat veut dire, c'est que, dans le cadre particulier d'une audience préliminaire, il est nécessaire non pas que toute la preuve de l'intimé soit communiquée à l'avance mais qu'une certaine partie de celle-ci soit communiquée d'avance, à savoir les notes prises durant l'interrogatoire tenu au point d'entrée.

Some of the arguments made by counsel for the respondent can be dealt with easily. They are not too convincing. A requirement that the notes be disclosed will not undercut the summary nature of that proceedings. The notes exist; it would not be administratively difficult to provide the applicants with a xerox copy of them. The applicants are not seeking disclosure of all the respondent's evidence; disclosing the notes would not lead to the conclusion that a full documentary discovery of both sides should be provided. At the same time, I accept counsel for the respondent's argument that if the notes are relied on in cross-examination at the screening hearing there is no question that they will be available to the applicants at that time. The question remains whether prior disclosure should be required in order to ensure a fair hearing.

I am convinced that the applicants raise a fairly arguable case. They have demonstrated a serious question to be determined. Thus, leave to institute a section 18 application should be granted. I have reached this conclusion because: (1) there is no law directly on point; (2) while a principle exists that generally there is no need to disclose all the evidence to a person prior to a hearing, in the present case there may be justification for requiring disclosure of the particular interview notes in question; (3) the jurisprudence indicates that what will be required, as a matter of fairness, will vary with the circumstances of each case and with the seriousness of the consequences to the applicant; (4) in this case the fact that the screening hearing is designed to be a summary procedure and that the consequences to the applicant may be severe, combined with the circumstances under which the statements were taken, lend support to the applicants' claim for prior disclosure. In my view, the applicants have demonstrated a serious question to be argued. Leave will be granted.

The applicants' motion also asks for an extension of time within which to hear the section 18 application. The *Federal Court Immigration Rules* provide that such application must be heard

On peut disposer facilement de certaines des allégations présentées par l'avocat de l'intimé. Elles ne sont pas très convaincantes. L'obligation de communiquer les notes ne sapera pas le caractère sommaire de cette procédure. Les notes existent; il ne serait pas difficile sur le plan administratif de fournir aux requérants une photocopie de celles-ci. Les requérants ne demandent pas que l'intimé leur communique tous ses éléments de preuve; la communication des notes ne mènerait pas à conclure à l'obligation de fournir tous les documents dont les deux parties sont en possession. J'accepte en même temps l'allégation de l'avocat de l'intimé selon laquelle, si on invoque les notes au cours du contre-interrogatoire à l'audience préliminaire, il ne fait aucun doute qu'elles seront transmises aux requérants à ce moment-là. Il reste à savoir si les notes doivent être communiquées avant l'audience, pour que les requérants y soient traités de façon équitable.

Je suis convaincue que les requérants présentent une cause défendable. Ils ont prouvé qu'il existait une question importante à trancher. Par conséquent, l'autorisation d'introduire une requête fondée sur l'article 18 doit être accordée. J'en suis venue à cette conclusion pour les raisons suivantes: (1) aucune loi n'est directement concernée; (2) bien qu'il existe un principe selon lequel il n'est généralement pas nécessaire de communiquer tous les éléments de preuve à une personne avant la tenue d'une audience, on peut être justifié en l'espèce de réclamer la communication des notes particulières de l'interrogatoire en question; (3) il ressort de la jurisprudence que ce qui sera réclamé, en équité, dépendra des circonstances de chaque affaire et de l'importance des répercussions à l'égard du requérant; (4) en l'espèce, le fait que l'audience préliminaire se veut une procédure sommaire et que les répercussions peuvent être graves pour le requérant, ainsi que les circonstances dans lesquelles les déclarations ont été consignées militent en faveur de la demande des requérants. À mon avis, ceux-ci ont prouvé qu'il y avait une question importante à débattre. L'autorisation sera accordée.

Dans leur requête, les requérants demandent également de proroger le délai prévu pour l'audition de la requête fondée sur l'article 18. Les *Règles de la Cour fédérale en matière d'immigra-*

within 15 days of leave to commence proceedings being given. I make no order with regard to an extension of time. This does not prevent the matter being dealt with by any judge of this Court on further application by one or other of the parties should they so wish.

*tion* prévoient que l'audition d'une requête de ce genre doit se faire dans les 15 jours suivant la date où l'autorisation d'introduire une instance a été accordée. Je ne rendrai pas d'ordonnance quant à la prorogation de délai. Cela n'empêche pas un autre juge de notre Cour de statuer sur la question à l'occasion d'une autre requête qui pourrait être présentée par l'une ou l'autre des parties si elles le désirent.