

Constitutional law — Charter of Rights — Judicial review of decision to remove applicant to Iran where fears torture — Applicant landed under backlog program without examination of risk to him if returned to Iran — Neither opinion constituting danger to Canadian public nor removal decision involving risk assessment — Alleging removal without assessment of such risk violation of Charter, ss. 7, 12 rights — International human rights obligations informing interpretation of Charter — Canada signatory to international Convention prohibiting expulsion to state where “substantial grounds” for believing danger of torture — High evidentiary basis necessary to support Charter arguments — On material filed, no “substantial grounds” for believing applicant in danger of torture if returned to Iran — Determination of whether grounds for applicant’s fear of torture must be made in fair, reasonable manner to honour Canada’s international human rights obligations — Risk assessment, opportunity to assess fairness thereof, implicit in ss. 7, 12 — Applicant entitled to risk assessment in accordance with principles of natural, fundamental justice — Application allowed with respect to removal decision.

International law — Judicial review of decision to remove applicant to Iran where fears torture — Applicant landed under backlog program without examination of risk to him if returned to Iran — Neither opinion constituting danger to Canadian public nor removal decision involving risk assessment — Canada signatory to international Convention prohibiting expulsion to state where “substantial grounds” for believing danger of torture — Not implemented into relevant domestic law but informing Charter interpretation — Determination of whether grounds for applicant’s fear must be made in fair, reasonable manner to honour Canada’s international obligations — To support removal to Iran, risk assessment must be conducted in accordance with principles of natural justice, fundamental justice, rendered by competent authority.

naturelle et de justice fondamentale pour que la décision de renvoyer cette personne soit valide; dans l’affirmative, la procédure utilisée par l’intimé comportait-elle une telle évaluation?

Droit constitutionnel — Charte des droits — Contrôle judiciaire d’une décision de renvoyer le requérant en Iran où il craint d’être torturé — Le requérant a obtenu le droit d’établissement en vertu du programme d’élimination de l’arrière sans que le risque auquel son retour en Iran l’expose soit évalué — Ni l’avis indiquant qu’il constitue un danger pour le public au Canada ni la décision de le renvoyer ne s’accompagnaient d’une évaluation du risque — Le requérant allègue que la décision de le renvoyer sans évaluer un tel risque constitue une violation de ses droits garantis par les art. 7 et 12 de la Charte — Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne éclairent l’interprétation de la Charte — Le Canada est signataire de la Convention internationale interdisant à un État d’expulser une personne lorsqu’il y a des «motifs sérieux» de croire qu’elle risque d’être soumise à la torture — Le niveau de preuve nécessaire pour appuyer les arguments fondés sur la Charte est élevé — D’après les documents au dossier, il n’y a pas de «motifs sérieux» de croire que le requérant risque d’être soumis à la torture s’il est renvoyé en Iran — La décision quant à savoir s’il existe des motifs pour lesquels le requérant craint d’être soumis à la torture doit être prise d’une manière équitable et raisonnable pour respecter les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne — L’évaluation du risque et la possibilité d’apprécier l’équité de cette évaluation sont implicitement garanties aux art. 7 et 12 — Le requérant avait droit à une évaluation du risque conforme aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale — La demande est accueillie concernant la mesure de renvoi.

Droit international — Contrôle judiciaire de la décision de renvoyer le requérant en Iran où il craint d’être soumis à la torture — Le requérant a obtenu le droit d’établissement en vertu du programme d’élimination de l’arrière sans que le risque auquel son renvoi en Iran l’expose ait été évalué — Ni l’avis qu’il constitue un danger pour le public au Canada ni la mesure d’expulsion ne s’accompagnaient d’une évaluation du risque — Le Canada est signataire de la Convention internationale qui interdit à un État d’expulser une personne lorsqu’il y a des «motifs sérieux» de croire qu’elle risque d’être soumise à la torture — Cette Convention n’est pas incorporée au droit canadien, mais elle éclaire l’interprétation de la Charte — La décision quant à savoir s’il existe des motifs pour lesquels le requérant craint d’être soumis à la torture doit être prise d’une manière équitable et raisonnable pour respecter les obligations internationales du Canada — Pour justifier le renvoi en Iran, l’évaluation du risque doit être effectuée conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale et la décision à cet égard doit être prise par une autorité compétente.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Decision to remove applicant, refugee in respect of whom danger opinion issued, to Iran where torture feared — Filing affidavit evidence, not before original decision makers, regarding torture risk — Risk assessed at neither danger opinion nor removal decision stages of process — Question certified as to whether, in such circumstances, Court, on judicial review, may have regard to evidence not before decision makers.

These were applications for judicial review of decisions (1) that the applicant constituted a danger to the public in Canada; and (2) to remove the applicant to Iran. The applicant, an Iranian, was arrested, beaten and tortured for his labour union activity before fleeing to Canada where his Convention refugee claim was dealt with under the “backlog program”. He was determined to have a credible basis for his claim, and was landed without further examination of his claim, or the risk that he would face if he returned to Iran. In 1996 he was convicted of conspiracy to traffic in a narcotic and sentenced to five years’ imprisonment. The respondent’s delegate, who was charged with deciding whether or not to issue a danger opinion, considered a summary entitled “Request for Minister’s Opinion” wherein it was stated that there was reason to believe that should the applicant be returned to Iran he may face some form of persecution for his actions, the extent of which was unknown. The document concluded that removal action was warranted notwithstanding the possibilities of sanctions upon his return to Iran. The danger decision issued under *Immigration Act*, subparagraph 46.01(1)(e)(iv), and subsection 70(5). By virtue of subparagraph 46.01(1)(e)(iv) the applicant could not have his Convention refugee claim determined by the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division. By virtue of subsection 70(5), he had no recourse to the Appeal Division when the deportation order was later issued. The applicant was subsequently ordered deported without having had any opportunity to make written or oral representations regarding his fear of persecution if required to return to Iran.

Canada is a signatory to the *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*, article 3 of which prohibits the expulsion of a person to a state where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. Although Canada has ratified the Convention, it has yet to be implemented into domestic law.

The applicant filed affidavit evidence in support of this application regarding the risk of torture he would face if he

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Décision de renvoyer le requérant, un réfugié faisant l’objet d’un avis de danger, vers l’Iran où il craint d’être soumis à la torture — Une preuve par affidavit, dont n’étaient pas saisis les premiers décideurs, a été déposée concernant le risque de torture — Le risque n’a été évalué ni à l’étape de l’avis de danger ni à celle de la mesure de renvoi — Une question est certifiée quant à savoir si, dans les circonstances, la Cour, dans une procédure de contrôle judiciaire, peut tenir compte d’une preuve dont n’étaient pas saisis les décideurs.

Il s’agit de demandes de contrôle judiciaire de décisions (1) indiquant que le requérant constitue un danger pour le public au Canada; et (2) renvoyant le requérant en Iran. Le requérant, un citoyen d’Iran, a été arrêté, battu et torturé à cause de ses activités syndicales avant de s’enfuir au Canada où sa revendication du statut de réfugié a été examinée dans le cadre du «programme d’élimination de l’arriéré». Il a été conclu que sa revendication avait un minimum de fondement, et il a obtenu le droit d’établissement sans que le risque auquel il serait exposé s’il retournait en Iran soit examiné. En 1996, il a été reconnu coupable de complot en vue de faire le trafic de stupéfiants et condamné à cinq ans de prison. Le délégué du ministre, qui était chargé de se prononcer sur l’opportunité d’exprimer un avis de danger, a examiné un résumé intitulé «Demande d’avis adressée au ministre» dans lequel il était indiqué qu’il y avait des raisons de croire que, s’il était expulsé en Iran, il pourrait être exposé à une certaine forme de persécution pour les gestes qu’il avait posés, mais que la gravité de cette persécution n’était pas connue. Le document concluait que la mesure de renvoi était justifiée, malgré les possibilités de sanctions qui pourraient être prises contre lui à son retour en Iran. L’avis de danger a été émis en vertu du sous-alinéa 46.01(1)e)(iv) et du paragraphe 70(5) de la *Loi sur l’immigration*. En raison du sous-alinéa 46.01(1)e)(iv), le requérant ne pouvait présenter une nouvelle revendication du statut de réfugié au sens de la Convention à la section du statut de réfugié de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié. En raison du paragraphe 70(5), le requérant ne pouvait plus exercer aucun recours devant la section d’appel quand la mesure d’expulsion a par la suite été prise contre lui. Le requérant a finalement fait l’objet d’une mesure d’expulsion sans avoir eu la possibilité de présenter des observations écrites ou verbales concernant sa crainte d’être persécuté s’il était forcé de retourner en Iran.

Le Canada est signataire de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* qui, à l’article 3, interdit à un État d’expulser une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu’elle risque d’être soumise à la torture. Bien que le Canada ait ratifié la Convention, celle-ci n’est pas encore incorporée dans son droit interne.

À l’appui de sa demande, le requérant a déposé une preuve par affidavit concernant le risque de torture auquel

were to return to Iran, but that evidence was not before either the delegate who formulated the danger opinion or the immigration officer who made the removal decision.

The issues were: (1) whether the Court could consider affidavit evidence not before the decision maker; (2) whether the removal decision violated the applicant's Charter, sections 7 and 12 rights; (3) whether a risk assessment and determination, conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice, is a condition of a valid removal decision; and (4) if so, whether such a risk determination was conducted in respect of the applicant.

Held, the application in respect of the danger opinion should be dismissed; the application in respect of the removal decision should be allowed.

(1) New evidence is not admissible on judicial review, except where there is an issue of jurisdictional error. The issues herein pertained to the Charter and the adequacy of the procedural safeguards in any risk assessment process. Therefore this matter was decided without regard to the new evidence.

(2) Both international law and Canadian cases establish a high evidentiary basis necessary to support Charter arguments. On the material contained in the certified records there were no "substantial grounds" for believing that the applicant would be in danger of being subjected to torture. The applicant failed to meet the evidentiary requirements to support a Charter argument.

Further, a court conducting judicial review is not the proper forum to embark on a risk assessment and determination process.

(3) Because of the manner in which landing was granted and the danger decision issued, none of the typical avenues for risk determination and review were open to the applicant. It appeared that, on the whole of the applicant's dealing with the respondent's officials, the only assessment of risk faced upon return to Iran was that in the summary considered by the respondent's delegate who made the danger decision. The danger decision did not reach any final conclusion on the issue of risk to the applicant. It merely determined that, in the Minister's opinion, the applicant was a danger to the Canadian public. But the legislative scheme regarding danger opinions did not require it to do more. It was not a deportation decision, even less a decision to deport to Iran. Thus the respondent's delegate committed no reviewable error in issuing the danger opinion without deciding or concluding on the issue of risk, on the facts that

il serait exposé s'il devait retourner en Iran. Cette preuve n'avait pas été soumise au délégué qui a formulé l'avis de danger ni à l'agent d'immigration qui a pris la mesure de renvoi.

Les questions en litige étaient les suivantes: (1) la Cour pouvait-elle examiner une preuve par affidavit dont n'était pas saisi le décideur? (2) la mesure de renvoi portait-elle atteinte aux droits qui sont garantis au requérant par les articles 7 et 12 de la Charte? (3) pour que la mesure de renvoi soit valide, fallait-il effectuer une évaluation du risque auquel un tel renvoi exposerait le requérant et prendre une décision à cet égard conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale; et (4) dans l'affirmative, une telle décision a-t-elle été prise dans le cas du requérant?

Jugement: la demande de contrôle judiciaire concernant l'avis de danger est rejetée; la demande concernant la mesure de renvoi est accueillie.

(1) De nouveaux éléments de preuve ne sont pas admissibles dans une instance en contrôle judiciaire, sauf lorsqu'il y a une question portant sur une erreur de compétence des tribunaux. Les questions en l'espèce se rapportent à la Charte et au caractère approprié des protections procédurales applicables à la procédure d'évaluation du risque. Par conséquent, cette affaire a été décidée sans tenir compte de la nouvelle preuve.

(2) Le droit international et la jurisprudence canadienne établissent une exigence liminaire très élevée au niveau de la preuve visant à étayer les arguments fondés sur la Charte. D'après les documents versés aux dossiers certifiés, il n'y a pas de «motifs sérieux» de croire que le requérant risque d'être soumis à la torture. Le requérant n'a pas fourni les éléments de preuve voulus pour appuyer un moyen fondé sur la Charte.

En outre, il ne sied pas à une cour saisie d'un contrôle judiciaire d'effectuer une évaluation du risque et de prendre une décision à cet égard.

(3) En raison de la manière dont il a obtenu le droit d'établissement et de l'avis de danger qui a été délivré, le requérant n'a pu se prévaloir d'aucun des recours prévus pour l'évaluation du risque et le contrôle de la décision à cet égard. Il semble que, sur l'ensemble des rapports entre le requérant et les fonctionnaires du ministère intimé, la seule évaluation du risque auquel il serait exposé à son retour en Iran était celle qui se trouvait dans le résumé qui a été examiné par le délégué de l'intimé qui a exprimé l'avis de danger. Dans la décision du délégué du ministre, il n'y a pas de conclusion finale sur la question du risque auquel serait exposé le requérant. La décision indique simplement que, de l'avis du ministre, le requérant constitue un danger pour le public au Canada. Compte tenu du régime législatif concernant les avis de danger, il n'était pas non plus nécessaire que cette décision soit plus explicite. L'avis de danger n'est

were before the delegate at that time.

Clearly at international law, a determination of whether there are grounds for the applicant's fear of torture must be made in a fair and reasonable manner if Canada's international human rights obligations are to be respected. The Convention against Torture mandates a risk assessment, including a determination of the risk of torture, before removal may be effected. Although not implemented into domestic law, the Convention against Torture, as part of Canada's international human rights obligations, informs the interpretation of the Charter. A risk assessment, and an opportunity to test the fairness of that assessment, as well as the result, against the standards of sections 7 and 12 of the Charter are implicit in those provisions. The danger opinion process did not assess the risk and if it did, it provided insufficient attributes of natural justice and fundamental justice, given the potential implications of a risk assessment decision adverse to the applicant. The removal decision process did not involve any risk assessment whatsoever.

The procedural safeguards applicable to a danger opinion matter may be inadequate to meet Charter requirements as the contents of Charter rights are informed by Canada's international obligations. The applicant was entitled to a risk assessment and determination, apart from the danger certification process that had already taken place, conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice and rendered by a competent authority.

The following questions were certified: (1) Where an individual has been landed in Canada on the basis of a "credible basis" to a Convention refugee claim, and faces removal without an assessment of the risk faced on removal in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice, may a reviewing court have regard to evidence respecting such risk that was not before the federal board, commission or other tribunal that made the removal decision? and (2) Where an individual has been landed in Canada on the basis of a "credible basis" to a Convention refugee claim, is a risk assessment and determination conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice a condition precedent to a

pas une mesure d'expulsion, et encore moins une décision d'expulser le requérant en Iran. Le délégué de l'intimé n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en exprimant l'avis de danger qui est à l'étude, sans prendre de décision ou tirer de conclusion sur la question du risque, d'après les faits dont il était saisi à ce moment.

Manifestement, en droit international, la décision quant à savoir si la crainte d'un requérant d'être torturé est justifiée doit être prise d'une manière juste et raisonnable pour que soient respectées les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. La Convention contre la torture ordonne d'effectuer une évaluation du risque, notamment du risque d'être soumis à la torture, avant de procéder au renvoi. Bien qu'elle ne soit pas incorporée dans le droit canadien, la Convention contre la torture, qui fait partie des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, éclaire l'interprétation de la Charte. Une évaluation du risque, et la possibilité de vérifier l'équité de cette évaluation, de même que son résultat, au regard des normes figurant aux articles 7 et 12 de la Charte, sont implicitement prévues dans ces dispositions. La procédure ayant mené à la formulation de l'avis de danger ne constituait pas une évaluation du risque et, si tel était le cas, cette procédure ne comportait pas suffisamment d'attributs des principes de justice naturelle et de justice fondamentale, compte tenu des conséquences potentielles d'une décision sur l'évaluation du risque défavorable au requérant. La procédure ayant mené à la mesure de renvoi ne s'est accompagnée d'aucune évaluation du risque.

Les protections procédurales applicables à une affaire relative à un avis de danger sont peut-être insuffisantes pour respecter les exigences de la Charte, étant donné que les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne éclairent le contenu des droits garantis par la Charte. Le requérant avait droit à une évaluation du risque et à une décision à cet égard en plus de la procédure déjà suivie pour décider du danger qu'il constituait pour le public au Canada, et cette évaluation devait être faite conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale, et la décision devait être prise par une autorité compétente.

Les questions suivantes ont été certifiées: (1) Lorsqu'une personne a obtenu le droit d'établissement au Canada du fait que sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention avait un «minimum de fondement», et que cette personne est susceptible d'être renvoyée sans que le risque auquel ce renvoi l'expose ait été évalué d'une manière conforme aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale, la cour qui effectue le contrôle judiciaire de la mesure de renvoi visant cette personne peut-elle tenir compte d'une preuve concernant ce risque dont n'était pas saisi l'office fédéral qui a pris la mesure de renvoi? et (2) Lorsqu'une personne a obtenu le droit d'établissement au Canada du fait que sa revendication du statut de réfugié au

valid determination to remove the individual to that country? If so, on the facts herein, did the process by which the respondent formed the opinion that the applicant constituted a danger to the public in Canada incorporate such a risk assessment and determination?

sens de la Convention avait un «minimum de fondement», faut-il au préalable qu'une évaluation du risque ait été effectuée et qu'une décision ait été prise à cet égard conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale pour que la décision de renvoyer la personne dans ce pays soit valide? Dans l'affirmative, d'après les faits de l'espèce, y a-t-il eu dans la procédure utilisée par l'intimé pour exprimer l'avis que le requérant constitue un danger pour le public au Canada une telle évaluation du risque et une telle décision?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 12.
- Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, December 10, 1984, [1987] Can. T.S. No. 36.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1)d) (as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16), 46.01(1)e)(iv) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 52(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 42), (2), (3), 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 83(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19).
- Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 2(1) (as am. by SOR/93-44, s. 1), 11.4 (as enacted *idem*, s. 10; SOR/93-412, s. 6).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468 (T.D.); *Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 791 (T.D.) (on issue of whether a court conducting judicial review is a proper forum to embark on a risk assessment); *Suresh v. Canada*, [1988] O.J. No. 296 (Gen. Div.) (QL); *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646 (C.A.); *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270.

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. 7, 12.
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, [1987] R.T. Can. n° 36.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1)d) (mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16), 46.01(1)e)(iv) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 52(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 42), (2), (3), 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 83(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 19).
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 2(1) (mod. par DORS/93-44, art. 1), 11.4 (édicte, *idem*, art. 10; DORS/93-412, art. 6).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468 (1^{re} inst.); *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 791 (1^{re} inst.) (sur la question de savoir s'il sied à un tribunal siégeant en contrôle judiciaire d'effectuer une évaluation du risque); *Suresh v. Canada*, [1988] O.J. n° 296 (Div. gén.) (QL); *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.); *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270.

DISTINGUISHED:

Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1997] 2 F.C. 791 (T.D.) (on issue of whether removal violated Canada's international human rights obligations).

CONSIDERED:

Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 1 F.C. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *Ismail Alan v. Switzerland*, Communication No. 21/1995, U.N. Doc. Cat/C/16/D/21/1995 (1996); *Kaveh Yaragh Tala v. Sweden*, Communication No. 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996; *Tahir Hussain Khan v. Canada*, Communication No. 15/1994, U.N. Doc. A/50/44 (1995); *Kenbrent Holdings Ltd. et al. v. Atkey* (1995), 94 F.T.R. 103 (F.C.T.D.); *Sovereign Life Insurance Co. (The) v. Canada (Minister of Finance)*, T-3105-92, order dated 11/12/96; *Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 252 (T.D.).

REFERRED TO:

Rahi v. Minister of Employment and Immigration, 90-A-1343, MacGuigan J.A., decision dated 28/5/90, not reported; *Lemiecha et al. v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 72 F.T.R. 49; 24 Imm. L.R. (2d) 95 (F.C.T.D.); *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086; (1990), 73 D.L.R. (4th) 686; 43 C.P.C. (2d) 165; 112 N.R. 362; *Asafov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 713 (T.D.) (QL); *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Bhatti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 123 (F.C.T.D.); *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.).

APPLICATIONS for judicial review of decisions (1) applicant constituting danger to public in Canada and (2) to remove the applicant to Iran. Application in

DISTINCTION FAITE AVEC:

Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1997] 2 C.F. 791 (1^{re} inst.) (sur la question de savoir si la mesure de renvoi contrevient aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 1 C.F. 696; (1993), 100 D.L.R. (4th) 151; 14 C.R.R. (2d) 146; 18 Imm. L.R. (2d) 165; 151 N.R. 69 (C.A.); *Ismail Alan v. Switzerland*, Communication n° 21/1995, U.N. Doc. Cat/C/16/D/21/1995 (1996); *Kaveh Yaragh Tala v. Sweden*, Communication n° 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996; *Tahir Hussain Khan c. Canada*, Communication n° 15/1994, U.N. Doc. A/50/44 (1995); *Kenbrent Holdings Ltd. et al. c. Atkey* (1995), 94 F.T.R. 103 (C.F. 1^{re} inst.); *Sovereign Life Insurance Co. (The) c. Canada (Ministre des Finances)*, T-3105-92, ordonnance en date du 11-12-96; *Kaberuka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 C.F. 252 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Rahi c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, 90-A-1343, le juge MacGuigan, J.C.A., décision en date du 28-5-90, non publiée; *Lemiecha et al. c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 72 F.T.R. 49; 24 Imm. L.R. (2d) 95 (C.F. 1^{re} inst.); *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086; (1990), 73 D.L.R. (4th) 686; 43 C.P.C. (2d) 165; 112 N.R. 362; *Asafov c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] F.C.J. n° 713 (1^{re} inst.) (QL); *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711; (1992), 90 D.L.R. (4th) 289; 2 Admin. L.R. (2d) 125; 72 C.C.C. (3d) 214; 8 C.R.R. (2d) 234; 16 Imm. L.R. (2d) 1; 135 N.R. 161; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Bhatti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 123 (C.F. 1^{re} inst.); *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.).

DEMANDES de contrôle judiciaire de décisions (1) indiquant que le requérant constitue un danger pour le public au Canada et (2) renvoyant le requérant en Iran.

respect of first decision dismissed; application in respect of second decision allowed.

COUNSEL:

Lorne Waldman for applicant.
Kevin Lunney for respondent.

SOLICITORS:

Waldman and Associates, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for orders rendered in English by

GIBSON J.:

INTRODUCTION

[1] These reasons arise out of applications for judicial review of two decisions involving the same parties. The first decision is a determination made on behalf of the respondent that, in the respondent's opinion, the applicant constitutes a danger to the public in Canada (the "danger opinion"). This decision is dated May 31, 1996 and was communicated to the applicant on or about July 9, 1996. The second decision directed the applicant to report for removal and constituted a decision to remove the applicant to Iran (the "removal decision"). This decision, made by an expulsions officer in the respondent's ministry, is dated January 30, 1997.

BACKGROUND

[2] The applicant is a citizen of Iran born July 6, 1956. In 1985, he came under government scrutiny in Iran by reason of his labour union activity. He was twice arrested. On the first arrest, he was held for some four days and beaten daily. Upon his release, he was threatened with dire consequences unless he ceased his union activity. On the second arrest, he was held for two months and "brutally" tortured, both

La demande concernant la première décision est rejetée, la demande concernant la deuxième décision est accueillie.

AVOCATS:

Lorne Waldman pour le requérant.
Kevin Lunney pour l'intimé.

PROCUREURS:

Waldman and Associates, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs des ordonnances rendus par

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

[1] Les présents motifs se rapportent à des demandes de contrôle judiciaire de deux décisions mettant en cause les mêmes parties. La première décision, qui a été prise au nom de l'intimé, indique que, de l'avis de celui-ci, le requérant constitue un danger pour le public au Canada (l'avis de danger). Cette décision est datée du 31 mai 1996 et a été communiquée au requérant le 9 juillet 1996 ou vers cette date. La deuxième décision ordonnait au requérant de se présenter aux autorités pour être renvoyé du Canada et constitue une décision d'expulser le requérant en Iran (la mesure de renvoi). Cette décision, prise par un agent d'expulsion du ministère de l'intimé, est datée du 30 janvier 1997.

CONTEXTE

[2] Le requérant est un citoyen d'Iran né le 6 juillet 1956. En 1985, ses activités syndicales ont attiré l'attention du gouvernement iranien. Il a été arrêté à deux reprises. La première fois, il a été détenu pendant quatre jours et battu tous les jours. À sa libération, on l'a menacé des pires représailles s'il poursuivait ses activités syndicales. La deuxième fois, il a été détenu pendant deux mois et «brutalement» torturé,

physically and mentally. He was charged with union related activities and released on bail subject to conditions. In 1986, while still on bail, the applicant fled Iran to Pakistan and thence to Canada where he claimed Convention refugee status. The applicant learned that, after his departure from Iran, his father had been taken into custody by reason of the applicant's flight and died as a result of his treatment in custody.

[3] The applicant's Convention refugee claim was examined under the "backlog program". He was determined to have a credible basis to his claim. Without further examination of the claim, and, in particular, without examination in any formal way of the risk the applicant would face if he returned to Iran, the applicant was landed with effect from April 22, 1991.

[4] On January 20, 1995, the applicant was convicted of conspiracy to traffic in a narcotic. He was sentenced to five years' imprisonment. He was made the subject of a report under paragraph 27(1)(d) of the *Immigration Act*¹ (the Act) and directed to inquiry. On November 2, 1995, the applicant was served with notice that the respondent was considering whether or not to form the opinion that the applicant constituted a danger to the public in Canada. The applicant was invited to provide submissions and in fact filed submissions. Notwithstanding his submissions, the danger opinion issued. On July 9, 1996, following an inquiry, the applicant was ordered deported.

[5] By decision dated September 16, 1996, the applicant was granted accelerated parole on the five-year sentence of incarceration that he was serving. He was released from custody on the 17th of October of the same year after serving one-third of his sentence. Since that time, except for a brief period when he was detained by immigration authorities, he has been at large in the community. He was released from immigration detention following a hearing at which, notwithstanding the danger opinion, he was not considered likely, in the opinion of an adjudicator, to pose a danger to the public.

tant physiquement que mentalement. Il a été accusé de se livrer à des activités liées au syndicalisme et il a été libéré sous caution, moyennant certaines conditions. En 1986, alors que les conditions de sa mise en liberté sous caution étaient toujours en vigueur, le requérant s'est enfui au Pakistan et ensuite au Canada où il a réclaté le statut de réfugié au sens de la Convention. Le requérant a appris qu'après son départ de l'Iran, son père avait été arrêté parce que son fils s'était enfui et qu'il était mort des suites des traitements qui lui ont été infligés pendant sa détention.

[3] La revendication du statut de réfugié au sens de la Convention du requérant a été examinée dans le cadre du «programme d'élimination de l'arriéré». On a conclu qu'elle avait un minimum de fondement. Le requérant a obtenu le droit d'établissement le 22 avril 1991 sans que sa revendication fasse l'objet d'un examen complémentaire et, en particulier, sans que le risque auquel il serait exposé s'il retournait en Iran soit examiné de façon officielle.

[4] Le 20 janvier 1995, le requérant a été reconnu coupable de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant. Il a été condamné à cinq ans de prison. Il a fait l'objet d'un rapport en vertu de l'alinéa 27(1)d) de la *Loi sur l'immigration*¹ (la Loi) et une enquête a été ordonnée. Le 2 novembre 1995, le requérant a été informé que l'intimé envisageait la possibilité d'exprimer l'avis que le requérant constituait un danger pour le public au Canada. Le requérant a été invité à fournir des observations et il s'est prévalu de cette possibilité. Malgré ses observations, il a fait l'objet d'un avis de danger. Le 9 juillet 1996, à l'issue d'une enquête, une mesure d'expulsion a été prise contre lui.

[5] Par suite d'une décision datée du 16 septembre 1996, prise à l'issue d'un examen expéditif, le requérant a été libéré sous condition le 17 octobre de la même année après avoir purgé le tiers de sa peine. Depuis, à l'exception d'une brève période au cours de laquelle il a été détenu par les autorités de l'immigration, il vit librement dans la collectivité. Il a été libéré par les autorités de l'immigration après une audience au cours de laquelle, malgré l'avis de danger, l'arbitre n'a pas jugé probable que le requérant constitue un danger pour le public.

[6] No reasons were given for either of the decisions under review.

ISSUES

[7] Despite the voluminous material before the Court, only two issues were argued before me. They can be summarized as follows:

1. Does the decision to remove the applicant to Iran violate his section 7 and section 12 rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*² (the Charter) in that he will be subjected to torture upon return to Iran?

2. Was a risk assessment and determination in respect of the applicant, conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice, a condition of a valid removal decision to Iran? If so, was such a risk determination conducted in respect of the applicant?

ANALYSIS

(1) Charter Interpretation

[8] In *Slaight Communications Inc. v. Davidson*,³ Chief Justice Dickson, writing for the majority, wrote at pages 1056 and 1057:

Given the dual function of s. 1 identified in *Oakes*, Canada's international human rights obligations should inform not only the interpretation of the content of the rights guaranteed by the *Charter* but also the interpretation of what can constitute pressing and substantial s. 1 objectives which may justify restrictions upon those rights.

Thus, I regard it as clear that "Canada's international human rights obligations" should inform the interpretation of the content of the rights guaranteed by sections 7 and 12 of the Charter.

(2) Canada's International Human Rights Obligations

[9] Among Canada's international human rights obligations, the most relevant to the instant review

[6] Aucune des décisions à l'étude n'est motivée.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[7] Malgré le volumineux dossier dont la Cour a été saisie, deux questions seulement ont été débattues devant moi. Elles peuvent être résumées de la façon suivante:

1. La décision de renvoyer le requérant en Iran porte-t-elle atteinte aux droits qui lui sont garantis par les articles 7 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*² (la Charte) du fait qu'il sera soumis à la torture à son retour en Iran?

2. Pour que la mesure de renvoi en Iran soit valide, a-t-on effectué une évaluation du risque auquel un tel renvoi exposerait le requérant conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale? Dans l'affirmative, une telle détermination du risque a-t-elle eu lieu dans le cas du requérant?

ANALYSE

(1) Interprétation de la Charte

[8] Dans l'arrêt *Slaight Communications Inc. c. Davidson*³, le juge en chef Dickson, s'exprimant au nom de la majorité, déclare ce qui suit aux pages 1056 et 1057:

Étant donné la double fonction de l'article premier que l'on a identifiée dans l'arrêt *Oakes*, les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne devraient renseigner non seulement sur l'interprétation du contenu des droits garantis par la *Charte*, mais aussi sur l'interprétation de ce qui peut constituer des objectifs urgents et réels au sens de l'article premier qui peuvent justifier la restriction de ces droits.

J'estime donc qu'il est clair que les «obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne» devraient renseigner sur l'interprétation du contenu des droits garantis par les articles 7 et 12 de la Charte.

(2) Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne

[9] Au nombre des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, celle qui

applications is the *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment* (the Convention against Torture).⁴ Canada is a signatory to the Convention against Torture and, although Canada has ratified it, it has yet to be implemented into domestic law that is applicable on the facts of this matter. Articles 1 and 3 provide:

ARTICLE 1

1. For the purposes of this Convention, the term "torture" means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.

2. This article is without prejudice to any international instrument or national legislation which does or may contain provisions of wider application.

. . .

ARTICLE 3

1. No State Party shall expel, return ("*refouler*") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.

[10] These provisions have been considered in several cases by the United Nations Committee against Torture, (the Committee) in examining the conduct of states, including Canada, when deporting persons to countries in the face of a credible allegation of a well-founded risk of torture. Three of the more relevant

est la plus pertinente dans le cadre des présentes demandes de contrôle est la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (la Convention contre la torture)⁴. Le Canada est un signataire de cette Convention qui, bien que ratifiée par ce dernier, n'a pas encore été incorporée dans le droit interne qui s'applique aux faits de l'espèce. L'article premier et l'article 3 disposent:

ARTICLE 1

1. Aux fins de la présente Convention, le terme «torture» désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.

2. Cet article est sans préjudice de tout instrument international ou de toute loi nationale qui contient ou peut contenir des dispositions de portée plus large.

. . .

ARTICLE 3

1. Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extraditera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.

[10] Ces dispositions ont été examinées à plusieurs reprises par le Comité sur la torture des Nations Unies (le Comité) au regard de la conduite des États, y compris le Canada, qui décident de renvoyer vers certains pays des personnes qui craignent avec raison d'y être soumises à la torture. Trois des affaires les

cases before the Committee are briefly summarized.

[11] In *Ismail Alan v. Switzerland*,⁵ Mr. Alan, a Turkish citizen, claimed to have been tortured because of his affiliation with a political organization. His request for asylum in Switzerland was denied. Mr. Alan was then at risk of being removed to Turkey. The issue before the Committee was whether or not the forced return of Mr. Alan to Turkey would violate Switzerland's obligations under article 3 of the Convention against Torture. The Committee stated that specific grounds must exist which indicate that the individual concerned would personally be at risk. The Committee then reviewed the evidence before it, including Mr. Alan's ethnic background, alleged political affiliation and history of detention and internal exile. The Committee noted the absence of an internal flight alternative for Mr. Alan in Turkey. The Committee concluded Mr. Alan was at risk of being subjected to torture if returned to Turkey and that therefore, return would constitute a violation of article 3 of the Convention against Torture. Accordingly, the Committee held that Switzerland had an obligation to refrain from returning Mr. Alan to Turkey.

[12] A similar approach was taken in *Kaveh Yaragh Tala v. Sweden*,⁶ where Mr. Tala, an Iranian citizen, alleged he would suffer torture upon return to Iran. Mr. Tala had been tortured in Iran because of his political activities. He requested asylum in Sweden. His claim was denied because of contradictions in his statements. After exhausting all available avenues of appeal in Sweden, Mr. Tala filed his complaint before the Committee. He submitted that a real risk of torture existed upon his return to Iran, a country where gross and wide-spread human rights violations continued unabated. Medical evidence adduced in respect of Mr. Tala was consistent with his allegations that he had previously been tortured.

[13] The issue before the Committee was whether or not, under article 3 of the Convention against Torture, there were substantial grounds for believing that Mr. Tala would be at risk of torture on return to Iran. The

plus pertinentes qui ont été étudiées par le Comité sont résumées brièvement ci-dessous.

[11] Dans l'affaire *Ismail Alan v. Switzerland*⁵, M. Alan, citoyen turc, prétendait avoir été torturé en raison de son affiliation à une organisation politique. Sa demande d'asile en Suisse ayant été refusée, M. Alan risquait donc d'être renvoyé en Turquie. Le Comité devait décider si le retour forcé de M. Alan en Turquie violerait les obligations contractées par la Suisse en vertu de l'article 3 de la Convention contre la torture. Le Comité a déclaré qu'il doit exister des motifs précis indiquant que la personne concernée serait exposée à un risque personnel. Le Comité a ensuite examiné la preuve dont il était saisi, y compris l'origine ethnique de M. Alan, son affiliation politique présumée et ses antécédents de détention et d'exil à l'intérieur de son pays. Le Comité a noté que M. Alan n'avait pas de possibilité de refuge dans une autre partie de la Turquie. Il a conclu que M. Alan risquait d'être soumis à la torture s'il retournait en Turquie et que, par conséquent, son renvoi dans ce pays violerait l'article 3 de la Convention contre la torture. Le Comité a donc statué que la Suisse avait l'obligation de s'abstenir de renvoyer M. Alan en Turquie.

[12] Une approche semblable a été suivie dans l'affaire *Kaveh Yaragh Tala v. Sweden*⁶ dans laquelle M. Tala, citoyen iranien, alléguait qu'il serait torturé s'il retournait en Iran. M. Tala avait été torturé en Iran à cause de ses activités politiques. Il réclamait l'asile en Suède. Sa revendication a été refusée à cause de contradictions dans ses déclarations. Après avoir épuisé toutes les voies de recours en Suède, M. Tala a déposé sa plainte devant le Comité. Il a fait valoir qu'il y avait un risque réel qu'il soit soumis à la torture à son retour en Iran, pays où les violations des droits de la personne demeuraient graves et très largement répandues. La preuve médicale produite pour le compte de M. Tala était compatible avec les allégations indiquant qu'il avait déjà été torturé.

[13] Le Comité devait décider si, compte tenu de l'article 3 de la Convention contre la torture, il y avait des motifs sérieux de croire que M. Tala risquait d'être soumis à la torture à son retour en Iran. Le

Committee held that a pattern of human rights violations was not sufficient grounds upon which to conclude that the individual would be personally at risk of torture. The Committee stated:

In the instant case, the Committee considers that the author's political affiliation with the People's Mujahedin Organization and activities, his history of detention and torture, should be taken into account when determining whether he would be in danger of being subjected to torture upon his return. The State party has pointed to contradictions and inconsistencies in the author's story, but the Committee considers that complete accuracy is seldom to be expected by victims of torture and that the inconsistencies as exist in the author's presentation of the facts do not raise doubts about the general veracity of his claims, especially since it has been demonstrated that the author suffers from Post Traumatic Stress Disorder. Further, the Committee has noted from the medical evidence that the scars on the author's thighs could only have been caused by a burn and that this burn could only have been inflicted intentionally by another person than the author himself.

[14] In the result, the Committee considered that substantial grounds existed for believing that Mr. Tala would be in danger of being subjected to torture if returned to Iran. Accordingly, it concluded that Sweden had an obligation to refrain from forcibly returning Mr. Tala to Iran or to any other country where he ran a real risk of being expelled or returned to Iran.

[15] Finally, in *Tahir Hussain Khan v. Canada*,⁷ the same conclusion was reached by the Committee. In that case, Mr. Khan claimed refugee status in Canada, alleging persecution in Pakistan by reason of his political opinion. The Immigration and Refugee Board denied the claim and judicial review of that decision was subsequently denied by this Court. Once again, after reviewing the evidence, the Committee concluded that substantial grounds existed for believing that Mr. Khan would be in danger of being subjected to torture. Consequently, it held that his expulsion or return to Pakistan by Canada would constitute a violation of article 3 of the Convention against Torture. Thus, Canada was deemed to have an obligation to refrain from forcibly returning Mr. Khan to Pakistan.

Comité a statué que la violation généralisée des droits de la personne ne constituait pas un motif suffisant permettant de conclure que la personne risquait personnellement d'être torturée. Le Comité a déclaré ceci:

[TRADUCTION] En l'espèce, le Comité estime que l'affiliation politique de l'auteur avec l'Organisation populaire des Moudjahiddin et ses activités, ses antécédents de détention et de torture, doivent être pris en compte pour déterminer s'il risque d'être de nouveau soumis à la torture à son retour. L'État a signalé certaines contradictions et incompatibilités dans le récit de l'auteur, mais le Comité estime qu'on peut difficilement exiger des faits totalement exacts des victimes de torture et que des irrégularités ou des incompatibilités comme celles qui existent dans la présentation des faits par l'auteur ne mettent pas en doute la véracité générale de ses déclarations, compte tenu du fait qu'il a été démontré que l'auteur souffre de troubles dus à une névrose post-traumatique. En outre, le Comité a noté, d'après la preuve médicale, que les cicatrices sur les cuisses de l'auteur ne peuvent avoir été causées que par des brûlures et que ces brûlures ne peuvent qu'avoir été infligées intentionnellement par une personne autre que l'auteur lui-même.

[14] En fin de compte, le Comité a jugé qu'il y avait des motifs sérieux de croire que M. Tala risquait d'être soumis à la torture s'il retournait en Iran. Par conséquent, il a conclu que la Suède avait l'obligation de s'abstenir de retourner M. Tala en Iran ou dans tout autre pays où celui-ci risquait véritablement d'être expulsé ou refoulé vers l'Iran.

[15] Finalement, dans l'affaire *Tahir Hussain Khan v. Canada*⁷, le Comité en est venu à la même conclusion. Dans cette affaire, M. Khan revendiquait le statut de réfugié au Canada, alléguant avoir été persécuté au Pakistan du fait de ses opinions politiques. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la revendication et un contrôle judiciaire de cette décision a subséquemment été rejeté par la Cour. Une fois de plus, après avoir examiné la preuve, le Comité a conclu qu'il y avait des motifs sérieux de croire que M. Khan risquait d'être soumis à la torture. Il a donc statué que son expulsion ou son renvoi au Pakistan par le Canada violerait l'article 3 de la Convention contre la torture. Par conséquent, le Canada avait l'obligation de s'abstenir de forcer M. Khan à retourner au Pakistan.

(3) Issue 1

[16] Applicant's counsel submitted that removing the applicant to Iran where he will face torture and no due process would violate both sections 7 and 12 of the Charter.

[17] In *Nguyen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,⁸ Marceau J.A. wrote:

It would be my opinion, however, that the Minister would act in direct violation of the Charter if he purported to execute a deportation order by forcing the individual concerned back to a country where, on the evidence, torture and possibly death will be inflicted. It would be, it seems to me, a participation in a cruel and unusual treatment within the meaning of section 12 of the Charter or, at the very least, an outrage to public standards of decency, in violation of the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter.

The foregoing, while clearly *obiter*, is nonetheless a compelling statement from the Federal Court of Appeal.

[18] In assessing the evidentiary basis necessary to support the Charter arguments in this case, I consider it appropriate to be guided by the international jurisprudence cited above as well as Canadian jurisprudence. In *Nguyen*, Marceau J.A. referred to evidence illustrating that torture "will be" inflicted. At international law, the citations above from the Committee suggest a standard of "substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture". Both, in my view, establish a high evidentiary threshold. Indeed, a high threshold is consistent with Supreme Court jurisprudence on the necessary factual foundation to support a Charter claim. In *MacKay v. Manitoba*,⁹ the Court stated:

Charter decisions should not and must not be made in a factual vacuum. To attempt to do so would trivialize the Charter and inevitably result in ill-considered opinions. The presentation of facts is not, as stated by the respondent, a mere technicality; rather, it is essential to a proper con-

(3) Question n° 1

[16] L'avocat du requérant fait valoir que le renvoi de son client en Iran, où il sera soumis à la torture et où les voies de droit régulières ne sont pas suivies, porterait atteinte aux articles 7 et 12 de la Charte.

[17] Dans l'arrêt *Nguyen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁸, le juge Marceau, J.C.A., écrit ceci:

Je serais toutefois d'avis que le ministre violerait carrément la Charte s'il prétendait exécuter une mesure d'expulsion en forçant l'intéressé à retourner dans un pays où, selon la preuve, il sera torturé et peut-être mis à mort. Il me semble que ce serait participer à un traitement cruel et inusité au sens de l'article 12 de la Charte ou, à tout le moins, commettre un outrage aux normes publiques de la décence, en violation des principes de justice fondamentale visés à l'article 7 de la Charte.

La citation qui précède, bien qu'elle constitue manifestement une opinion incidente, n'en est pas moins une déclaration péremptoire de la part de la Cour d'appel fédérale.

[18] Pour évaluer les éléments de preuve nécessaires pour étayer les arguments fondés sur la Charte en l'espèce, il me paraît opportun de me laisser guider par la jurisprudence internationale évoquée ci-dessus, de même que par la jurisprudence canadienne. Dans l'arrêt *Nguyen*, le juge Marceau s'est reporté à des éléments de preuve établissant que le requérant «sera» torturé. En droit international, les renvois aux décisions précitées du Comité suggèrent l'existence d'une norme fondée sur des «motifs sérieux de croire [qu'une personne] risque d'être soumise à la torture». À mon avis, ces deux sources établissent une exigence liminaire très élevée au niveau de la preuve. En fait, l'établissement d'une exigence liminaire élevée est compatible avec la jurisprudence de la Cour suprême sur la nécessité d'établir un contexte factuel à l'appui d'une demande fondée sur la Charte. Dans l'arrêt *MacKay c. Manitoba*⁹, la Cour a déclaré:

Les décisions relatives à la Charte ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliserait la Charte et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essen-

sideration of *Charter* issues . . . *Charter* decisions cannot be based upon the unsupported hypotheses of enthusiastic counsel.

...

A factual foundation is of fundamental importance on this appeal. It is not the purpose of the legislation which is said to infringe the *Charter* but its effects. If the deleterious effects are not established there can be no *Charter* violation and no case has been made out. Thus the absence of a factual base is not just a technicality that could be overlooked, but rather it is a flaw that is fatal to the appellants' position. [Underlining added.]

[19] In support of this application, the applicant filed affidavit evidence regarding the risk of torture he would face if he were to return to Iran. That evidence was not before either the delegate of the respondent who formulated the danger opinion or the immigration officer who made the removal decision.

[20] It is trite law that a reviewing court is bound by the record filed before the federal board, commission or other tribunal the decision of which is under appeal.¹⁰ Reviewing court jurisprudence has followed this rule, noting that if evidence not before the initial tribunal is introduced on judicial review, the review application would effectively be transformed into an appeal or a trial *de novo*.¹¹ While I am satisfied that a jurisdictional exception exists to the rule that new evidence is not admissible on judicial review,¹² I am also satisfied that an issue as to jurisdictional error of the tribunals does not arise here. The issues before me pertain to the *Charter* and the adequacy of the procedural safeguards in any risk assessment process conducted in this case.

[21] For these reasons then, I will decide this matter, without regard to the new evidence filed before me.

[22] On the material contained in the certified records before me, there are no "substantial grounds

tielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte*. . . . Les décisions relatives à la *Charte* ne peuvent pas être fondées sur des hypothèses non étayées qui ont été formulées par des avocats enthousiastes.

...

Un contexte factuel est d'une importance fondamentale dans le présent pourvoi. On ne prétend pas que c'est l'objet visé par la loi qui viole la *Charte*, mais ses conséquences. Si les conséquences préjudiciables ne sont pas établies, il ne peut y avoir de violation de la *Charte* ni même de cause. Le fondement factuel n'est donc pas une simple formalité qui peut être ignorée et, bien au contraire, son absence est fatale à la thèse présentée par les appelants. [Soulignements ajoutés.]

[19] À l'appui de la présente demande, le requérant a déposé une preuve par affidavit concernant le risque de torture auquel il serait exposé s'il devait retourner en Iran. Cette preuve n'avait pas été soumise au délégué de l'intimé qui a formulé l'avis de danger ni à l'agent d'immigration qui a pris la mesure de renvoi.

[20] Il est bien établi en droit qu'une cour de révision est liée par le dossier qui a été déposé devant l'office fédéral dont la décision fait l'objet de l'appel¹⁰. La jurisprudence des cours de révision a suivi cette règle, faisant observer que si des éléments de preuve qui n'ont pas été déposés devant le tribunal initial étaient présentés dans une instance en contrôle judiciaire, la demande de contrôle serait en fait convertie en un appel ou un procès *de novo*¹¹. Bien que je sois convaincu qu'il existe une exception juridictionnelle à la règle selon laquelle de nouveaux éléments de preuve ne sont pas admissibles dans une instance en contrôle judiciaire¹², je suis également convaincu qu'il n'y a pas en l'espèce de question portant sur une erreur de compétence des tribunaux. Les questions dont je suis saisi se rapportent à la *Charte* et au caractère approprié des protections procédurales applicables à la procédure d'évaluation du risque suivie en l'espèce.

[21] Pour ces motifs, donc, je statuerai sur l'affaire sans tenir compte de la nouvelle preuve qui a été déposée devant moi.

[22] D'après les documents versés aux dossiers certifiés dont je suis saisi, il n'y a pas de «motifs

for believing that [the applicant] would be in danger of being subjected to torture". Simply put, the applicant has failed to meet the evidentiary requirements to support a Charter argument.

[23] Further, even if I were prepared to have regard to the new evidence, I am satisfied that a court conducting a judicial review is not the proper forum to embark on a risk assessment and determination process. I agree with holdings of my colleagues Cullen J. in *Arduengo*,¹³ and in particular, McGillis J. in *Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,¹⁴ on this point. In *Sinnappu* at pages 820-821, McGillis J. wrote in response to an argument, allegedly based on *dicta* of Marceau J.A., in *Nguyen*¹⁵ that it fell to the Court to determine the state of country conditions in Sri Lanka:

... I see nothing whatsoever in the reasons of Marceau J.A. to indicate that the Court must determine the state of country conditions at any point in its analysis of the issues pertaining to the application of section 7 of the Charter. Indeed, I am of the opinion that it is simply not the function of a judge, in judicial review proceedings of this nature, to determine the state of country conditions. I am further of the opinion that it would be highly undesirable for a judge to engage in such an exercise, particularly given that the legislative scheme requires immigration officers, who have specialized training and expertise in relation to country conditions, to make such decisions. [Emphasis added.]

I am satisfied that the same can be said here.

[24] Thus, it follows that the applicant's argument that his Charter rights will be violated because he will be tortured if he is returned to Iran, must be dismissed. This Court cannot adjudicate on Charter issues in an evidentiary vacuum.

[25] Having reached the foregoing conclusion, I return briefly to the quotation from *Nguyen*¹⁶ that appears earlier in these reasons and that I repeat here for ease of reference:

sérieux de croire que [le requérant] risque d'être soumis à la torture». Autrement dit, le requérant n'a pas fourni les éléments de preuve voulus pour appuyer un moyen fondé sur la Charte.

[23] En outre, même si j'avais été disposé à examiner la nouvelle preuve, je suis convaincu qu'il ne sied pas à une cour saisie d'un contrôle judiciaire d'effectuer une évaluation du risque et de prendre une décision à cet égard. J'accepte les conclusions de mon collègue le juge Cullen dans l'affaire *Arduengo*¹³ et, en particulier, celles de M^{me} le juge McGillis dans l'affaire *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*¹⁴ à ce sujet. Aux pages 820 et 821 de la décision *Sinnappu*, le juge McGillis a répondu à l'argument, prétendument fondé sur l'opinion du juge Marceau dans l'arrêt *Nguyen*¹⁵, selon lequel il incombait à la Cour de déterminer l'état de la situation au Sri Lanka:

... aucun élément des motifs du juge Marceau, J.C.A., n'indique à mon sens que la Cour doit déterminer l'état de la situation du pays au cours de son analyse des questions liées à l'application de l'article 7 de la Charte. J'estime même qu'il n'appartient tout simplement pas au juge, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire de cette nature, de déterminer l'état de la situation du pays. J'ajoute qu'il serait peu souhaitable qu'un juge entreprenne ce type d'exercice, compte tenu, notamment, du fait que le régime législatif oblige les agents d'immigration, qui possèdent une formation et une compétence spécialisées à ce sujet, à prendre des décisions de cette nature. [Non souligné dans l'original.]

Je suis convaincu que ces propos peuvent s'appliquer en l'espèce.

[24] Il s'ensuit donc que l'argument du requérant selon lequel les droits qui lui sont garantis par la Charte seront violés parce qu'il sera soumis à la torture s'il retourne en Iran doit être rejeté. La Cour ne peut se prononcer sur des questions relatives à la Charte en l'absence d'éléments de preuve s'y rapportant.

[25] Vu la conclusion à laquelle je suis parvenu, je reviens brièvement à l'extrait de l'arrêt *Nguyen*¹⁶ déjà reproduit dans les présents motifs et que je reprends ici par souci de commodité:

It would be my opinion, however, that the Minister would act in direct violation of the Charter if he purported to execute a deportation order by forcing the individual concerned back to a country where, on the evidence, torture and possibly death will be inflicted. It would be, it seems to me, a participation in a cruel and unusual treatment within the meaning of section 12 of the Charter, or, at the very least, an outrage to public standards of decency, in violation of the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter.

[26] On the facts on this matter, Mr. Justice Marceau's opinion would appear to reflect the proposition that the respondent herein would be acting in "direct violation of the Charter if [s]he purported to execute a deportation order by forcing [the applicant] . . . back to a country where, on the evidence, torture and possibly death will be inflicted." He described such an action as "participation in a cruel and unusual treatment within the meaning of section 12 of the Charter, or, at the very least, an outrage to public standards of decency, in violation of the principles of fundamental justice under section 7 of the Charter." Could the same not be said where the respondent orders deportation of the applicant to Iran without assessing, in a fair and meaningful way, evidence of torture and possible death that he might face? I think the same could be said. To paraphrase Mr. Justice Lane of the Ontario Court of Justice (General Division)¹⁷ who was writing in a different but parallel context, in these very narrow circumstances, it is my view that to offer the applicant a forum to review his constitutional rights and then to remove him without opportunity for a resolution of the constitutionality of his removal would be an affront to Canadian ideas of justice.

[27] The foregoing concerns express what I perceive to be the linkage between the two issues argued before me and briefly described earlier in these reasons.

(4) Issue 2

[28] I now turn to an analysis of the adequacy of the risk determination process, if indeed there can be said to have been one, in the series of events that culminated in the decision to deport the applicant to Iran

Je serais toutefois d'avis que le ministre violerait carrément la Charte s'il prétendait exécuter une mesure d'expulsion en forçant l'intéressé à retourner dans un pays où, selon la preuve, il sera torturé et peut-être mis à mort. Il me semble que ce serait participer à un traitement cruel et inusité au sens de l'article 12 de la Charte ou, à tout le moins, commettre un outrage aux normes publiques de la décence, en violation des principes de justice fondamentale visés à l'article 7 de la Charte.

[26] D'après les faits de l'espèce, l'opinion du juge Marceau semble refléter la proposition selon laquelle l'intimé en l'espèce «violait carrément la Charte s'il prétendait exécuter une mesure d'expulsion en forçant [le requérant] à retourner dans un pays où, selon la preuve, il sera torturé et peut-être mis à mort». Le juge Marceau a indiqué que pareille mesure équivaudrait à «participer à un traitement cruel et inusité au sens de l'article 12 de la Charte ou, à tout le moins, commettre un outrage aux normes publiques de la décence, en violation des principes de justice fondamentale visés à l'article 7 de la Charte». Ne pourrait-on pas dire qu'il en est de même lorsque l'intimé ordonne l'expulsion du requérant en Iran sans évaluer, d'une manière juste et équitable, la preuve relative au risque de torture et peut-être d'exécution auquel il serait exposé? Je pense que oui. Pour paraphraser le juge Lane de la Cour de justice de l'Ontario (Division générale)¹⁷ qui s'exprimait dans un contexte différent mais analogue, dans ces circonstances très particulières, je suis d'avis que le fait d'offrir au requérant un recours en vue de l'examen de ses droits constitutionnels pour ensuite le renvoyer sans lui donner la possibilité d'obtenir une décision sur la constitutionnalité de son renvoi serait un affront à l'idée que les Canadiens se font de la justice.

[27] Les préoccupations précitées expriment ce que je perçois comme le lien entre les deux questions qui ont été débattues devant moi et que j'ai exposées brièvement ci-dessus.

(4) Question n° 2

[28] Je me propose maintenant d'analyser le caractère approprié de la procédure de détermination du risque, si en fait on peut dire qu'une telle procédure a été suivie, dans la série d'événements qui ont mené à

and whether, if there was such a process, it was sufficient to comply with the requirements of the principles of natural justice and fundamental justice in all the circumstances of this matter.

(a) General principles and legislative overview

[29] The principles of fundamental justice are found in the basic tenets of our legal system and include procedural fairness and principles of natural justice. They are informed by a variety of sources, including Canada's international human rights obligations.¹⁸ Principles of fundamental justice and natural justice are variable standards. Their content will vary with the nature of the case, applicable statutory provisions and the nature of the matter to be decided.¹⁹ Where, for example, Charter rights are at issue, a higher degree of protection may be required.²⁰ These general principles inform the analysis that follows.

[30] Typically, refugee claimants are subjected to a risk determination through the Convention refugee determination process. Negative Convention refugee determinations are, of course, subject to judicial review on leave of this Court. Generally speaking, unsuccessful refugee claimants are deemed to apply for landing as members of the post-determination refugee claimants in Canada class (the PDRCC class).²¹ Consideration under the PDRCC class only occurs upon exhaustion of all other remedies in respect of a negative Convention refugee determination. As part of the PDRCC process, claimants are subjected to a further risk determination. Once again, with leave of the Court, negative PDRCC determinations are subject to judicial review. There may also be some inquiry into risk made by the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (the Appeal Division) on an appeal from a deportation order. Once again, with leave of the Court, any decision of the Appeal Division is subject to judicial review.

la décision d'expulser le requérant en Iran et si, dans l'affirmative, celle-ci était suffisante pour respecter les principes de justice naturelle et de justice fondamentale compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce.

a) Principes généraux et aperçu législatif

[29] Les principes de justice fondamentale se trouvent dans les préceptes fondamentaux de notre système juridique et englobent l'équité procédurale et les principes de justice naturelle. Ils sont façonnés par diverses sources, notamment les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne¹⁸. Les principes de justice fondamentale et de justice naturelle sont des normes variables. Leur contenu varie selon la nature du cas, les dispositions législatives applicables et la nature de l'affaire à décider¹⁹. Par exemple, lorsque les droits garantis par la Charte sont en cause, il peut être nécessaire d'accorder un degré de protection plus élevé²⁰. L'analyse qui suit est fondée sur ces principes généraux.

[30] Habituellement, les revendicateurs du statut de réfugié font l'objet d'une évaluation du risque dans le cadre de l'examen de leur revendication. Bien entendu, les revendications du statut de réfugié qui sont refusées font l'objet d'un contrôle judiciaire avec l'autorisation de la Cour. En général, les revendicateurs du statut de réfugié qui n'ont pas eu gain de cause sont réputés avoir demandé le droit d'établissement à titre de membres de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (la catégorie DNRSRC)²¹. L'examen d'une personne en tant que membre de la catégorie DNRSRC n'est effectué qu'après épuisement de tous les autres recours qui peuvent être exercés à l'égard d'une décision défavorable relative à une revendication du statut de réfugié. Dans le cadre de cet examen, les demandeurs font l'objet d'une autre évaluation du risque. Une fois de plus, avec l'autorisation de la Cour, les décisions négatives à ce niveau font l'objet d'un contrôle judiciaire. Il peut également y avoir une enquête sur le risque par la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la section d'appel) dans le cadre d'un appel contre une mesure d'expulsion. Une fois de plus, avec l'autorisation de la

[31] In the instant case, none of these avenues for risk determination and review were open to the applicant. As indicated earlier, the applicant was granted landing under the “credible basis” backlog program which involved no risk assessment. Since he was granted landing, he had no recourse to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board or the PDRCC process. The danger opinion issued against him under both subparagraph 46.01(1)(e)(iv) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9] and subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the Act. By virtue of subparagraph 46.01(1)(e)(iv), the applicant could not, at a later date, make a fresh Convention refugee claim due to his criminal conviction and the issuance of the danger opinion against him. By virtue of the danger opinion issued against the applicant under subsection 70(5), he was left with no recourse to the Appeal Division when the deportation order was later issued against him.

(b) The danger opinion

[32] The issues before the respondent’s delegate under subparagraph 46.01(1)(e)(iv) and subsection 70(5) of the Act, were clear: whether or not, in the respondent’s opinion, the applicant constitutes a danger to the public in Canada. This was the sole issue before the delegate. In making the danger to the public determination, the delegate was authorized to consider, although he or she was not required in law to do so, material other than that relating strictly to danger to the public in Canada, including material that speaks to a risk assessment. The applicant was given an opportunity to provide written submissions, including representations going to humanitarian and compassionate grounds, that would militate against issuance of a danger opinion. As indicated earlier in these

Cour, une décision de la section d’appel fait l’objet d’un contrôle judiciaire.

[31] En l’espèce, le requérant n’a pu se prévaloir d’aucun des recours prévus pour l’évaluation du risque et le contrôle de la décision à cet égard. Ainsi qu’il est indiqué plus haut, le requérant a obtenu le droit d’établissement dans le cadre du programme d’élimination de l’arriéré, selon lequel les revendications étaient acceptées si elles avaient un minimum de fondement sans aucune évaluation du risque. Comme il a obtenu le droit d’établissement, il ne pouvait exercer un recours devant la section du statut de réfugié de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié ni avoir recours à la procédure applicable à la catégorie DNRSRC. L’avis de danger dont il a fait l’objet est fondé sur le sous-alinéa 46.01(1)e)(iv) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9] et le paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la Loi. En raison du sous-alinéa 46.01(1)e)(iv), le requérant ne pouvait, ultérieurement, présenter une nouvelle revendication du statut de réfugié au sens de la Convention à cause de sa condamnation criminelle et de la formulation de l’avis de danger. À cause de l’avis de danger fondé sur le paragraphe 70(5), le requérant ne pouvait plus exercer aucun recours devant la section d’appel quand la mesure d’expulsion a par la suite été prise contre lui.

b) L’avis de danger

[32] Les questions dont le délégué du ministre a été saisi en vertu du sous-alinéa 46.01(1)e)(iv) et du paragraphe 70(5) de la Loi étaient claires: il lui fallait déterminer si, de l’avis de l’intimé, le requérant constituait un danger pour le public au Canada. C’était la seule question dont il était saisi. Pour parvenir à une décision à cet égard, le délégué était autorisé à tenir compte, même si la loi ne l’y obligeait pas, d’autres documents que ceux qui avaient trait strictement au danger pour le public au Canada, notamment des documents ayant trait à une évaluation du risque. Le requérant a eu la possibilité de produire des observations écrites, y compris des observations invoquant des raisons d’ordre humanitaire, ayant pour but de dissuader le délégué d’exprimer cet avis.

reasons, the applicant availed himself of this opportunity. But his submissions, as they related to risk on return to Iran, were far from being as extensive or well-documented as were the submissions put before this Court in evidence I have concluded I cannot consider.

[33] With the material that was before the respondent's delegate who was charged with deciding whether or not to issue a danger opinion was the following summary entitled "Request For Minister's Opinion—A 70(5) and 46.01(1)(e)(iv)":

DANGER PROFILE—convicted 20 January 1995 of conspiracy to traffic in narcotics contrary to section 4(1) nca [Narcotic Control Act] sentenced to 5 years imprisonment

REMOVAL RISK CONSIDERATIONS

A submission has been received from Mr. Farhadi indicating a fear of return to Iran based on his participation in a trade Union. He states he was a member of a four person union board and he assisted in organizing a strike action. Mr. Farhadi believes he will be executed by the authorities if returned to Iran. Mr. Farhadi has not provided the name of the company he was working for or the name of the union he was involved with. The actions taken against Mr. Farhadi happened in 1986. There is no indication that the Government, 10 years later, is still looking for him and would persecute him for his past actions.

The Human Rights abuses in Iran are well documented, the Country reports on Human Rights Practices for 1995 indicates the Government reinforces its power by arrests, summary trials, and executions, as well as various other forms of intimidation. The Government continues to be a major abuser of human rights. There was no evidence of improvement in 1995.

The Country reports on Human Rights practices for 1994 indicates that the Government does not tolerate any strike deemed to be at odds with its economic and labour policies. In 1993, the parliament passed a law which prohibits strikes by government workers. There is no indication of what actions will be taken against persons who violate these laws. The Amnesty International report for 1995 states there were continuing reports of political arrests, torture, unfair trials and summary executions. Among the thousands of political

Comme il est indiqué plus haut dans les présents motifs, le requérant s'est prévalu de cette possibilité. Toutefois, ses observations, dans la mesure où elles se rapportaient au risque auquel il serait exposé en retournant en Iran, étaient loin d'être aussi exhaustives ou bien documentées que les observations qui ont été déposées devant la Cour dans la preuve que j'ai décidé de ne pas examiner.

[33] Dans les documents dont a été saisi le délégué du ministre chargé de se prononcer sur l'opportunité d'exprimer un avis de danger, il y avait le résumé suivant intitulé [TRADUCTION] «Demande d'avis adressée au ministre et fondée sur le paragraphe 70(5) et le sous-alinéa 46.01(1)e(iv)»:

[TRADUCTION] PROFIL DU DANGER—reconnu coupable le 20 janvier 1995 de complot en vue de faire le trafic de stupéfiants contrairement au paragraphe 4(1) de la LS [Loi sur les stupéfiants] et condamné à cinq ans de prison.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU RISQUE QUE PRÉSENTE LE RENVOI

M. Farhadi a soumis des observations indiquant qu'il craint de retourner en Iran en raison de ses activités syndicales. Il déclare qu'il était membre d'un conseil syndical formé de quatre personnes et qu'il a contribué à organiser une grève. M. Farhadi croit qu'il sera exécuté par les autorités s'il retourne en Iran. Il n'a pas donné le nom de l'entreprise pour laquelle il travaillait ni le nom du syndicat dont il faisait partie. Les mesures prises contre M. Farhadi ont eu lieu en 1986. Rien n'indique que, 10 ans plus tard, le gouvernement le recherche toujours et continuera de le persécuter pour ses activités passées.

Les abus des droits de la personne en Iran sont bien documentés, les Country Reports on Human Rights Practices de 1995 indiquent que le gouvernement renforce son pouvoir en procédant à des arrestations, des procès sommaires et des exécutions, de même qu'en ayant recours à toutes sortes d'autres formes d'intimidation. Le gouvernement continue d'être l'un des principaux responsables des abus des droits de la personne. En 1995, il n'y avait pas de preuve que la situation s'était améliorée.

Les Country Reports on Human Rights Practices de 1994 indiquent que le gouvernement ne tolère aucune grève qu'il juge opposée à ses politiques touchant l'économie et la main-d'œuvre. En 1993, le Parlement a adopté une loi qui interdit aux fonctionnaires de faire la grève. Il n'y a aucune indication des mesures qui seront prises contre les personnes qui enfreignent ces lois. Le rapport d'Amnistic internationale pour 1995 déclare qu'on continue de signaler des arrestations politiques, des tortures, des procès inéquitables et des

prisoners, held during the year were prisoners of conscience, some were detained without charge or trial, others were serving long prison sentences imposed after unfair trials. There is reason to believe that should Mr. Farhadi be returned to Iran he may face some form of persecution for his actions, the extent of which is unknown.

REVIEWING OFFICER'S COMMENTS AND RECOMMENDATION

Mr. Farhadi was granted landing at the age of 35, he is now 39 years old. Mr. Farhadi denies any responsibility or involvement in any criminal activities. He has registered an appeal against his conviction and states he is innocent. He is considered to have been directly linked to a sophisticated, international drug ring. The organization was responsible for importing heroin, opium and cocaine at the multi-kilogram level with a conservative street value of one hundred thousand dollars. His motivation for these activities was purely greed, his complete denial of any responsibility leads me to believe that the risk of recidivism in this case is high.

He has been a landed immigrant of Canada for only four years and is now serving a federal term of imprisonment for five years. The length of sentence imposed by the courts for a first time offender is a clear indication of his level of involvement in these activities. The judges sentencing remarks indicate 'without sophisticated organizations like this one, cocaine and other such narcotics would not be brought into Canada. Cocaine, of course, is a highly addictive type of drug that creates real harm and social evil in our communities'.

The humanitarian and compassionate considerations presented have been reviewed and weighed against all other factors in this case. It is my opinion that removal action is warranted notwithstanding the possibilities of sanctions upon his return to Iran.

I concur with the request that the Minister form an opinion that this person constitutes a danger to the public pursuant to section 70(5) and 46.01(1)(e)(iv) of the Immigration Act. [Emphasis added.]

[34] The summary was submitted by a reviewing officer, concurred in, without comment, by a senior analyst, Case Review, Case Management Branch and another unidentified individual, and endorsed, also without comment, by the respondent's delegate. The

exécutions sommaires. Parmi les milliers de prisonniers politiques détenus au cours de l'année se trouvaient des objecteurs de conscience, dont certains étaient détenus sans avoir été accusés ou avoir subi de procès, alors que d'autres purgeaient de longues peines de prison qui leur ont été imposées à l'issue de procès inéquitables. Il y a des raisons de croire que si M. Farhadi était expulsé en Iran il pourrait être exposé à une certaine forme de persécution pour les gestes qu'il a posés, mais la gravité de ces persécutions n'est pas connue.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION DE L'AGENT D'EXAMEN

M. Farhadi a obtenu le droit d'établissement à l'âge de 35 ans; il a maintenant 39 ans. M. Farhadi nie toute responsabilité ou participation relativement à des activités criminelles. Il a porté sa condamnation en appel et déclare qu'il est innocent. On pense qu'il était directement relié à un réseau international de trafiquants de drogues bien organisé. L'organisation se chargeait d'importer de l'héroïne, de l'opium et de la cocaïne en chargements de plusieurs kilogrammes dont la valeur marchande, selon des estimations modérées, pouvait atteindre 100 000 \$. L'appât du gain a été le seul motif qui l'a poussé à participer à ces activités, et le fait qu'il nie complètement sa responsabilité m'amène à croire que, dans son cas, le risque de récidive est élevé.

Il n'a été immigrant reçu au Canada que pendant quatre ans et il purge maintenant une peine de prison de cinq ans dans un pénitencier fédéral. La durée de la peine imposée par les tribunaux pour une première infraction est un indice clair de son niveau de participation à ces activités. Les juges qui ont imposé la peine font observer ce qui suit: «sans des organisations perfectionnées comme celle-ci, la cocaïne et d'autres stupéfiants du genre ne seraient pas importés au Canada. Bien entendu, on sait que la cocaïne est une drogue qui crée une forte accoutumance et que c'est un fléau qui entraîne bien des malheurs dans nos collectivités».

Les raisons d'ordre humanitaire qui ont été présentées ont été examinées et évaluées au regard de tous les autres éléments de cette affaire. Je suis d'avis que la mesure de renvoi est justifiée, malgré les possibilités de sanctions qui peuvent être prises contre lui à son retour en Iran.

J'approuve la demande présentée pour que le ministre exprime l'avis que cette personne constitue un danger pour le public aux termes du paragraphe 70(5) et du sous-alinéa 46.01(1)e)(iv) de la Loi sur l'immigration. [Non souligné dans l'original.]

[34] Le résumé a été soumis par un agent d'examen, il a été approuvé, sans observations, par un analyste principal, Examen des cas, Direction générale du règlement des cas, et par une autre personne non identifiée, et il a été endossé, sans observations non

applicant was provided with no hearing, was not provided a copy of the summary before the danger opinion was issued and, in the result, was provided no opportunity to respond to it. No reasons in support of the danger opinion were provided.

[35] While the tribunal record on the danger opinion review indicates that substantial other material was also placed before the Minister's delegate, including the applicant's submissions and some "country conditions documentation", I can only assume that the foregoing summary was prepared for some purpose. I assume that purpose to be to aid the respondent's delegate in arriving at a decision on the sole issue before her or him; that is, whether or not to issue a danger opinion. I am conscious of the guidance from the Court of Appeal in *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*²² to the effect that, in the absence of evidence to the contrary, I must assume that the respondent's delegate had regard to all of the material before her or him. I accept that guidance. That being said, I cannot refrain from speculating that not all such material would carry equal weight in the mind of the respondent's delegate. The foregoing summary would likely be of greater weight than some or all of the other material. Why else would such a summary be prepared? Regardless, I emphasize that the foregoing speculation on my part is not central to my decision herein.

[36] I regard the summary as of particular significance on the facts of this matter since it appears to be the only document, other than the applicant's own submissions, that purported to review risk to the applicant upon return to Iran. Further it is clear, on the evidence before me, that, on the whole of the applicant's dealings with the respondent's ministry officials, the only assessment of risk faced upon return to Iran by the applicant was that just quoted and commented upon.

[37] Counsel for the applicant argued that the foregoing risk assessment process was inadequate to comply with Canada's obligations under the Conven-

plus, par le délégué de l'intimé. Le requérant n'a pas eu d'audience, il n'a pas obtenu de copie du résumé avant la formulation de l'avis de danger et, par conséquent, il n'a pas eu la possibilité d'y répondre. En outre, cet avis n'était pas motivé.

[35] Bien que le dossier du tribunal concernant l'avis de danger indique que d'autres documents importants ont également été communiqués au délégué du ministre, notamment les observations du requérant et certains «documents sur la situation qui règne dans le pays», je peux uniquement présumer que le résumé précité a été préparé pour une raison quelconque. Je suppose qu'il avait pour but d'aider le délégué de l'intimé à prendre une décision sur la seule question qui lui avait été soumise, soit celle de savoir s'il fallait exprimer l'avis demandé. Je suis conscient du fait que la Cour d'appel dans l'arrêt *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*²² a déclaré, qu'en l'absence de preuve contraire, je dois présumer que le délégué de l'intimé a examiné la totalité des documents dont il a été saisi. J'accepte cette directive. Cela dit, je ne peux m'empêcher de penser que tous ces documents n'ont pas eu le même poids aux yeux du délégué de l'intimé. Le résumé précité aura vraisemblablement eu plus d'importance que la totalité ou une partie des autres documents. Sinon, pourquoi aurait-on préparé un tel résumé? Quoi qu'il en soit, je tiens à souligner que l'hypothèse que je viens de formuler n'est pas essentielle à ma décision en l'espèce.

[36] Je considère que le résumé a une importance particulière d'après les faits de l'espèce, étant donné qu'il semble être le seul document, à l'exception des observations soumises par le requérant lui-même, qui prétend examiner le risque auquel le requérant serait exposé à son retour en Iran. En outre, la preuve dont je suis saisi indique clairement que, sur l'ensemble des rapports entre le requérant et les fonctionnaires du ministère intimé, la seule évaluation du risque auquel il serait exposé à son retour en Iran était celle qui vient d'être citée et commentée.

[37] L'avocat du requérant fait valoir que cette procédure d'évaluation du risque n'est pas suffisante pour respecter les obligations du Canada sous les

tion against Torture. The weakness in the process, it was submitted by counsel, is that in the absence of reasons, there is no basis on which to determine the respondent's delegate's conclusion on risk to the applicant if required to return to Iran where the applicant fears he will be tortured. The process, it was urged, is unfair because it results in removal being effected without any conclusion as to risk, let alone such a conclusion arrived at in a fair and reasonable manner. By contrast, counsel for the respondent submitted that there was an assessment of risk, that some risk was acknowledged, that that risk was weighed against the evidence of danger to the public with a resultant recommendation against the applicant, and that weighing or balancing of competing concerns was accepted by the respondent's delegate who rendered the danger opinion decision. The respondent further argued that the procedure fully complied with natural justice and fundamental justice requirements, given the nature of the danger opinion process.

[38] I conclude that counsel for the applicant is correct in his submission that there is no decision or final conclusion on the issue of risk to the applicant in the decision of the respondent's delegate. The decision of the delegate is merely to the effect that, in the Minister's opinion, the applicant is a danger to the public in Canada; nothing more. Nor, in my view of the legislative scheme regarding danger opinions, need there be more.

[39] The danger opinion is not a deportation decision, even less a decision to deport to Iran. In *Williams*,²³ Mr. Justice Strayer wrote:

The Motions Judge describes the consequences of the Minister's opinion as follows [at page 448]:

The individual will be uprooted from family and returned to a country where he has not lived for over 20 years, and from which he came when only 9 years old.

In other words, she treats the Minister's opinion as a deportation order. With respect it seems to me that such a

régime de la Convention contre la torture. Selon l'avocat, la procédure suivie est lacunaire parce que, en l'absence de motifs, il n'y a pas de fondement qui permette de justifier la conclusion du délégué de l'intimé concernant le risque auquel le requérant serait exposé s'il était forcé de retourner en Iran, où il craint d'être soumis à la torture. Il fait valoir que cette procédure est inéquitable parce qu'elle entraîne le renvoi du requérant sans qu'aucune conclusion n'ait été tirée au sujet du risque, pour ne rien dire du caractère juste et raisonnable d'une telle conclusion. Pour sa part, l'avocat de l'intimé fait valoir qu'il y a eu une évaluation du risque, qu'un certain risque a été reconnu et évalué au regard de la preuve quant à un danger pour le public et qu'une recommandation a été formulée à l'issue de cette évaluation contre le requérant, et que la pondération de ces préoccupations contradictoires a été acceptée par le délégué du ministre qui a exprimé l'avis demandé. L'intimé fait de plus valoir que la procédure respecte entièrement les principes de justice naturelle et de justice fondamentale, compte tenu de la nature de la procédure relative à l'avis de danger.

[38] Je conclus que l'avocat du requérant a raison quand il prétend qu'il n'y a pas de décision ou de conclusion finale sur la question du risque auquel sera exposé le requérant dans la décision du délégué de l'intimé. La décision du délégué indique simplement que, de l'avis du ministre, le requérant constitue un danger pour le public au Canada, et rien de plus. Compte tenu de l'interprétation que je donne du régime législatif concernant les avis de danger, il n'est pas non plus nécessaire que cette décision soit plus explicite.

[39] L'avis de danger n'est pas une mesure d'expulsion, et encore moins une décision d'expulser le requérant en Iran. Dans l'arrêt *Williams*²³, le juge Strayer écrit ceci:

Le juge des requêtes décrit en ces termes les conséquences de l'avis du ministre [à la page 448]:

Le requérant sera retiré de sa famille et renvoyé dans un pays où il n'a pas vécu depuis 20 ans, et qu'il a quitté âgé seulement de 9 ans.

En d'autres termes, le juge des requêtes traite cet avis comme une mesure d'expulsion. En toute confraternité, il

characterization of the effects of that opinion greatly exaggerates its importance and thus distorts any analysis of the requirements of fundamental justice in the circumstances.

...

The effect then of the Minister forming and giving notification of her opinion under subsection 70(5) is to substitute a right of judicial review for a right of appeal of the deportation order, a substitution of the exercise by the Minister of her discretion to relieve from lawful deportation for the exercise of a similar discretion of the Appeal Division under paragraph 70(1)(b), and the substitution of a right to seek a judicial stay in lieu of a statutory stay. I therefore find it difficult to characterize the Minister's opinion as the *causa causans* of the respondent's deportation. It is not even possible to say that the Minister's opinion is a *causa sine qua non* because it cannot be assumed that in its absence the Appeal Division would have found some error of fact not discernible through judicial review or would have exercised under paragraph (b) a discretion more favourable to the respondent than that exercised by the Minister in considering humanitarian and compassionate grounds.

[40] Mr. Justice Strayer was, of course, speaking only of a danger opinion issued under subsection 70(5) of the Act. Here, the danger opinion was issued under both subsection 70(5) and subparagraph 46.01(1)(e) (iv). The effect of a danger opinion under the latter provision is very different. It precludes the applicant herein who claims to be a Convention refugee, and who was determined to have a credible basis for such claim, from being eligible to have his claim to Convention refugee status determined by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. While this is a very important effect for a person in the position of the applicant, like an opinion under subsection 70(5), it is not a deportation order, let alone an order for removal to the state where the applicant fears persecution.

[41] Thus, I conclude, the respondent's delegate committed no reviewable error in issuing the danger opinion under review, without deciding or concluding on the issue of risk, on the facts that were before the delegate at that time. No requirements of natural justice or fundamental justice can be said to have been

me semble que cette qualification des effets de l'avis attribue une importance excessive à l'avis et fausse donc l'analyse des exigences de la justice fondamentale dans les circonstances.

...

L'avis donné par le ministre en application du paragraphe 70(5) a donc pour effet de substituer le droit de demander un contrôle judiciaire au droit d'interjeter appel de la mesure d'expulsion, de substituer l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire dont elle est investie de dispenser une personne d'une expulsion légale à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire semblable conféré à la section d'appel par l'alinéa 70(1)b), et de substituer le droit de demander un sursis judiciaire au droit d'obtenir un sursis d'origine législative. Il me paraît donc difficile de considérer l'avis du ministre comme la cause véritable de l'expulsion de l'intimé. Il n'est même pas possible d'affirmer que l'avis du ministre est une cause *sine qua non* parce qu'on ne peut pas présumer qu'en son absence la section d'appel aurait relevé une erreur de fait qu'un contrôle judiciaire n'aurait pas permis de relever ou aurait exercé, en application de l'alinéa b), un pouvoir discrétionnaire plus favorable à l'intimé que celui qu'aurait exercé le ministre dans le cadre de son examen des raisons d'ordre humanitaire.

[40] Bien entendu, le juge Strayer se référait uniquement à un avis de danger fondé sur le paragraphe 70(5) de la Loi. En l'espèce, l'avis se fonde à la fois sur le paragraphe 70(5) et sur le sous-alinéa 46.01(1)e)(iv). L'effet d'un avis exprimé en vertu de cette dernière disposition est très différent. Il prive le requérant en l'espèce, qui prétend être un réfugié au sens de la Convention et dont la revendication a été jugée comme ayant un minimum de fondement, de la possibilité de faire examiner sa revendication par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Bien qu'il s'agisse là d'un effet très important pour une personne qui se trouve dans la situation du requérant, cet avis ne constitue pas, pas plus d'ailleurs qu'un avis fondé sur le paragraphe 70(5), une mesure d'expulsion, et encore moins une mesure de renvoi dans le pays où le requérant craint d'être persécuté.

[41] Je conclus donc que le délégué de l'intimé n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en exprimant l'avis de danger qui est à l'étude, sans prendre de décision ou tirer de conclusion sur la question du risque, d'après les faits dont il était saisi à ce moment. On ne peut conclure qu'un principe de

breached by the limited process then engaged in to examine the risk the applicant would face if removed from Canada to Iran and to weigh that risk against the danger the applicant would pose to the Canadian public.

(c) The removal decision

[42] Subsection 52(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 42] of the Act provides for voluntary departure of a person against whom a deportation order is made. It clearly is not applicable on the facts of this matter. Subsections 52(2) and (3) of the Act read as follows:

52. . . .

(2) Where a person is not allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart pursuant to subsection (1), that person shall, subject to subsection (3), be removed from Canada to

(a) the country from which that person came to Canada;

(b) the country in which that person last permanently resided before he came to Canada;

(c) the country of which that person is a national or citizen; or

(d) the country of that person's birth.

(3) Where a person is to be removed from Canada and no country referred to in subsection (2) is willing to receive him, the person, with the approval of the Minister, or the Minister, may select any other country that is willing to receive that person within a reasonable time as the country to which that person shall be removed.

[43] All alternatives for removal provided for in subsection 52(2) in respect of the applicant would appear to amount to Iran. While the applicant was never informed that Iran would not receive him and that therefore subsection 52(3) would apply, equally he was not informed on behalf of the respondent that Iran would receive him and that the respondent was proceeding to make removal arrangements to Iran. It was only when the decision to remove to Iran had been taken and arrangements finalized that the applicant was advised of the decision. This, despite the fact that the respondent was fully aware that the applicant

justice naturelle ou de justice fondamentale a été enfreint par l'application de la procédure limitée qui a alors été suivie pour examiner le risque auquel serait exposé le requérant s'il était expulsé vers l'Iran et pour évaluer ou pondérer ce risque au regard du danger que le requérant constitue pour le public canadien.

c) La mesure de renvoi

[42] Le paragraphe 52(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 42] de la Loi prévoit le départ volontaire d'une personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion. Cette disposition n'est manifestement pas applicable aux faits de l'espèce. Les paragraphes 52(2) et (3) de la Loi sont ainsi libellés:

52. . . .

(2) Dans tous les autres cas, l'individu est, sous réserve du paragraphe (3), renvoyé:

a) soit dans le pays d'où il est arrivé;

b) soit dans le pays où il avait sa résidence permanente avant de venir au Canada;

c) soit dans le pays dont il est le ressortissant;

d) soit dans son pays natal.

(3) Si aucun de ces pays ne veut le recevoir, l'individu peut, avec l'agrément du ministre, choisir comme pays de destination tout autre pays disposé à le recevoir dans un délai raisonnable. Ce choix appartient également au ministre.

[43] Toutes les solutions de remplacement prévues au paragraphe 52(2) à l'égard du renvoi du requérant semblent se limiter à l'Iran. Bien que le requérant n'ait jamais été informé que l'Iran n'était pas disposé à le recevoir, ce qui aurait entraîné l'application du paragraphe 52(3), il n'a pas non plus été informé au nom de l'intimé que l'Iran le recevrait et que l'intimé s'apprêtait à prendre des mesures pour le renvoyer dans ce pays. Ce n'est qu'une fois que la décision de le renvoyer en Iran et les arrangements connexes ont été pris que le requérant a été informé de cette décision. Et cela malgré le fait que l'intimé était parfaite-

fears persecution if required to return to Iran, had been found to have a credible basis to a Convention refugee claim and had had no opportunity to make written or oral representations regarding his fear before the Convention Refugee Determination Division or any other decision maker whose mandate it was to make a determination regarding the risk the applicant faces.

[44] The consequences of removal for the presumably limited number of persons similarly situated to the applicant are recognized in Canada's international human rights obligations. On its face, article 3 of the Convention against Torture, voluntarily entered into by Canada, enjoins this country's removal of an individual to a state where there are substantial grounds for believing he or she would be at risk of torture. Clearly, then, at international law, whether or not specific procedures have been enacted into domestic law that are applicable in the class of cases in which the applicant finds himself, a determination of whether or not there are grounds for the applicant's fear of torture must be made in a fair and reasonable manner if Canada's international human rights obligations are to be respected. The same can also be said in respect of the rights under the Charter to which the applicant has become entitled, and which are at stake, if they are to be considered as anything more than a mere mockery. In *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*,²⁴ Chief Justice Dickson stated:

Furthermore, Canada is a party to a number of international human rights Conventions which contain provisions similar or identical to those in the *Charter*. Canada has thus obliged itself internationally to ensure within its borders the protection of certain fundamental rights and freedoms which are also contained in the *Charter*. The general principles of constitutional interpretation require that these international obligations be a relevant and persuasive factor in *Charter* interpretation. As this Court stated in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344, interpretation of the *Charter* must be "aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter's* protection". The content of Canada's international human rights obligations is, in my view, an important indicia of the meaning of "the full benefit of the *Charter's* protection". I believe that the *Charter* should generally be

ment au courant que le requérant craint d'être persécuté s'il est forcé de retourner en Iran, que sa revendication a été jugée comme ayant un minimum de fondement et qu'il n'a pas eu la possibilité de présenter des observations écrites ou verbales concernant sa crainte devant la section du statut de réfugié ou devant un autre décideur qui avait pour mandat de se prononcer sur le risque auquel est exposé le requérant.

[44] Les conséquences du renvoi d'un nombre vraisemblablement limité de personnes qui se trouvent dans une situation semblable à celle du requérant sont reconnues dans les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il suffit de lire l'article 3 de la Convention contre la torture, qui a été volontairement signée par le Canada, pour constater que cet article interdit à un pays d'expulser une personne dans un État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Manifestement, en droit international, que des procédures aient ou non été expressément adoptées dans le droit interne à l'égard de la catégorie de personnes dans laquelle se trouve le requérant, la décision quant à savoir si la crainte du requérant d'être torturé est justifiée doit être prise d'une manière juste et raisonnable pour que soient respectées les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il en est de même des droits du requérant protégés par la Charte qui sont en jeu, si l'on veut que ces droits ne soient pas une simple parodie. Dans l'arrêt *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*²⁴, le juge en chef Dickson déclare ce qui suit:

En outre, le Canada est partie à plusieurs conventions internationales sur les droits de la personne qui comportent des dispositions analogues ou identiques à celles de la *Charte*. Le Canada s'est donc obligé internationalement à assurer à l'intérieur de ses frontières la protection de certains droits et libertés fondamentaux qui figurent aussi dans la *Charte*. Les principes généraux d'interprétation constitutionnelle requièrent que ces obligations internationales soient considérées comme un facteur pertinent et persuasif quand il s'agit d'interpréter la *Charte*. Comme cette Cour l'a déclaré dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344, l'interprétation de la *Charte* doit «viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*». Le contenu des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne est, à mon avis,

presumed to provide protection at least as great as that afforded by similar provisions in international human rights documents which Canada has ratified.

[45] The Convention against Torture, once again I emphasize, voluntarily entered into by Canada, mandates a risk assessment, including a determination on the risk of torture, before removal may be effected. Although not implemented into domestic law applicable in the circumstances of this matter, the Convention against Torture, as part of Canada's international human rights obligations, informs the interpretation of the Charter. I am satisfied that a risk assessment, and an opportunity to test the fairness of that assessment, as well as the result, against the standards of sections 7 and 12 of the Charter, are implicit in those provisions of domestic law.

[46] In oral argument before me, counsel for the respondent did not strongly contest the proposition that removal, in the face of a credible allegation of risk of torture, requires that a risk assessment be conducted and that a risk determination follow. I am satisfied that the danger opinion process simply did not amount to a risk assessment and determination and that, if it did, it provided insufficient attributes of natural justice and fundamental justice, given the potential implications of a risk assessment decision adverse to the applicant. Further, there was absolutely no evidence before me that the removal decision process involved any risk assessment and determination whatsoever.

[47] Previous decisions of this Court have, at least impliedly, reflected upon the importance of a risk assessment prior to deportation to a state where the deportee fears persecution.²⁵ In *Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,²⁶ McGillis J. considered, *inter alia*, an argument as to whether

un indice important du sens de l'expression «bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*». Je crois qu'il faut présumer, en général, que la *Charte* accorde une protection à tout le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés en matière de droits de la personne.

[45] La Convention contre la torture qui, comme je le souligne encore une fois, a été signée volontairement par le Canada, ordonne d'effectuer une évaluation du risque, notamment du risque d'être soumis à la torture, avant de procéder au renvoi. Bien qu'elle ne soit pas incorporée dans le droit canadien applicable aux circonstances de l'espèce, la Convention contre la torture, qui fait partie des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, éclaire l'interprétation de la Charte. Je suis convaincu qu'une évaluation du risque, et la possibilité de vérifier l'équité de cette évaluation, de même que son résultat, au regard des normes figurant aux articles 7 et 12 de la Charte, sont implicitement prévues dans ces dispositions du droit canadien.

[46] Au cours des débats en l'espèce, l'avocat de l'intimé n'a pas contesté avec vigueur l'affirmation voulant qu'en présence d'une allégation crédible quant au risque d'être soumis à la torture, le renvoi soit obligatoirement assujéti à une évaluation du risque à l'issue de laquelle une décision doit être prise. Je suis convaincu que la procédure ayant mené à la formulation de l'avis de danger ne constituait tout simplement pas une évaluation et une décision relatives au risque et que, si tel était le cas, cette procédure ne comportait pas suffisamment d'attributs des principes de justice naturelle et de justice fondamentale, compte tenu des conséquences potentielles d'une décision sur l'évaluation du risque défavorable au requérant. En outre, je ne dispose pas de la moindre preuve que la procédure ayant mené à la mesure de renvoi s'est accompagnée d'une quelconque évaluation du risque et d'une décision à cet égard.

[47] Des décisions antérieures de la Cour font état, du moins implicitement, de l'importance d'effectuer une évaluation du risque avant d'expulser une personne dans un pays où elle craint d'être persécutée.²⁵ Dans l'affaire *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*²⁶, M^{me} le juge

removal of unsuccessful Convention refugee claimants and PDRCC class members to ongoing civil war in Sri Lanka violated Canada's international human rights obligations under the Convention against Torture. Madam Justice McGillis wrote at page 833:

I cannot accept that submission, as I am of the opinion that the legislative criteria for assessing risk outlined in subsection 2(1) of the Regulations are consistent with our international obligations in the Convention. Furthermore, in the PDRCC class guidelines, officers conducting risk assessments are specifically instructed to consider the relevant portions of the Convention.

...

In my opinion, the legislative scheme for post-claim review respects and complies with Canada's international human rights obligations.

[48] No such legislative or regulatory scheme complying with Canada's international human rights obligations can be said to exist and to be applicable on the facts of this matter. This is particularly the case where Charter review is foreclosed as I have determined it to be, not by law, but rather by the way this applicant's arrival in Canada, acquisition of status in Canada and loss of any right to stay in Canada has unfolded.

[49] In *Sinnappu*, there was evidence before McGillis J., that the element of risk was not properly evaluated in the PDRCC class application that was under consideration before her. She therefore enjoined the Minister from removing the applicants before her until a satisfactory risk assessment was done. She wrote at page 828:

Despite my conclusion that the applicants have failed to establish a breach of their section 7 Charter rights, it must be recalled that the evidence of the respondent's witness Mr. Troutet indicated that the element of risk was not properly evaluated in their application for membership in the PDRCC class. Since the applicants instituted the present proceedings rather than taking steps to challenge the PDRCC class decision, and did not make an application for admission on

McGillis a examiné, entre autres, un argument fondé sur la question de savoir si l'expulsion de personnes dont la revendication du statut de réfugié avait été refusée et qui faisaient partie de la catégorie DNRSRC au Sri Lanka, où sévissait une guerre civile, violait les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne sous le régime de la Convention contre la torture. Elle s'est exprimée en ces termes à la page 833:

Je ne puis souscrire à cet argument, parce que j'estime que les critères législatifs servant à évaluer le risque selon le paragraphe 2(1) du Règlement sont compatibles avec nos obligations internationales découlant de la Convention. De plus, selon les lignes directrices concernant la catégorie DNRSRC, les agents qui procèdent à des évaluations du risque sont tenus d'examiner les dispositions pertinentes de la Convention.

...

À mon avis, le régime législatif relatif à la révision postérieure des revendications rejetées respecte les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

[48] On ne peut pas dire qu'un tel régime législatif ou réglementaire respectant les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne existe et est applicable aux faits de l'espèce. Cela est particulièrement vrai lorsqu'un examen fondé sur la Charte est interdit, ainsi que je l'ai conclu, non pas en droit, mais plutôt à cause de la façon dont le requérant est arrivé au Canada, a acquis son statut au Canada et a perdu le droit de demeurer dans ce pays.

[49] Dans l'affaire *Sinnappu*, M^{me} le juge McGillis avait été saisie d'éléments de preuve indiquant que l'élément de risque n'avait pas été correctement évalué lors de l'examen de la demande relative à la catégorie DNRSRC qui lui avait été soumise. Elle a donc enjoint au ministre de ne pas renvoyer les requérants avant qu'une évaluation satisfaisante du risque ait été effectuée. Elle écrit ceci à la page 828:

Même si j'ai conclu que les requérants n'ont pas prouvé de transgression des droits que l'article 7 de la Charte leur garantit, il faut rappeler que, d'après le témoin de l'intimée, M. Troutet, l'élément de risque n'avait pas été bien évalué lors de l'examen de leur demande d'établissement à titre de DNRSRC. Étant donné que les requérants ont déposé la présente demande plutôt que de contester la décision relative à leur appartenance à la catégorie DNRSRC et qu'ils n'ont

humanitarian or compassionate grounds until a much later point in time, the question of risk has not yet been properly assessed. In the interests of justice, the Minister should therefore not remove the applicants to Sri Lanka until her officials have made a decision on the outstanding application for humanitarian or compassionate relief, which is based at least in part on the risks allegedly facing the applicants on their return to [their] Sri Lanka. [Emphasis added.]

To the same effect, see also *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*.²⁷ I have some concern as to whether the procedural safeguards applicable to a “humanitarian and compassionate grounds” application, or indeed a “danger opinion” matter, are adequate to meet Charter requirements, as the contents of Charter rights are informed by Canada’s international human rights obligations, on the facts of this matter. The implications of deportation to Iran are, for the applicant, potentially extreme.²⁸

SUMMARY

[50] In summary then, I conclude the applicant is entitled to a risk assessment and determination apart from the danger certification process that has already taken place. Such an assessment, to support a decision to remove the applicant to Iran, would have to be conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice and rendered by a competent authority.

[51] I make no finding that the risk assessment process must necessarily involve an oral hearing. Indeed, on this latter point, counsel for the respondent relied upon *Kaberuka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,²⁹ for the proposition that if there were no credibility issue in the risk assessment and determination, that is to say, there were no possibility the factual basis for the applicant’s fear would be disbelieved, an oral hearing would not be required. I agree with that submission.

présenté que beaucoup plus tard leur demande d’admission pour des raisons d’ordre humanitaire, la question du risque n’a pas encore été évaluée en bonne et due forme. Au nom de la justice, la ministre ne devrait donc pas renvoyer les requérants au Sri Lanka avant que ses fonctionnaires se soient prononcés sur la demande en cours, soit la demande d’admission pour des raisons d’ordre humanitaire, qui est fondée, du moins en partie, sur les risques auxquels les requérants s’exposent à leur retour au Sri Lanka. [Non souligné dans l’original.]

Voir aussi la décision *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*²⁷ qui va dans le même sens. Je me demande si les protections procédurales applicables à une demande fondée sur des «raisons d’ordre humanitaire», ou même à une affaire relative à un «avis de danger», sont suffisantes pour respecter les exigences de la Charte, étant donné que les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne éclairent le contenu des droits garantis par la Charte, compte tenu des faits de l’espèce. Les conséquences d’une expulsion en Iran sont, pour le requérant, potentiellement très graves²⁸.

RÉSUMÉ

[50] Pour récapituler, je conclus que le requérant a droit à une évaluation du risque et à une décision à cet égard en plus de la procédure déjà suivie pour décider du danger qu’il constitue pour le public au Canada. Une telle évaluation, visant à étayer la décision de renvoyer le requérant en Iran, devra être faite conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale, et la décision devra être prise par l’autorité compétente.

[51] Je ne dis pas que la procédure d’évaluation du risque doit forcément comporter une audience. En fait, sur ce dernier point, l’avocat de l’intimé a invoqué la décision *Kaberuka c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*²⁹ à l’appui de l’affirmation qu’une audience n’est pas nécessaire s’il n’y avait pas de question de crédibilité dans l’évaluation et la décision concernant le risque, c’est-à-dire s’il n’y avait aucune possibilité que le fondement factuel de la crainte du requérant ne soit pas cru. Je souscris à cette affirmation.

[52] Equally clear from the decision in *Kaberuka*, however, is that where the credibility of an applicant is put at issue, an oral hearing would be necessary to the conduct of a fair risk assessment, having regard to the nature of the interests at stake and the effect of the removals procedure upon the individual potentially subject to removal. Mr. Justice Heald, in *Kaberuka*, reviewed the procedural protection given by an immigration officer to an applicant who alleged a fear of persecution in Kenya, where he had been recognized as a Convention refugee based on a fear of persecution in Rwanda. The applicant was given the right to counsel and the right to make written submissions. He was not, however, given the right to an oral hearing or found to be entitled to reasons. Mr. Justice Heald reviewed the evidence and submissions provided to the immigration officer, and concluded [at page 275], in light of *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*:³⁰

Given this, [the submissions and evidence], the SIO's conclusion that the applicant failed to identify a personal risk "directed solely at him" must have been based in part on an adverse assessment of the applicant's credibility. I arrive at this conclusion on the facts before me in light of the supporting documentary evidence. In these circumstances an oral hearing and a fuller opportunity to know the case to meet would normally be required. [Emphasis added.]

CONCLUSION

[53] In the result, the judicial review application in respect of the danger opinion will be dismissed. The judicial review application in respect of the removal decision will be allowed, the decision quashed and the matter will be referred back to the respondent for redetermination following a risk assessment and determination regarding removal to Iran in accordance with these reasons. In his originating notice of motion regarding the removal decision, the applicant also sought an order enjoining the respondent from moving him to Iran. The latter relief was granted on an interim basis. In light of the fact that the removal decision will be quashed, I adopt the position that no injunction is required. None will be granted.

[52] Il ressort tout aussi clairement de la décision *Kaberuka*, toutefois, que lorsque la crédibilité d'un requérant est mise en doute, une audience sera nécessaire pour garantir une évaluation équitable du risque, compte tenu de la nature des intérêts en jeu et de l'effet de la procédure de renvoi sur la personne qui pourrait en faire l'objet. Le juge Heald, dans la décision *Kaberuka*, a examiné la protection procédurale accordée par un agent d'immigration à un requérant qui alléguait craindre d'être persécuté au Kenya, où le statut de réfugié au sens de la Convention lui avait été reconnu en raison d'une crainte d'être persécuté au Rwanda. Le requérant a eu le droit d'être représenté par avocat et de soumettre des observations écrites. Toutefois, il n'a pas eu droit à une audience ni à une décision motivée. Le juge Heald a examiné la preuve et les observations fournies à l'agent d'immigration et a conclu [à la page 275], compte tenu de l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*³⁰:

En conséquence, l'agent principal doit avoir fondé en partie sa conclusion que le requérant n'a pas démontré l'existence d'un risque qu'il serait «le seul à courir» sur une opinion défavorable quant à sa crédibilité. J'en arrive à cette conclusion à partir des faits qui m'ont été soumis, en tenant compte de la preuve documentaire à l'appui. Dans les circonstances, une audience et une occasion plus complète de prendre connaissance des allégations à réfuter seraient normalement requises. [Non souligné dans l'original.]

CONCLUSION

[53] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire concernant l'avis de danger sera rejetée. La demande de contrôle judiciaire concernant la mesure de renvoi sera accueillie, la décision sera annulée et l'affaire sera renvoyée à l'intimé pour qu'il procède à un nouvel examen après avoir fait une évaluation du risque auquel un renvoi en Iran expose le requérant et pris une décision à cet égard conformément aux présents motifs. Dans son avis de requête introductif d'instance concernant la mesure de renvoi, le requérant demandait également une ordonnance interdisant à l'intimé de le renvoyer en Iran. Ce dernier redressement a été accordé de façon temporaire. Compte tenu du fait que la mesure de renvoi sera annulée, je n'estime pas nécessaire d'accorder une injonction.

CERTIFICATION

[54] At the close of the hearing of these applications for judicial review, I undertook to circulate draft reasons and to provide an opportunity for counsel to submit representations on certification of a question or questions. Draft reasons were circulated and I proposed for consideration by counsel two questions in the following form:

- (1) Where an individual has been landed in Canada on the basis that he or she has a "credible basis" to a Convention refugee claim against a particular country, and faces removal to that country without the risk that he or she faces on removal having been assessed in a manner that respects the principles of natural justice and fundamental justice, may a court that is conducting a judicial review of the removal decision affecting the individual have regard to evidence respecting such risk that was not before the federal board, commission or other tribunal that made the removal decision?
- (2) Where an individual has been landed in Canada on the basis that he or she has a "credible basis" to a Convention refugee claim against a particular country, is a risk assessment and determination conducted in accordance with the principles of natural justice and fundamental justice a condition precedent to a valid determination to remove the individual to that country? If so, on the facts of this matter, did the process by which the respondent formed the opinion that the applicant constitutes a danger to the public in Canada constitute or incorporate such a risk assessment and determination?

[55] Counsel for the applicant agreed to certification of the second question in the form proposed and recommended certification of a modification of the first question so that it would read somewhat as follows:

- (1) Where an individual has been landed in Canada and is a person who has been denied access to the refugee determination procedure as a result of "Ministerial certification", and that person faces removal to a country against which he or she claims to have a fear of persecution for a Convention reason, if the risk that he or she faces has not otherwise been assessed in a manner that respects the principles of natural justice and fundamental justice, may a court that is conducting a judicial review of the removal decision affecting the individual have regard to evidence respecting such

CERTIFICATION

[54] À la fin de l'audition des présentes demandes de contrôle judiciaire, j'ai promis de faire circuler une version préliminaire de mes motifs et de donner aux avocats la possibilité de soumettre des observations en vue de la certification d'une ou de plusieurs questions. Des motifs ont été distribués et j'ai proposé aux avocats deux questions formulées de la façon suivante:

- 1) Lorsqu'une personne a obtenu le droit d'établissement au Canada du fait que sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention déposée contre un pays donné avait un «minimum de fondement», et que cette personne est susceptible d'être renvoyée dans ce pays sans que le risque auquel ce renvoi l'expose ait été évalué d'une manière conforme aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale, la cour qui effectue le contrôle judiciaire de la mesure de renvoi visant cette personne peut-elle tenir compte d'une preuve concernant ce risque dont n'était pas saisi l'office fédéral qui a pris la mesure de renvoi?
- 2) Lorsqu'une personne a obtenu le droit d'établissement au Canada du fait que sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention déposée contre un pays donné avait un «minimum de fondement», faut-il au préalable qu'une évaluation du risque ait été effectuée et qu'une décision ait été prise à cet égard conformément aux principes de justice naturelle et de justice fondamentale pour que la décision de renvoyer la personne dans ce pays soit valide? Dans l'affirmative, d'après les faits de l'espèce, y a-t-il eu dans la procédure utilisée par l'intimé pour exprimer l'avis que le requérant constitue un danger pour le public au Canada une telle évaluation du risque et une telle décision?

[55] L'avocat du requérant a accepté que la deuxième question soit certifiée sous la forme proposée et a recommandé une modification à la première question qui serait ainsi formulée:

- 1) Lorsqu'une personne a obtenu le droit d'établissement au Canada et qu'on lui a refusé de se prévaloir de la procédure de détermination du statut de réfugié par suite d'une «attestation» du ministre, et que cette personne fait face à une mesure de renvoi dans un pays où elle prétend craindre d'être persécutée pour un motif prévu dans la Convention, si le risque auquel elle est exposée n'a pas été autrement évalué d'une manière qui respecte les principes de justice naturelle et de justice fondamentale, la cour qui effectue le contrôle judiciaire de la mesure de renvoi touchant

fear that was not before the federal board, commission or other tribunal that made the removal decision?

cette personne peut-elle tenir compte d'une preuve concernant cette crainte dont n'était pas saisi l'office fédéral qui a pris la mesure de renvoi?

[56] Counsel for the respondent recommended certification of the second proposed question and against certification of any form of the first question as, in his submission, "it is trite law that a reviewing court is bound by the record filed before the federal board, commission or other tribunal the decision of which is under appeal".

[56] L'avocat de l'intimé a recommandé la certification de la deuxième question proposée et s'est opposé à la certification sous quelque forme que ce soit de la première question étant donné qu'à son avis «il est bien établi en droit qu'une cour de révision est liée par le dossier qui a été déposé devant l'office fédéral dont la décision fait l'objet de l'appel».

[57] Both questions will be certified in the form originally proposed.

[57] Les deux questions seront certifiées sous la forme initialement proposée.

[58] The modification of the first question as proposed by counsel for the applicant would extend the scope of the question beyond the ambit of the issues under review on the facts of this matter and would thus, effectively, convert the certification process to a reference. I am satisfied that to extend the question as proposed would be inconsistent with the objectives of subsection 83(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19] of the Act.

[58] La modification de la première question qui a été proposée par l'avocat du requérant élargit la question au-delà de la portée des questions à l'étude compte tenu des faits de l'espèce, et aurait donc pour effet de transformer la procédure de certification en un renvoi. Je suis convaincu qu'étendre la portée de la question proposée serait incompatible avec les objectifs du paragraphe 83(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 19] de la Loi.

[59] While my conclusion, on the facts of this matter, accords with the position of counsel for the respondent that this Court is restricted on an application for judicial review to consideration of the record that was before the federal board, commission or other tribunal, the decision of which is under review, I am not satisfied that the law is entirely settled in this regard where Charter interests are at issue.

[59] Bien que ma conclusion, d'après les faits de l'espèce, soit conforme à la position de l'avocat de l'intimé selon laquelle la Cour doit s'en tenir, dans une demande de contrôle judiciaire, à l'examen du dossier dont a été saisi l'office fédéral dont la décision est à l'étude, je ne suis pas convaincu que le droit est totalement établi à cet égard lorsque des questions relatives à la Charte sont soulevées.

[60] In submitting the proposed questions for review by counsel, I expressed some concern that the second question was not a matter of "general importance" because of the limited number of persons that are likely to find themselves similarly situated to the applicant in this matter. I am reassured by representations from counsel for the respondent that the second question can be considered to be of "general importance".

[60] Lorsque j'ai soumis les questions à l'examen des avocats, j'ai exprimé certains doutes quant à savoir si la deuxième question était véritablement une question grave de «portée générale» en raison du nombre limité de personnes qui sont susceptibles de se retrouver dans une situation semblable à celle du requérant en l'espèce. Les observations de l'avocat de l'intimé m'ont convaincu que la deuxième question peut être considérée comme une question grave de «portée générale».

¹ R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16].

¹ L.R.C. (1985), ch. I-2 [mod. par L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16].

² 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].

³ [1989] 1 S.C.R. 1038. See also: *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta)*, *infra*, note 24.

⁴ [1987] Can. T.S. No. 36.

⁵ Communication No. 21/1995, U.N. Doc. CAT/C/16/D/21/1995 (1996).

⁶ Communication No. 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996.

⁷ Communication No. 15/1994, U.N. Doc. A/50/44 (1995), at p. 46.

⁸ [1993] 1 F.C. 696 (C.A.), at pp. 708-709.

⁹ [1989] 2 S.C.R. 357, at pp. 361-362 and 366. See also *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086, following *MacKay*.

¹⁰ *Rahi v. Minister of Employment and Immigration* (28 May 1990), 90-A-1343 (F.C.A.), *per* MacGuigan J.A.

¹¹ In *Arduengo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 3 F.C. 468 (T.D.), at p. 482, Cullen J., on a judicial review of a removal decision, adopted the *dicta* in *Asafov v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 713 (T.D.) (QL), *per* Nadon J., and stated:

... the proper evidentiary basis to proceed on is, nevertheless, the record of what was before the tribunal i.e., the IEO [immigration expulsion officer]. If this Court were to hear additional evidence that was not before the IEO, that would have the effect of transforming the judicial review process into that of an appeal. Therefore, not only are the above affidavits submitted on behalf of the applicants inadmissible, but so too, is the affidavit of Janice Rodgers concerning country conditions in Chile, submitted on behalf of the respondent, inadmissible.

See also: *Lemiecha et al. v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 72 F.T.R. 49 (F.C.T.D.).

¹² In *Kenbrent Holdings Ltd. et al. v. Atkey* (1995), 94 F.T.R. 103 (F.C.T.D.), at p. 106, I wrote:

Affidavit evidence was filed with the court both on behalf of the applicants and the respondent. . . . Counsel for the parties acknowledged that much of it was new evidence relating to issues that were not argued before the adjudicator or, presumably from the face of his reasons, considered by him. Generally speaking, it is the nature of judicial review to determine whether or not the decision of the board, commission or other tribunal that is under review was open to it on the evidence that was before it. Thus, new evidence is irrelevant to the judicial review. I am satisfied that an exception to this principle exists where the issue in question is one of the jurisdiction of the federal board, commission or other tribunal the decision of which is under review. [Citations omitted and emphasis added.]

² 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].

³ [1989] 1 R.C.S. 1038. Voir aussi: *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, *infra*, note 24.

⁴ [1987] R.T. Can. n° 36.

⁵ Communication n° 21/1995, U.N. Doc. CAT/C/16/D/21/1995 (1996).

⁶ Communication n° 43/1996, U.N. Doc. CAT/C/17/D/43/1996.

⁷ Communication n° 15/1994, U.N. Doc. A/50/44 (1995), à la p. 46.

⁸ [1993] 1 C.F. 696 (C.A.), aux p. 708 et 709.

⁹ [1989] 2 R.C.S. 357, aux p. 361, 362 et 366. Voir également *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, qui cite avec approbation *MacKay*.

¹⁰ *Rahi c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (28 mai 1990), 90-A-1343 (C.A.F.), le juge MacGuigan, J.C.A.

¹¹ Dans l'affaire *Arduengo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 3 C.F. 468 (1^{re} inst.), à la p. 482, le juge Cullen, au cours du contrôle judiciaire d'une mesure de renvoi, a adopté l'opinion formulée par le juge Nadon dans l'affaire *Asafov c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] F.C.J. n° 713 (1^{re} inst.) (QL), et a déclaré ceci:

... le fondement approprié de la preuve est néanmoins le dossier regroupant les éléments dont était saisi le tribunal, c'est-à-dire l'agente d'expulsion. Si la Cour devait entendre de nouveaux éléments de preuve dont n'était pas saisie l'agente d'expulsion, cela aurait pour effet de convertir la procédure de contrôle judiciaire en une procédure d'appel. Par conséquent, non seulement les affidavits précités déposés au nom des requérants sont-ils inadmissibles, mais il en est de même de l'affidavit de Janice Rodgers, concernant la situation qui existe au Chili, qui a été déposé au nom de l'intimé.

Voir également: *Lemiecha et al. c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 72 F.T.R. 49 (C.F. 1^{re} inst.).

¹² Dans l'arrêt *Kenbrent Holdings Ltd. et al. c. Atkey* (1995), 94 F.T.R. 103 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 106, j'ai dit ceci:

Une preuve par affidavit a été déposée devant la Cour pour le compte tant des requérantes que de l'intimée. . . . Les avocats des parties ont reconnu que bon nombre des nouveaux éléments de preuve se rapportaient à des questions qui n'avaient pas été débattues devant l'arbitre ou à des questions, si l'on s'en tient aux motifs, qu'il n'avait probablement pas examinées. En règle générale, le contrôle judiciaire vise à permettre de déterminer s'il était loisible à l'office qui est assujéti au contrôle de rendre la décision qu'il a rendue compte tenu de la preuve dont il disposait. Par conséquent, les nouveaux éléments de preuve ne sont pas pertinents dans le cadre du contrôle judiciaire. Je suis convaincu qu'il existe une exception à ce principe lorsque la question en litige se rapporte à la compétence de l'office

See also: *The Sovereign Life Insurance Co. v. Canada (Minister of Finance)* (Order dated 11 December 1996), T-3105-92 (F.C.T.D.) where, without reasons, two affidavits going to the question of jurisdictional error were added to a statutory appeal case notwithstanding that, in their context, they constituted evidence that was not before the statutory decision maker.

¹³ *Supra*, note 11.

¹⁴ [1997] 2 F.C. 791 (T.D.).

¹⁵ *Supra*, note 8.

¹⁶ *Supra*, note 8.

¹⁷ *Suresh v. Canada*, [1998] O.J. No. 296 (Gen. Div.) (QL).

¹⁸ *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486.

¹⁹ *Chiarelli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 711.

²⁰ *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177.

²¹ See: *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, ss. 2(1) [as am. by SOR/93-44, s. 1] and 11.4 [as enacted *idem*, s. 10; SOR/93-412, s. 6].

²² [1997] 2 F.C. 646 (C.A.).

²³ *Supra*, note 22, at pp. 659-660 and 663.

²⁴ [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 349.

²⁵ See, for example, *Bhatti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 123 (F.C.T.D.).

²⁶ *Supra*, note 14.

²⁷ *Supra*, note 11.

²⁸ See, for example, *Shah v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (F.C.A.) and *Williams*, *supra*, note 22, at p. 678.

²⁹ [1995] 3 F.C. 252 (T.D.).

³⁰ *Supra*, note 20.

dont la décision fait l'objet du contrôle. [Non souligné dans l'original; renvois omis.]

Voir également: *The Sovereign Life Insurance Co. c. Canada (Ministre des Finances)* (ordonnance en date du 11 décembre 1996), T-3105-92 (C.F. 1^{re} inst.) dans laquelle, sans que des motifs soient rendus, deux affidavits concernant la question d'une erreur de compétence ont été ajoutés dans le cas d'un appel prévu par la loi malgré que, dans leur contexte, ces affidavits constituaient une preuve dont n'avait pas été saisi le décideur nommé par la loi.

¹³ Précité, note 11.

¹⁴ [1997] 2 C.F. 791 (1^{re} inst.).

¹⁵ Précité, note 8.

¹⁶ Précité, note 8.

¹⁷ *Suresh v. Canada*, [1998] O.J. n° 296 (Div. gén.) (QL).

¹⁸ Renvoi: *Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486.

¹⁹ *Chiarelli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711.

²⁰ *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

²¹ Voir le *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 2(1) [mod. par DORS/93-44, art. 1] et 11.4 [édicte, *idem*, art. 10; DORS/93-44, art. 6].

²² [1997] 2 C.F. 646 (C.A.).

²³ Précité, note 22, aux p. 659, 660 et 663.

²⁴ [1987] 1 R.C.S. 313, à la p. 349.

²⁵ Voir, par exemple, *Bhatti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 123 (C.F. 1^{re} inst.).

²⁶ Précité, note 14.

²⁷ Précité, note 11.

²⁸ Voir, par exemple, *Shah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 170 N.R. 238 (C.A.F.) et *Williams*, précité, note 22, à la p. 678.

²⁹ [1995] 3 C.F. 252 (1^{re} inst.).

³⁰ Précité, note 20.