

IMM-3950-00
2002 FCT 266

IMM-3950-00
2002 CFPI 266

Zhu Xian Chen (*Applicant*)

Zhu Xian Chen (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: CHEN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: CHEN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Hansen J.—Vancouver, August 9, 2001;
Ottawa, March 8, 2002.

Section de première instance, juge Hansen—Vancouver,
9 août 2001; Ottawa, 8 mars 2002.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of Refugees — No duty on post-claim determination officer (PCDO) to disclose risk assessment to applicant before making determination — No duty on PCDO herein to disclose publicly available documents describing general country conditions of which applicant deemed to have been aware in advance of decision.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de réfugiés — L'agent de révision des revendications refusées (l'ARRR) n'est pas tenu de communiquer l'évaluation du risque au demandeur avant de rendre sa décision — L'ARRR en l'espèce n'est pas tenu de communiquer avant de rendre sa décision les documents accessibles au public qui décrivent la situation générale du pays et dont le demandeur est présumé avoir eu connaissance.

The applicant arrived in British Columbia by boat in the summer of 1999 after having fled the People's Republic of China (PRC). Her Convention refugee claim was rejected in March 2000. The applicant subsequently applied for consideration as a member of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class. She submitted that she faced a potential risk to her life, inhumane treatment or extreme sanctions if returned to PRC because she had illegally exited that country, because of her and her family's practice of Christianity, and because she had had more than one child. Based on a U.S. Department of State report and a report by a Dr. Charles Burton after a site visit (the Burton Report), the PCDO found that the applicant would not be at risk because she was a Catholic or because she had left PRC illegally. Finally, with respect to the violation of the one-child policy, the PCDO relied on the Burton Report and the fact that the applicant had already been subjected to a forced tubal ligation and had already paid the fines for having two "extra" children, to find that the applicant could be returned to PRC without concern.

La demanderesse est arrivée en Colombie-Britannique par navire au cours de l'été 1999 après avoir fui la République populaire de Chine (la RPC). Sa revendication du statut de réfugié a été rejetée en mars 2000. La demanderesse a ensuite sollicité l'admission dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (la CDNRSRC). Elle prétend que sa vie risque d'être en danger et qu'elle risque de subir des traitements inhumains ou des sanctions extrêmes si elle est renvoyée en RPC pour trois motifs: elle est sortie illégalement de ce pays, sa famille et elle pratiquent le christianisme et elle a plus d'un enfant. Se fondant sur un rapport du département d'État américain et sur un rapport qu'a établi le D^r Charles Burton après avoir effectué une visite du site (le rapport Burton), l'ARRR a conclu que la demanderesse ne courrait aucun danger du fait qu'elle est catholique ou qu'elle a quitté illégalement la RPC. Enfin, pour ce qui est de la violation de la politique d'un enfant par couple, l'ARRR s'est fondée sur le rapport Burton ainsi que sur le fait que la demanderesse avait déjà dû se soumettre à une ligature des trompes et avait déjà payé des amendes vu ses deux enfants [TRADUCTION] «de trop» pour conclure qu'on pouvait la renvoyer en RPC sans inquiétude.

This was an application for judicial review of the PCDO's decision. The issues were whether the PCDO breached the duty of fairness by failing to disclose either her risk analysis or the documents relied on in her risk analysis thereby depriving the applicant of the opportunity to respond to the

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'ARRR. Les questions litigieuses sont de savoir si l'ARRR a contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas, avant de rendre sa décision, ni son analyse du risque ni les documents sur lesquels elle s'est fondée dans

materials in question, prior to reaching her decision.

Held, the application should be dismissed.

The PCDO did not breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant her risk analysis prior to reaching her decision. There was conflicting case law in the Trial Division as to the PCDO's duty in these circumstances. *Soto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* held that, based on the Federal Court of Appeal decision in *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the PCDO was required to provide the applicant with an opportunity to comment on the risk assessment and address any possible errors before a final determination was made. *Mia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* distinguished *Haghighi* and held that the duty of fairness did not require disclosure of the risk assessment by the PCDO. The holding in *Haghighi* that the PCDO's risk assessment should have been disclosed was limited to the facts therein. Disclosure was required because immigration officials are likely to give "decisive weight" to the opinions of PCDOs as a result of their relative expertise in assessing risk. Since the PCDO's risk analysis herein comprised the reasons for decision under review, as stated in *Mia*, to accept the applicant's argument on this point would be to require administrative decision makers to issue draft reasons to applicants prior to releasing their decisions.

Nor did the PCDO breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant the documents relied on in her risk analysis, thereby depriving the applicant of the opportunity to respond to the materials in question prior to the PCDO reaching her decision. The applicant submitted that recent case law had expanded the duty of fairness to require the disclosure of all documents regarding general country conditions, regardless of when they became publicly available, on which the PCDO intended to rely prior to reaching a decision. Essentially, the applicant disputed the reliability of the findings of the Burton Report. The respondent submitted that all the documents relied upon by the PCDO were either submitted by the applicant or were publicly available at the time the applicant filed her submissions.

In *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Federal Court of Appeal decided that the duty of fairness did not require the PCDO to disclose to the applicant documents regarding general country conditions

son analyse du risque, privant ainsi la demanderesse de la possibilité de répondre aux documents en question.

Jugement: la demande est rejetée.

L'ARRR n'a pas contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas son analyse du risque à la demanderesse avant de rendre sa décision. La Section de première instance a rendu des jugements contradictoires sur l'obligation de l'ARRR dans les circonstances. Dans *Soto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour a conclu que, compte tenu de l'arrêt de la Section d'appel dans *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, l'ARRR était tenu de donner au demandeur la possibilité de faire des commentaires sur l'évaluation du risque et de corriger toute erreur possible avant la décision finale. La Cour dans *Mia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* a fait une distinction d'avec l'arrêt *Haghighi* et a conclu que l'obligation d'équité n'exigeait pas de l'ARRR qu'il communique l'évaluation du risque. La conclusion dans l'arrêt *Haghighi* selon laquelle l'évaluation du risque aurait dû être communiquée se limite aux faits sur lesquels elle reposait. La communication s'imposait parce que les fonctionnaires de l'immigration sont susceptibles de donner un « poids déterminant » aux avis de l'ARRR vu l'expertise relative de ce dernier dans l'évaluation du risque. Vu que l'« analyse du risque » de l'ARRR contient les motifs de la décision faisant l'objet de la demande de contrôle, accepter l'argument de la demanderesse à cet égard reviendrait, comme l'a affirmé la Cour dans *Mia*, à exiger des décideurs administratifs qu'ils communiquent des projets de décision aux demandeurs avant de rendre leurs décisions.

L'ARRR n'a pas non plus contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas à la demanderesse avant de rendre sa décision les documents sur lesquels elle s'est fondée dans son analyse du risque, privant ainsi la demanderesse de la possibilité de répondre aux documents en question. La demanderesse soutient que la jurisprudence récente a étendu l'obligation d'équité de manière à exiger la communication de tous les documents portant sur la situation générale du pays sur lesquels l'ARRR a l'intention de se fonder avant de rendre sa décision, nonobstant le moment où ces documents deviennent accessibles au public. La demanderesse conteste essentiellement la fiabilité des conclusions du rapport Burton. Le défendeur affirme que tous les documents sur lesquels s'est fondée l'ARRR ont ou bien été présentés par la demanderesse ou bien étaient accessibles au public au moment où elle a déposé ses observations.

Dans l'arrêt *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour d'appel fédérale a décidé que l'obligation d'équité n'exigeait pas que l'ARRR communique au demandeur, avant de rendre sa décision, les documents

relied upon by the PCDO that were publicly available at the time the applicant's submissions were made in advance of rendering a decision. But, the duty of fairness would require the disclosure to the applicant of documents relied upon by the PCDO that became publicly available after the filing of the applicant's submissions where they are novel and significant and where they evidence changes in the general country conditions that may affect the decision. Herein, all of the documents, including the Burton Report, were publicly available at the time the applicant filed her submissions.

The Federal Court of Appeal decision in *Chu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, which stood for more disclosure concerned the danger opinion process as opposed to the PDRCC process. Furthermore, *Chu* did not overrule *Mancia* but instead reflected Rothstein J.A.'s view that the analysis had changed: the test was no longer whether the evidence was extrinsic evidence but whether disclosure was required to provide an individual with a meaningful opportunity to participate in the process. The rationale behind the rules in *Mancia* i.e. fairness requires that documents, reports, or opinions of which the applicant is neither aware, nor deemed to be aware, must be disclosed, remains. It survived the Federal Court of Appeal decisions in *Haghighi* and *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. Even in recent case law, applying the framework for defining the duty of fairness subsequent to the Supreme Court of Canada decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the overriding concern with respect to the disclosure is whether the document, opinion, or report is one of which the individual is aware or deemed to be aware.

While the applicant framed her argument in the language of disclosure, her complaints with respect to the reliability of the documents and the inconsistencies among them were actually related to the degree of weight accorded to them by the PCDO. The document that the applicant argued should have been disclosed to her was one of which she was deemed to have been aware. In these circumstances, it could not be found that the applicant was denied a full and fair opportunity to present her case.

The principles of fairness as enunciated in *Baker*, *Haghighi* and *Bhagwandass* do not extend so far as to require disclosure in the circumstances of this case. The PCDO was not obligated to disclose publicly available documents describing general country conditions of which the applicant was deemed to have been aware in advance of rendering her decision.

relatifs à la situation générale du pays sur lesquels il s'est fondé et qui étaient accessibles au public au moment où le demandeur a fait ses observations. Mais, l'obligation d'équité exigerait que l'ARRR communique au demandeur les documents sur lesquels il s'est fondé et qui sont devenus accessibles au public après le dépôt des observations du demandeur à condition qu'ils soient inédits et importants et qu'ils fassent état de changements survenus dans la situation du pays qui risquent d'avoir une incidence sur sa décision. En l'espèce, tous les documents, dont le rapport Burton, étaient accessibles au public lorsque la demanderesse a déposé ses observations.

L'arrêt de la Cour d'appel fédérale dans *Chu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, qui préconisait une plus grande communication, portait sur le processus d'avis de danger plutôt que sur le processus applicable à la CDNRSR. En outre, l'arrêt *Chu* n'a pas écarté l'arrêt *Mancia*. Il reflétait plutôt l'opinion du juge Rothstein que l'analyse avait changé: le critère applicable ne consiste plus à savoir si les éléments de preuve en cause constituent une preuve extrinsèque, mais plutôt à savoir s'il doit y avoir communication pour que la personne ait une possibilité significative de participer au processus. Le fondement des règles établies dans *Mancia*, soit que l'équité exige que les documents, les rapports et les avis dont la demanderesse n'a pas connaissance ou n'est pas présumée avoir connaissance soient communiqués, demeure. Il résiste aux arrêts de la Cour d'appel fédérale dans *Haghighi* et *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*. Même dans la jurisprudence récente, qui applique le cadre postérieur à l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* de la Cour suprême du Canada pour définir l'obligation d'équité, la préoccupation dominante relativement à la communication consiste à savoir si la personne a connaissance ou est présumée avoir connaissance du document, de l'avis ou du rapport.

Même si la demanderesse a formulé son argumentation en des termes relatifs à la communication, ses plaintes portant sur la fiabilité des documents et sur les contradictions entre eux ont trait au degré d'importance que l'ARRR a accordé à ces documents. Le document qui, selon la demanderesse, aurait dû lui être communiqué est un document dont elle est présumée avoir eu connaissance. Dans ces circonstances, la Cour ne peut pas conclure qu'on a privé la demanderesse d'une possibilité équitable de présenter l'ensemble de sa preuve.

Les principes d'équité énoncés dans les arrêts *Baker*, *Haghighi* et *Bhagwandass* ne vont pas jusqu'à exiger la communication dans les circonstances de la présente affaire. L'ARRR n'était pas tenue de communiquer avant de rendre sa décision les documents accessibles au public qui décrivent la situation générale du pays et dont la demanderesse est présumée avoir eu connaissance.

Questions formulating the two issues dealt with herein were certified as questions of general importance.

Les deux questions traitées en l'espèce sont certifiées en tant que questions de portée générale.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

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

LOIS ET RÈGLEMENTS

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

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Mia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2001 FCT 1150; [2001] F.C.J. No. 1584 (T.D.) (QL); *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 45 Imm. L.R. (2d) 131; 226 N.R. 134 (C.A.); *Nadarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 112 F.T.R. 296; 33 Imm. L.R. (2d) 234 (F.C.T.D.); *Khanam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 1090; [2001] F.C.J. No. 1497 (T.D.) (QL).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Mia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2001 CFPI 1150; [2001] A.C.F. n° 1584 (1^{re} inst.) (QL); *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 45 Imm. L.R. (2d) 131; 226 N.R. 134 (C.A.); *Nadarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 112 F.T.R. 296; 33 Imm. L.R. (2d) 234 (C.F. 1^{re} inst.); *Khanam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 1090; [2001] A.C.F. n° 1497 (1^{re} inst.) (QL).

NOT FOLLOWED:

Soto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2001 FCT 818; [2001] F.C.J. No. 1207 (T.D.) (QL).

DÉCISION NON SUIVIE:

Soto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2001 CFPI 818; [2001] A.C.F. n° 1207 (1^{re} inst.) (QL).

DISTINGUISHED:

Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 4 F.C. 407; (2000), 189 D.L.R. (4th) 268; 24 Admin. L.R. (3d) 36; 257 N.R. 139 (C.A.); *Chu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 270 N.R. 149 (F.C.A.); *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 3 F.C. 3; (2001), 199 D.L.R. (4th) 519; 13 Imm. L.R. (3d) 96; 268 N.R. 337 (C.A.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 4 C.F. 407; (2000), 189 D.L.R. (4th) 268; 24 Admin. L.R. (3d) 36; 257 N.R. 139 (C.A.); *Chu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 270 N.R. 149 (C.A.F.); *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 3 C.F. 3; (2001), 199 D.L.R. (4th) 519; 13 Imm. L.R. (3d) 96; 268 N.R. 337 (C.A.).

REFERRED TO:

Shah v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82; 170 N.R. 238 (F.C.A.); *Nadarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 237 N.R. 15 (F.C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

DÉCISIONS CITÉES:

Shah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82; 170 N.R. 238 (C.A.F.); *Nadarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 237 N.R. 15 (C.A.F.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

AUTHORS CITED

Burton, Charles. *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle*. March 2000.

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices for 1999*. Washington: U.S. Government Printing Office, 2000.

APPLICATION for judicial review of a post-claim determination officer's decision that the applicant was not a member of the post-determination refugee claimants in Canada class. Application dismissed.

APPEARANCES:

Adrian D. Huzel for applicant.
Mark J. Sheardown for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Larson Boulton Sohn Stockholder, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] HANSEN J.: The applicant, Zhu Xian Chen, seeks judicial review of the decision of post-claim determination officer Neeta Sandhu (the PCDO), dated July 5, 2000. The PCDO determined that the applicant was not a member of the post-determination refugee claimants in Canada (PDRCC) class.

[2] The relevant facts can be summarized briefly. The applicant fled the People's Republic of China (PRC) by boat on July 29, 1999. She was one of a number of individuals who arrived on the shores of British Columbia from the Fujian province of China in the summer of 1999. The applicant's Convention refugee claim was rejected on March 23, 2000. The applicant subsequently applied for consideration as a member of the PDRCC class.

DOCTRINE

Burton, Charles. *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle*. March 2000.

U.S. Department of State. *Country Reports on Human Rights Practices for 1999*. Washington: U.S. Government Printing Office, 2000.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision d'un agent de révision des revendications refusées selon laquelle la demanderesse ne faisait pas partie de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Adrian D. Huzel pour la demanderesse.
Mark J. Sheardown pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Larson Boulton Sohn Stockholder, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE HANSEN: La demanderesse, Zhu Xian Chen, sollicite le contrôle judiciaire de la décision que l'agente de révision des revendications refusées Neeta Sandhu (l'ARRR) a rendue le 5 juillet 2000. Celle-ci a conclu que la demanderesse ne faisait pas partie de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (la CDNRSRC).

[2] On peut résumer brièvement les faits pertinents. La demanderesse a fui la République populaire de Chine (la RPC) par navire le 29 juillet 1999. Elle était l'une des personnes qui sont arrivées sur les côtes de la Colombie-Britannique en provenance de la province de Fujian en Chine lors de l'été 1999. La revendication du statut de réfugié au sens de la Convention de la demanderesse a été rejetée le 23 mars 2000. La demanderesse a ensuite sollicité l'admission dans la CDNRSRC.

[3] The applicant's submissions state that she faces a potential risk to her life, inhumane treatment or extreme sanctions if returned to the PRC because she illegally exited China. She notes that there are penalties in place in the PRC for persons who exit the country illegally, including incarceration for extended periods of time under deplorable conditions, beatings and fines. Her submissions emphasize the point that, while these penalties may not have been strictly enforced in the past, they will be enforced in her case because the Chinese government suffered international embarrassment over the "boat people" incident. She states that since it is the central Chinese government that will be punishing her upon her return, there is no internal flight alternative. She submits that she faces further risks because of her and her family's practice of Christianity and because she has had more than one child.

[4] The PCDO found that the applicant is not a member of the PDRCC class as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172 [as enacted by SOR/93-44, s. 1; 97-182, s. 1], because the applicant would not be subjected to serious risk to her life, extreme sanctions or inhumane treatment if she were returned to China. Her decision states that she relied on the following sources:

PDRCC submissions and documentary evidence submitted by counsel;

- (1) Personal Information form;
- (2) CRDD decision and reasons;
- (3) *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle* by Dr. Charles Burton—site visit January 25-30, 2000;
- (4) U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1999: China*, February 25, 2000; and
- (5) IRB Research Directorate, Response to Information Request #CHN32869.EX22, September 22, 1999.

[3] Dans ses observations, la demanderesse déclare que sa vie risque d'être en danger et qu'elle risque de subir des traitements inhumains ou des sanctions extrêmes si elle est renvoyée en RPC car elle est sortie illégalement de ce pays. Elle souligne que des sanctions sont prévues en RPC pour les personnes qui sortent du pays illégalement, notamment l'incarcération pendant des périodes prolongées dans des conditions déplorables, des raclées et des amendes. Ses observations insistent sur l'argument que, même si on n'a pas appliqué de façon stricte ces sanctions dans le passé, elles le seront dans son cas puisque le gouvernement chinois a été humilié au niveau international en raison de l'incident des [TRADUCTION] «réfugiés de la mer». Elle déclare qu'étant donné que ce sera le gouvernement central de la Chine qui la punira à son retour, il n'existe aucune possibilité de refuge intérieur. Elle soutient courir des risques additionnels en raison du fait qu'elle et sa famille pratiquent le christianisme et qu'elle a plus d'un enfant.

[4] L'ARRR a conclu que la demanderesse ne faisait pas partie de la CDNRSRC au sens du paragraphe 2(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172 [édicte par DORS/93-44, art. 1; 97-182, art. 1], parce que la vie de la demanderesse ne serait pas gravement en danger et que celle-ci ne ferait pas l'objet de sanctions extrêmes ni de traitements inhumains si elle était renvoyée en Chine. Dans sa décision, l'agente déclare qu'elle s'est fondée sur les sources suivantes:

Les observations relatives à la CDNRSRC et la preuve documentaire qu'ont présentées les avocats;

- 1) Le formulaire de renseignements personnels;
- 2) La décision et les motifs de la SSR;
- 3) *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle*, par le D^r Charles Burton—visite du site du 25 au 30 janvier 2000;
- 4) Secrétariat d'État américain, *Country Reports on Human Rights Practices for 1999: China*, 25 février 2000;
- 5) Direction des recherches de la CISR, Réponse à la demande de renseignement #CHN32869.EX22, 22 septembre 1999.

[5] In the written reasons for rejecting the application, the PCDO found the evidence to indicate that the applicant would not be at risk because she is Catholic. She cites extensively to the U.S. Department of State *Country Reports on Human Rights for 1999: China* (the Country Reports 1999) and also to a more recent report entitled *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle* by Dr. Charles Burton (the Burton Report).

[6] With respect to the issue of the applicant's illegal exit from China, the PCDO found that there was insufficient persuasive evidence that she would face punishment upon her return. Here the PCDO relied heavily on the Burton Report. The PCDO also noted that although the applicant argued that the extensive media coverage of the "boat people" arriving on Canadian shores caused great embarrassment to the Chinese government, she found that the policies and punishments that exist "on the books" are generally not implemented.

[7] And finally, with respect to the applicant's argument that she faces risk associated with her violation of China's one-child policy, the PCDO relied on the Burton Report and the fact that the applicant had already been subjected to a forced tubal ligation and had already paid the fines for having two "extra" children, to find that the applicant could be returned to China without concern.

[8] The PCDO concluded as follows:

I note that documentation on China indicates that human rights conditions are not very favourable, but this in itself is not sufficient to find the applicant at risk. There must be a link between the individual's case and above. There is insufficient information between her own particular situation and China's country conditions to support that she would be specifically targeted or subjected to an objectively identifiable risk if she returned to China.

[5] Dans ses motifs écrits de rejet de la demande, l'ARRR a considéré que la preuve indiquait que la demanderesse ne courrait aucun danger du fait qu'elle est catholique. L'agente cite abondamment le *Country Reports on Human Rights for 1999: Chine* (Secrétariat d'État américain) (le Country Reports 1999) de même qu'un rapport plus récent intitulé *Heaven is High and the Emperor Far Away: Report from the Fuzhou Metropolitan Counties of Lianjiang, Mawei, Fuqing, and Changle*, par le Dr Charles Burton (le rapport Burton).

[6] Relativement à la question de la sortie illégale de la Chine de la demanderesse, l'ARRR a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve persuasifs indiquant qu'elle ferait face à des sanctions à son retour. L'ARRR s'est fondée beaucoup sur le rapport Burton pour tirer cette conclusion. Elle a également souligné que, malgré la prétention de la demanderesse selon laquelle la couverture médiatique importante ayant entouré l'arrivée des «réfugiés de la mer» sur les côtes canadiennes avait constitué une grande humiliation pour le gouvernement chinois, les politiques et les sanctions [TRADUCTION] «officielles» n'étaient généralement pas appliquées.

[7] Et finalement, quant à l'argument de la demanderesse selon lequel elle fait face aux risques liés à sa violation de la politique chinoise d'un enfant par couple, l'ARRR s'est fondée sur le rapport Burton ainsi que sur le fait que la demanderesse avait déjà dû se soumettre à une ligature des trompes et avait déjà payé des amendes vu ses deux enfants [TRADUCTION] «de trop» pour conclure qu'on pouvait la renvoyer en Chine sans inquiétude.

[8] L'ARRR a tiré la conclusion suivante:

Je souligne que la documentation relative à la Chine indique que la situation en matière de droits de la personne n'est pas très favorable, mais cela ne suffit pas en soi pour que je conclue que la demanderesse est en danger. Il doit y avoir un lien entre le cas de la personne et cette situation. Il n'y a pas suffisamment de renseignements indiquant l'existence d'un lien entre sa situation personnelle et la situation prévalant en Chine pour qu'on puisse conclure qu'elle serait expressément ciblée ou ferait face à un risque objectivement identifiable si elle retournait dans ce pays.

DECISION:

Based on the evidence before me, I do not see a reasonable possibility the applicant would be at risk should she be removed to China. The applicant is not a member of the PDRCC class.

ISSUES

[9] The applicant raises the following issues:

(1) Did the PCDO breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant her risk analysis prior to reaching her decision?

(2) Did the PCDO breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant the documents relied on in her risk analysis, thereby depriving the applicant of the opportunity to respond to the materials in question prior to reaching her decision? and,

(3) Did the PCDO fetter her discretion in by relying on the CRDD's assessment of the applicant's credibility instead of making her own independent determination?

The third issue was not pursued in oral argument, therefore, I will focus exclusively on the first two issues raised.

ANALYSIS

Issue No. 1

Did the PCDO breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant her risk analysis prior to the PCDO reaching her decision?

[10] The applicant relies on the recent decision of the Federal Court of Appeal in *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 407 for the proposition that the PCDO had a duty to disclose her risk analysis report to the applicant and to allow the applicant an opportunity to respond to the findings contained therein prior to rendering a decision.

[11] Lemieux J. has held that the duty of fairness does require disclosure in these situations. In *Soto v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT

DÉCISION:

Compte tenu de la preuve dont je suis saisie, je ne vois aucune possibilité raisonnable que la demanderesse soit en danger si elle est renvoyée en Chine. La demanderesse n'est pas membre de la CDNRSRC.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[9] La demanderesse soulève les questions suivantes:

1) L'ARRR a-t-elle contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas son analyse du risque à la demanderesse avant de rendre sa décision?

2) L'ARRR a-t-elle contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas à la demanderesse les documents sur lesquels elle s'est fondée dans son analyse du risque, privant ainsi la demanderesse de la possibilité de répondre aux documents en question avant de rendre sa décision?

3) L'ARRR a-t-elle entravé son pouvoir discrétionnaire en se fiant sur l'évaluation par la SSR de la crédibilité de la demanderesse plutôt que de déterminer elle-même cette crédibilité de façon indépendante?

La troisième question n'ayant pas été plaidée, je traite uniquement des deux premières questions soulevées.

ANALYSE

Question n° 1

L'ARRR a-t-elle contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas son analyse du risque à la demanderesse avant de rendre sa décision?

[10] La demanderesse invoque l'arrêt récent de la Cour d'appel fédérale *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 407, à l'appui de l'argument que l'ARRR avait l'obligation de lui communiquer son rapport d'analyse du risque et de lui fournir la possibilité de répondre aux conclusions de ce rapport avant de rendre sa décision.

[11] Le juge Lemieux a conclu que l'obligation d'équité exigeait la communication dans ces cas. Dans *Soto c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

818; [2001] F.C.J. No. 1207 (T.D.) (QL) Lemieux J. held that the PCDO is required to provide the applicant with an opportunity to comment on the risk assessment and address any possible errors before the final determination is made. He stated at paragraph 19:

In my view, *Haghighi, supra*, is directly on point. In this case, the Federal Court of Appeal upheld Justice Gibson's ruling that because of the Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the duty of fairness now includes the disclosure of a risk assessment report by a PCDO so that an applicant may attempt to correct errors or to point out omissions in the report, even when the report or risk assessment was based on material supplied by the applicant as part of his PDRCC application and other publicly available information that was reasonably available to the applicant.

[12] Subsequently, McKeown J. faced the same issue in *Mia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 1150; [2001] F.C.J. 1584 (T.D.) (QL). McKeown J., however, was of the opinion that the duty of fairness does not require disclosure of the risk assessment by the PCDO. He addressed the holding in *Soto, supra*, as follows at paragraph 11:

With respect, I disagree that the principles of fairness require a PCDO conducting a risk assessment to determine if the applicant is a member of the PDRCC class to disclose the risk assessment prior to making his decision. In my view, this would be tantamount to a decision-maker being required to provide its reasons for the decision for comment prior to making the final decision. This is a case where the person who reviewed the evidence made the decision. No one else was involved. This is not a case where the decision-maker is receiving input from other persons than the applicant. Further, I note that *Haghighi* dealt with an application under humanitarian and compassionate grounds. Thus there was no reviewable error on this issue.

[13] With respect, I agree with McKeown J. In *Haghighi*, the Federal Court of Appeal considered the decision of an immigration officer on a humanitarian

l'Immigration), 2001 CFPI 818; [2001] A.C.F. n° 1207 (1^{re} inst.) (QL), il a conclu que l'ARRR était tenu de donner au demandeur la possibilité de faire des commentaires sur l'évaluation du risque et de corriger toute erreur possible avant la décision finale. Il a déclaré ceci au paragraphe 19:

À mon avis, *Haghighi*, précité, a une pertinence directe à cet égard. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a confirmé le jugement du juge Gibson selon lequel, en raison de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, l'obligation d'équité implique désormais que le rapport d'évaluation du risque d'un ARRR soit divulgué afin que le demandeur ait la possibilité de corriger des erreurs ou de relever des omissions, et ce même si le rapport ou l'évaluation du risque se fonde sur de la documentation fournie par le demandeur, avec sa demande de reconnaissance à titre de DNRSRC, ou sur d'autres renseignements du domaine public qui lui sont raisonnablement accessibles.

[12] Par la suite, le juge McKeown a fait face à la même question dans *Mia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 1150; [2001] A.C.F. n° 1584 (1^{re} inst.) (QL). Il était toutefois d'avis que l'obligation d'équité n'exigeait pas de l'ARRR qu'il communique l'évaluation du risque. Il s'est exprimé ainsi, au paragraphe 11, en ce qui a trait à la conclusion tirée dans *Soto*, précité:

En toute déférence, je ne crois pas que les principes d'équité obligent un ARRR qui procède à une évaluation du risque pour savoir si le demandeur est membre de la catégorie DNRSRC à divulguer l'évaluation en question avant d'en arriver à sa décision. À mon sens, reconnaître l'existence de cette obligation équivaudrait pour ainsi dire à contraindre un décideur à communiquer les motifs de sa décision à des fins de commentaires avant de prendre sa décision finale. Dans la présente affaire, la personne qui a examiné les éléments de preuve a pris la décision. Aucune autre personne n'a participé au processus. Il ne s'agit pas d'un cas où le décideur reçoit des renseignements de personnes autres que le demandeur. De plus, je souligne que l'arrêt *Haghighi* portait sur une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Par conséquent, aucune erreur susceptible de révision n'a été commise à ce sujet.

[13] Avec égards, je suis d'accord avec le juge McKeown. Dans l'arrêt *Haghighi*, la Cour d'appel fédérale a examiné la décision d'une agente

and compassionate (H&C) application. In assessing the application, the immigration officer relied on a risk assessment opinion prepared by a PCDO at the request of the immigration officer. The risk assessment in *Haghighi* was not the decision under review. The issue was whether the report prepared by the third party, the PCDO, should have been disclosed to the applicant for comment before the immigration officer made a final determination on the H&C application. The Court held that the duty of fairness requires that the applicant be provided with an opportunity to fully and fairly present his case. The Minister had breached this duty because the applicant had not been afforded an opportunity to respond to the PCDO's report before the final H&C determination was made.

[14] Therefore, while *Haghighi* held that the PCDO's risk assessment should have been disclosed to the applicant even though it contained no facts, or allegations of fact, that were not within the knowledge of the applicant (by virtue of being publicly available to him), this holding must be limited to the facts upon which it was based. Disclosure was required, in the Court's view, because immigration officials are likely to give "decisive weight" to the opinions of PCDOs as a result of their relative expertise in assessing risk.

[15] Otherwise, Evans J.A. notes in *Haghighi, supra*, at paragraph 36, "the influence on the decision maker of the submissions that [the applicant] made in support of their application is likely to be greatly diminished by the [PCDO's] report".

[16] On the facts before me, the PCDO's "risk analysis" comprises the reasons for the decision under review. I share McKeown J.'s concern that to accept the applicant's argument on this point would be to require administrative decision makers to issue draft reasons to applicants prior to releasing their decisions.

[17] For these reasons, I conclude that the duty of fairness was not breached when the PCDO failed to

d'immigration sur une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire (CH). Dans l'évaluation de la demande, l'agente d'immigration s'est fondée sur un avis d'évaluation du risque préparé à sa demande par un ARRR. La décision dont on demandait le contrôle dans *Haghighi* n'était pas l'évaluation du risque. La question était de savoir si le rapport préparé par le tiers, l'ARRR, aurait dû être communiqué au demandeur pour commentaires avant que l'agente d'immigration ne rende une décision finale sur la demande CH. La Cour a conclu que l'obligation d'équité exigeait que le demandeur ait une possibilité équitable de présenter l'ensemble de sa preuve. Le ministre avait contrevenu à cette obligation puisque le demandeur n'avait pas eu la possibilité de répondre au rapport de l'ARRR avant la décision finale sur la demande CH.

[14] Par conséquent, bien qu'il ait été conclu dans *Haghighi* que l'évaluation du risque de l'ARRR aurait dû être communiquée au demandeur même si cette évaluation ne contenait aucun fait et aucune allégation de fait dont le demandeur n'avait pas connaissance (puisque'il bénéficiait de leur accessibilité au public), cette conclusion doit être limitée aux faits sur lesquels elle reposait. La Cour était d'avis que la communication s'imposait parce que les fonctionnaires de l'immigration sont susceptibles de donner un «poids déterminant» aux avis de l'ARRR vu l'expertise relative de ce dernier dans l'évaluation du risque.

[15] Autrement, selon le juge Evans, J.C.A., dans *Haghighi*, précité, au paragraphe 36, «l'influence sur le décideur des arguments [que le demandeur a] présentés à l'appui [de sa] demande sera vraisemblablement grandement diminuée par le rapport [de l'ARRR]».

[16] À la lumière des faits dont je suis saisie, l'«analyse du risque» de l'ARRR contient les motifs de la décision faisant l'objet de la demande de contrôle. Je partage la préoccupation du juge McKeown selon laquelle accepter l'argument de la demanderesse à cet égard reviendrait à exiger des décideurs administratifs qu'ils communiquent des projets de décision aux demandeurs avant de rendre leurs décisions.

[17] Pour ces motifs, je conclus que l'ARRR n'a pas contrevenu à l'obligation d'équité lorsqu'elle a omis de

disclose the risk assessment to the applicant before making her determination.

Issue No. 2

Did the PCDO breach the duty of fairness by failing to disclose to the applicant the documents relied on in her risk analysis, thereby depriving the applicant of the opportunity to respond to the materials in question prior to the PCDO reaching her decision?

[18] The applicant submits that recent jurisprudence has expanded the duty of fairness to require the disclosure of all documents regarding general country conditions, regardless of when they became publicly available, on which the PCDO intends to rely prior to reaching a decision.

[19] The applicant complains that, in the present case, the PCDO put undue weight on the Burton Report. This report was prepared by political counsellor Dr. Charles Burton based on a four-day fact-finding mission to Fujian at the end of January 2000. During his visit, Dr. Burton met with officials from Fuzhou and interviewed several “illegal emigrants who had been returned from abroad”.

[20] The applicant disputes the reliability of the findings contained in this report. The applicant submits that she was entitled to receive notice that the PCDO intended to rely on the Burton Report and the duty of fairness requires that she be afforded the opportunity to point out the weaknesses of the Burton Report prior to the PCDO reaching her decision.

[21] The respondent maintains that all the documents relied upon by the PCDO were either submitted by the applicant or were publicly available at the time the applicant filed her submissions. Accordingly, the duty of fairness did not require disclosure of the documents prior to a decision being reached. The respondent is correct with respect to the factual assertion. Although there was some confusion about the exact date the Burton Report became available to the public, it is clear that it was made available after the date the applicant's

communiquer l'évaluation du risque au demandeur avant de rendre sa décision.

Question n° 2

L'ARRR a-t-elle contrevenu à l'obligation d'équité en ne communiquant pas à la demanderesse les documents sur lesquels elle s'est fondée dans son analyse du risque, privant ainsi la demanderesse de la possibilité de répondre aux documents en question avant de rendre sa décision?

[18] La demanderesse soutient que la jurisprudence récente a étendu l'obligation d'équité de manière à exiger la communication de tous les documents portant sur la situation générale du pays sur lesquels l'ARRR a l'intention de se fonder avant de rendre sa décision, nonobstant le moment où ces documents deviennent accessibles au public.

[19] La demanderesse se plaint qu'en l'espèce, l'ARRR a accordé une importance indue au rapport Burton. Le conseiller politique Charles Burton a préparé ce rapport à partir d'une mission d'enquête de quatre jours dans la province de Fujian à la fin de janvier 2000. Lors de cette visite, le D' Burton a rencontré des fonctionnaires de Fuzhou et a interrogé plusieurs [TRADUCTION] «immigrants illégaux qui avaient été renvoyés de l'étranger».

[20] La demanderesse conteste la fiabilité des conclusions du rapport. Elle soutient qu'elle avait le droit de recevoir un avis indiquant que l'ARRR avait l'intention de se fonder sur le rapport Burton et que l'obligation d'équité exigeait qu'elle ait la possibilité de relever les faiblesses de ce rapport avant que l'ARRR ne parvienne à sa décision.

[21] Le défendeur affirme que tous les documents sur lesquels s'est fondée l'ARRR ont été présentés par la demanderesse ou étaient accessibles au public au moment où elle a déposé ses observations. En conséquence, l'obligation d'équité ne prescrivait pas la communication des documents avant la prise de la décision. Le défendeur a raison quant à l'affirmation de fait. Bien qu'il y ait eu une certaine confusion au sujet de la date exacte à laquelle le rapport Burton a été rendu accessible au public, ce rapport l'a clairement été après

refugee claim was rejected and before the dates the applicant filed her application and submissions for consideration as a member of the PDRCC class.

[22] The Federal Court of Appeal decision in *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461 established a framework for approaching this issue. With respect to documents regarding general country conditions relied upon by the PCDO that were publicly available at the time the applicant's submissions were made, the duty of fairness does not require the PCDO to disclose the documents to the applicant in advance of rendering a decision. The onus is on the applicant to canvass the documentary evidence and to address any concerns in the submissions filed with the application.

[23] With respect to documents relied upon by the PCDO that became publicly available after the filing of the applicant's submissions, the Court in *Mancia* [at paragraph 27] identified two criteria that, if satisfied, would require disclosure. The duty of fairness would require the disclosure of the documents to the applicant "where they are novel and significant and where they evidence changes in the general country conditions that may affect the decision".

[24] Therefore, if I were to apply the framework developed in *Mancia* to the facts in this case, the duty of fairness would not require the PCDO to disclose to the applicant the documents she intended to rely on in her determination. All of the documents, including the Burton Report, were publicly available at the time the applicant filed her submissions.

[25] The applicant submits, however, that the Federal Court of Appeal in *Chu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 270 N.R. 149 overruled its earlier decision in *Nadarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 237 N.R. 15. Since the Federal Court of Appeal in *Nadarajah* applied *Mancia*, the applicant argues that, by extension, *Mancia* is also overruled. The applicant relies

le rejet de la revendication du statut de réfugié de la demanderesse et avant que celle-ci ne dépose sa demande d'admission dans la CDNRSRC et ses observations à l'appui.

[22] L'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461, a établi un cadre de traitement de cette question. Quant aux documents relatifs à la situation générale du pays sur lesquels s'est fondé l'ARRR et qui étaient accessibles au public au moment où la demanderesse a fait ses observations, l'obligation d'équité n'oblige pas l'ARRR à lui communiquer ces documents avant de rendre sa décision. Il incombe à la demanderesse de rassembler la preuve documentaire et de dissiper tout doute dans les observations qu'il dépose avec la demande.

[23] En ce qui concerne les documents sur lesquels s'est fondé l'ARRR et qui sont devenus accessibles au public après le dépôt des observations du demandeur, la Cour, dans *Mancia* [au paragraphe 27], a énoncé deux critères qui, si respectés, rendraient la communication obligatoire. L'obligation d'équité exigerait la communication des documents à la demanderesse «à condition qu'ils soient inédits et importants et qu'ils fassent état de changements survenus dans la situation du pays qui risquent d'avoir une incidence sur sa décision».

[24] Par conséquent, si j'appliquais le cadre élaboré dans l'arrêt *Mancia* aux faits de la présente affaire, l'obligation d'équité ne forcerait pas l'ARRR à communiquer à la demanderesse les documents sur lesquels elle voulait se fonder pour rendre sa décision. Tous les documents, dont le rapport Burton, étaient accessibles au public lorsque la demanderesse a déposé ses observations.

[25] La demanderesse soutient cependant que, dans l'arrêt *Chu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 270 N.R. 149, la Cour d'appel fédérale a écarté la décision qu'elle avait rendu antérieurement dans *Nadarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 237 N.R. 15. La Cour d'appel fédérale ayant appliqué l'arrêt *Mancia* dans l'arrêt *Nadarajah*, la demanderesse prétend que,

on the following statement by Rothstein J.A. in the Federal Court of Appeal case of *Chu*, *supra*, at paragraph 10:

As noted earlier, the certified question in this case related to whether there was a duty to disclose country information documents to the appellant that had been neither specifically identified nor previously provided to him. The answer with respect to the Ministerial Opinion Report is equally applicable to other documents submitted by Ministry officials to the Minister's delegate. Any documents submitted to the Minister's delegate by Ministry officials acting in an adversarial role to the appellant must generally be disclosed to the appellant, or at least must be specifically identified if the documents are generally available. In this respect, prior decisions such as *Chu (T.T.) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 225 N.R. 378 (F.C.A.), leave to appeal refused by Supreme Court of Canada, [1998] S.C.C.A. No. 330 (1998), 236 N.R. 387, and *Nadarajah v. Canada (MCI)* (1996), 33 Imm. L.R. (2d) 234 (F.C.T.D.), have been overtaken by *Baker* and *Bhagwandass*.

[26] McKeown J. has recently had occasion to consider the impact of the *Chu* decision in *Khanam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCT 1090; [2001] F.C.J. No. 1497 (T.D.) (QL). The decision under review before McKeown J. was that of a PCDO who had relied on a document regarding general country conditions that post-dated the applicant's submissions. McKeown J. considered the decision in *Chu* and distinguished it from the matter before him. He noted that *Chu* concerned the duty of fairness within the context of the danger opinion process. He then contrasted the PDRCC process with the danger opinion process noting the adversarial nature of the latter and that there is no *lis inter partes* in the PDRCC process. As well, unlike the danger opinion process where ministry officials submit reports to the decision maker, the PCDO does not obtain reports from third parties adverse in interest to the applicant. He remarked that in the PRDCC context applicants are informed at the outset what documents will be relied upon in the decision-making process. He also noted the fundamental difference between the PDRCC and danger opinion contexts in that a PDRCC decision does not necessarily facilitate the removal of an applicant. Therefore, having distinguished the danger opinion process from the

par suite logique, l'arrêt *Mancia* est aussi écarté. La demanderesse invoque l'énoncé suivant que le juge Rothstein de la Cour d'appel fédérale a fait dans l'arrêt *Chu*, précité, au paragraphe 10:

La question certifiée en l'espèce consiste, tel que mentionné précédemment, à savoir s'il existait une obligation de communiquer à l'appelant des documents contenant des renseignements sur le pays qui n'avaient pas été identifiés expressément ni fournis à l'appelant. La réponse relative au Rapport sur l'avis du ministre s'applique également aux autres documents que les fonctionnaires du ministère ont remis au représentant du ministre. Tout document présenté au représentant du ministre par les fonctionnaires du ministère en leur qualité de partie opposée à l'appelant doivent, règle générale, être communiqués à l'appelant, ou à tout le moins identifiés expressément s'ils sont accessibles à tous. Sur ce point, la jurisprudence antérieure, telles les décisions *Chu (T.T.) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 225 N.R. 378 (C.A.F.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée (1998), 236 N.R. 387, et *Nadarajah c. Canada (MCI)* (1996), 33 Imm. L.R. (2d) 234 (C.F. 1^{re} inst.), ont été écartées par les arrêts *Baker* et *Bhagwandass*.

[26] Le juge McKeown a récemment eu l'occasion d'examiner l'effet de l'arrêt *Chu* dans *Khanam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CFPI 1090; [2001] A.C.F. n° 1497 (1^{re} inst.) (QL). La décision visée par la demande de contrôle dont était saisi le juge McKeown avait été rendue par un ARRR qui s'était fondé sur un document relatif à la situation générale du pays qui était antérieur aux observations de la partie demanderesse. Le juge McKeown a examiné l'arrêt *Chu* et a fait une distinction d'avec l'affaire dont il était saisi. Il a souligné que l'arrêt *Chu* portait sur l'obligation d'équité dans le cadre du processus d'avis de danger. Il a ensuite mis en opposition le processus applicable à la CDNRSRC au processus d'avis de danger, soulignant la nature contradictoire de ce dernier et le fait qu'il n'existe pas de *lis inter partes* dans le processus applicable à la CDNRSRC. De même, contrairement à ce que prévoit le processus d'avis de danger, où les fonctionnaires du ministère soumettent des rapports au décideur, l'ARRR n'obtient aucun rapport de tiers dont les intérêts sont opposés à ceux du demandeur. Il a fait remarquer qu'en ce qui concerne la CDNRSRC, les demandeurs sont informés dès le départ des documents sur lesquels on se fondera dans le processus décisionnel. Il a également

PDRCC process, McKeown J. held that, with respect to the duty of fairness owed by the PCDO, the approach articulated in *Mancia* still applies.

[27] However, it would appear from the reasons in *Khanam* that a narrower argument put forward by the applicant in the present case was not advanced in that case. The applicant maintains that Rothstein J.A.'s statement in *Chu* that *Nadarajah* has been overtaken by *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 and *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 3 F.C. 3 (C.A.) means that the earlier jurisprudence of the Federal Court of Appeal, including *Mancia* has been overruled.

[28] I do not accept this argument. First, as argued by the respondent, the decision in *Chu* is limited on its facts to the danger opinion process. Second, Rothstein J.A. referred to the Federal Court, Trial Division, decision in *Nadarajah* and not to the subsequent decision of the Federal Court of Appeal in the same case. In the Trial Division reasons in *Nadarajah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 112 F.T.R. 296 the Court framed the issue as follows [at paragraph 1]:

The issue in this judicial review is whether information on country conditions that was not in the applicants' immigration files, but is considered in a PDRCC risk assessment, constitutes extrinsic evidence requiring the Post-claim Determination Officer to inform the applicants that such information would be considered, and provide them with an opportunity to respond.

[29] The focus was on whether information on country conditions constituted extrinsic evidence. The Court concluded that having regard to the minimal duty

souligné la différence de contexte fondamentale existant entre la CDNRSRC et l'avis de danger, soit qu'une décision en matière de CDNRSRC ne facilite pas nécessairement le renvoi du demandeur. En conséquence, ayant distingué le processus d'avis de danger du processus applicable à la CDNRSRC, le juge McKeown a conclu qu'en ce qui a trait à l'obligation d'équité de l'ARRR, la démarche formulée dans l'arrêt *Mancia* s'applique toujours.

[27] Il ressort toutefois des motifs prononcés dans *Khanam* qu'un argument plus particulier invoqué par la demanderesse en l'espèce n'a pas été avancé dans cette affaire. La demanderesse soutient que l'affirmation du juge Rothstein dans l'arrêt *Chu*, selon laquelle l'arrêt *Nadarajah* a été écarté par les arrêts *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, et *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 3 C.F. 3 (C.A.), signifie que les arrêts antérieurs de la Cour d'appel fédérale, dont l'arrêt *Mancia*, ont été écartés.

[28] Je n'accepte pas cet argument. Premièrement, comme le défendeur l'a prétendu, l'arrêt *Chu* est limité de par les faits en cause au processus d'avis de danger. Deuxièmement, le juge Rothstein a fait référence à la décision que la Section de première instance de la Cour fédérale a rendue dans *Nadarajah*, et non pas à l'arrêt ultérieur de la Cour d'appel fédérale dans la même affaire. Dans les motifs prononcés par la Section de première instance dans *Nadarajah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 112 F.T.R. 296, la Cour a exposé ainsi la question [au paragraphe 1]:

La question soulevée dans la demande de contrôle judiciaire est de savoir si les renseignements relatifs aux conditions prévalant dans un pays qui ne figurent pas dans les dossiers d'immigration des requérants, mais qui sont pris en considération dans une évaluation du risque concernant la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada, constituent une preuve extrinsèque obligeant l'agent des revendications refusées à informer les requérants qu'il sera tenu compte de tels renseignements et à leur donner la possibilité de répondre.

[29] L'accent était mis sur la question de savoir si les renseignements relatifs aux conditions prévalant dans le pays constituent une preuve extrinsèque. La Cour a

of fairness according to *Shah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82 (F.C.A.) unless the country conditions information is not public and is material to the decision, the PCDO's failure to disclose the material prior to reaching a decision did not amount to a breach of the rules of procedural fairness.

[30] In *Bhagwandass*, a danger opinion case, Sharlow J.A. applied the reasoning of the Federal Court of Appeal in *Haghighi* stating at paragraph 22:

Haghighi also establishes that, in considering whether the duty of fairness requires advance disclosure of an internal Ministry report on which a decision maker will rely in making a discretionary decision, the question is not whether the report is or contains extrinsic evidence of facts unknown to the person affected by the decision, but whether the disclosure of the report is required to provide that person with a reasonable opportunity to participate in a meaningful manner in the decision-making process.

[31] For these reasons, Rothstein J.A.'s comments in *Chu* in my opinion, cannot be taken as having overruled *Mancia* but instead reflect Rothstein J.A.'s view that the analysis has changed. The test is no longer whether the evidence at issue is extrinsic evidence but whether disclosure is required to provide an individual with a meaningful opportunity to participate in the process.

[32] The applicant argues, however, that since *Mancia* predates the Supreme Court of Canada decision in *Baker*, which expanded the duty of fairness, it is no longer good law. In essence, the applicant submits that the duty of fairness now requires the disclosure to the applicant of the general country conditions documentation to be relied on in the PDRCC determination.

[33] The broad principle I take from *Mancia* is as follows. Extrinsic evidence must be disclosed to an

conclu que, compte tenu de l'obligation d'équité minimale dont il faut faire preuve conformément à la décision *Shah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82 (C.A.F.), à moins que ces renseignements ne soient pas publics et qu'ils soient importants quant à la décision, l'omission par l'ARRR de communiquer les documents avant de rendre sa décision n'équivalait pas à une violation des règles d'équité procédurale.

[30] Dans *Bhagwandass*, une affaire d'avis de danger, le juge Sharlow a appliqué le raisonnement suivi par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Haghighi*, déclarant au paragraphe 22 que:

L'arrêt *Haghighi* établit également que lorsqu'on cherche à déterminer si l'obligation d'équité exige la communication à l'avance d'un rapport interne du Ministère sur lequel le décideur s'appuiera pour rendre une décision discrétionnaire, la question ne consiste pas à savoir si le rapport constitue ou contient la preuve de faits inconnus de la personne touchée par la décision, mais bien à savoir si la communication du rapport est requise pour que cette personne ait une possibilité raisonnable de participer d'une manière significative au processus de prise de décision.

[31] C'est pour ces motifs qu'on ne peut pas, à mon avis, interpréter les observations faites par le juge Rothstein dans l'arrêt *Chu* comme ayant écarté l'arrêt *Mancia*, et que ces observations reflétaient plutôt l'opinion du juge que l'analyse avait changé. Le critère applicable ne consiste plus à savoir si les éléments de preuve en cause constituent une preuve extrinsèque, mais plutôt à savoir s'il doit y avoir communication pour que la personne ait une possibilité significative de participer au processus.

[32] La demanderesse avance toutefois que l'arrêt *Mancia* n'est plus valable en droit car il est antérieur à l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker*, qui a étendu l'obligation d'équité. Elle prétend essentiellement que l'obligation d'équité rend maintenant nécessaire la communication à la demanderesse des documents relatifs à la situation générale du pays sur lesquels la décision concernant la CDNRSRC sera fondée.

[33] Je tire le principe général suivant de l'arrêt *Mancia*. La preuve extrinsèque doit être communiquée

applicant. Fairness, however, will not require the disclosure of non-extrinsic evidence, such as general country conditions reports, unless it was made available after the applicant filed her submissions and it satisfies the other criteria articulated in that case.

[34] In my view, both of these “rules” share a single underlying rationale. Fairness requires that documents, reports, or opinions of which the applicant is not aware, nor deemed to be aware, must be disclosed.

[35] The underlying rationale for the rule established in *Mancia*, in my opinion, survives *Haghighi* and *Bhagwandass*. The principle of those cases, generally stated, is that the duty of fairness requires disclosure of a document, report or opinion, if it is required to provide the individual with a meaningful opportunity to fully and fairly present her case to the decision maker.

[36] Therefore, while it is clear that the distinction between extrinsic and non-extrinsic evidence is no longer determinative of whether the duty of fairness requires disclosure, the rationale behind the rule in *Mancia* remains. I arrive at this conclusion because even in recent jurisprudence, applying the post-*Baker* framework for defining the duty of fairness, the overriding concern with respect to disclosure is whether the document, opinion, or report is one of which the individual is aware or deemed to be aware.

[37] For example, in *Haghighi*, the Federal Court of Appeal held that an officer making a decision on an H&C application had an obligation to disclose that a risk opinion was obtained from a PCDO because the applicant did not know that such an opinion was being sought from another officer and did not have an opportunity to respond. Sharlow J.A. in *Bhagwandass* adopts the language from *Haghighi* to note that whether disclosure is required should be centred around the goal of ensuring that the person affected by the decision is afforded “a reasonable opportunity to participate in a

à la demanderesse. L'équité ne requiert toutefois pas la communication d'éléments de preuve non extrinsèques, comme les rapports sur la situation générale du pays, à moins que ces éléments n'aient été rendus accessibles après que la demanderesse eut déposé ses observations et à moins qu'ils respectent les autres critères formulés dans cet arrêt.

[34] D'après moi, ces deux «règles» reposent sur le même fondement. L'équité exige que les documents, les rapports et les avis dont la demanderesse n'a pas connaissance ou n'est pas présumée avoir connaissance soient communiqués.

[35] À mon avis, le fondement de la règle établie dans *Mancia* résiste aux arrêts *Haghighi* et *Bhagwandass*. Énoncé de façon générale, le principe qui sous-tend ces arrêts veut que l'obligation d'équité oblige la communication d'un document, d'un rapport ou d'un avis si cette communication est nécessaire pour fournir à la personne une possibilité significative et équitable de présenter l'ensemble de sa preuve au décideur.

[36] Par conséquent, même si la distinction entre la preuve extrinsèque et la preuve non extrinsèque n'est clairement plus déterminante quant à la question de savoir si l'obligation d'équité exige la communication, le fondement de la règle de l'arrêt *Mancia* demeure. J'en arrive à cette conclusion parce que même dans les arrêts récents, qui appliquent le cadre postérieur à l'arrêt *Baker* pour définir l'obligation d'équité, la préoccupation dominante relativement à la communication consiste à savoir si la personne a connaissance ou est présumée avoir connaissance du document, de l'avis ou du rapport.

[37] Par exemple, la Cour d'appel fédérale a conclu dans *Haghighi* que l'agent se prononçant sur une demande CH était tenue de révéler qu'un avis de danger avait été obtenu de la part d'un ARRR parce que le demandeur ne savait pas qu'elle avait sollicité un avis d'un autre agent et qu'il n'avait pas eu la possibilité de répondre. Dans l'arrêt *Bhagwandass*, le juge Sharlow a adopté les termes de l'arrêt *Haghighi* pour souligner que la réponse à la question de savoir s'il doit y avoir communication doit reposer sur l'objectif visant à garantir que la personne touchée par la décision ait «une

meaningful manner in the decision-making process”.

[38] Was the applicant in the present case afforded an opportunity to fully and fairly present her case to the PCDO? The applicant submits that she was denied this opportunity. In essence, the applicant wishes to challenge the reliability of the findings in the Burton Report. She argues that the report is not consistent with the other documentary evidence which was available to the PCDO and should not have been accorded the weight it was in her determination.

[39] Therefore, while the applicant framed her argument in the language of disclosure, her complaints with respect to the reliability of the documents and the inconsistencies among them are related to the degree of weight accorded to them by the PCDO, not to their disclosure.

[40] For example, the applicant’s written submissions state as follows:

The reliability of the sources of Dr. Burton’s information is highly questionable as are the other means by which he draws the conclusions reached in his report. We therefore submit that the report itself is unreliable and should not have been accorded the weight it was by the PCDO in the Decision.

[41] The applicant was offered an opportunity to address her concerns with the Burton Report in her submissions to the PCDO. The report was available both in public IRB documentation centres and on the IRB Web site. On the “Application for Consideration Under the Post-Determination Refugee Claimants in Canada Class”, the applicant is informed that:

With regard to the information on current conditions in the country of return, the officer may refer to the most recent material available at the Immigration and Refugee Board documentation centres, as well as to information available from other public sources.

[42] Therefore, the document that the applicant argues should have been disclosed to her is one of which she is deemed to have been aware. If the applicant was

possibilité raisonnable de participer d’une manière significative au processus de prise de décision».

[38] En l’espèce, la demanderesse a-t-elle eu la possibilité équitable de présenter l’ensemble de sa preuve à l’ARRR? La demanderesse prétend avoir été privée de cette possibilité. Essentiellement, la demanderesse désire contester la fiabilité des conclusions du rapport Burton. Elle avance que le rapport n’est pas compatible avec les autres éléments de preuve documentaire dont disposait l’ARRR et que cette dernière n’aurait pas dû lui accorder autant d’importance dans sa décision.

[39] Il s’ensuit donc que même si la demanderesse a formulé son argumentation en des termes relatifs à la communication, ses plaintes portant sur la fiabilité des documents et sur les contradictions entre eux ont trait au degré d’importance que l’ARRR a accordé à ces documents, et non pas à leur communication.

[40] Par exemple, les observations écrites de la demanderesse énoncent ce qui suit:

[TRADUCTION] La fiabilité des sources des renseignements du docteur Burton est fort douteuse de même que les autres moyens par lesquels il tire les conclusions dans son rapport. Nous soutenons donc que le rapport lui-même n’est pas fiable et que l’ARRR n’aurait pas dû lui accorder autant d’importance dans la décision.

[41] La demanderesse s’est vu offrir la possibilité de faire part de ses préoccupations concernant le rapport Burton au moyen des observations qu’elle a présentées à l’ARRR. Le rapport était accessible par l’entremise des centres de documentation publics de la CISR et du site Web de cette dernière. La «Demande d’admission à la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada» informe les demandeurs que:

Pour ce qui est de l’information concernant la situation actuelle dans le pays de renvoi, l’agent peut se référer aux documents les plus récents que l’on trouve dans les centres de documentation de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, ainsi qu’aux renseignements provenant d’autres sources publiques.

[42] Le document qui, selon la demanderesse, aurait dû lui être communiqué est donc un document dont elle est présumée avoir eu connaissance. Si la demanderesse

concerned about the unreliability of the Burton Report, she could have made submissions to the PCDO outlining those concerns and submitting that the PCDO should place little weight on the document.

[43] I cannot find, in these circumstances, that the applicant was denied a full and fair opportunity to present her case. The applicant was provided with the opportunity to make submissions in support of her application. The material in question was reasonably available to the applicant at the time she made her submissions.

[44] Therefore, as stated earlier, I do not accept the applicant's argument that *Chu* overrules *Mancia*, however, I do accept the argument that the approach to disclosure as articulated in the earlier jurisprudence has been altered by the Supreme Court of Canada decision in *Baker* and subsequent decisions of this Court. However, I am not satisfied that the principles of fairness as enunciated in *Baker*, *Haghighi* and *Bhagwandass* extend so far as to require disclosure in the circumstances of this case. In other words, the PCDO was not obligated to disclose publicly available documents describing general country conditions of which the applicant is deemed to have been aware in advance of rendering her decision.

[45] Accordingly, the application for judicial review is dismissed.

[46] The following questions submitted by counsel for the respondent, are certified as questions of general importance:

1. Is a Post Claim Determination Officer assessing an application for membership in the Post-Determination Refugee Claimants in Canada class under subsections 2(1) and 11.4 of the *Immigration Regulations*, SOR/78-172 required to disclose his or her risk assessment decision to the applicant, and provide the applicant with an opportunity to respond to the decision, prior to making a final decision on the application?
2. Is a Post Claim Determination Officer assessing an application for membership in the Post-Determination Refugee Claimants in Canada class under subsections 2(1) and 11.4 of the *Immigration Regulations*,

doutait de la fiabilité du rapport Burton, elle aurait pu présenter à l'ARRR des observations exposant ses préoccupations et indiquant que l'ARRR devrait accorder peu d'importance à ce document.

[43] Dans ces circonstances, je ne peux pas conclure qu'on a privé la demanderesse d'une possibilité équitable de présenter l'ensemble de sa preuve. La demanderesse a eu l'occasion de présenter des observations à l'appui de sa demande. Le document en question lui était raisonnablement accessible au moment où elle a présenté ses observations.

[44] Comme je l'ai dit précédemment, je n'accepte donc pas l'argument de la demanderesse selon lequel l'arrêt *Chu* écarte l'arrêt *Mancia*, mais j'accepte l'argument voulant que la démarche de communication formulée dans les arrêts antérieurs ait été modifiée par l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker* et par les décisions ultérieures de la Cour fédérale. Je ne suis toutefois pas convaincue que les principes d'équité énoncés dans les arrêts *Baker*, *Haghighi* et *Bhagwandass* vont jusqu'à exiger la communication dans les circonstances de la présente affaire. En d'autres termes, l'ARRR n'était pas tenue de communiquer avant de rendre sa décision les documents accessibles au public qui décrivent la situation générale du pays et dont la demanderesse est présumée avoir eu connaissance.

[45] En conséquence, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[46] Les questions suivantes avancées par l'avocat du défendeur sont certifiées en tant que questions de portée générale:

1. L'agent de révision des revendications refusées qui évalue une demande sollicitant l'admission dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada en vertu du paragraphe 2(1) et de l'article 11.4 du *Règlement sur l'immigration*, DORS/78-172, est-il tenu de communiquer sa décision relative à l'évaluation du risque au demandeur et de fournir à celui-ci la possibilité de répondre à cette décision avant de rendre une décision finale sur la demande?
2. L'agent de révision des revendications refusées qui évalue une demande sollicitant l'admission dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada en vertu du paragraphe 2(1) et de

SOR/78-172 required to disclose publicly available country conditions documentation to the applicant, and provide the applicant with an opportunity to respond to the documentation, prior to making a final decision on the application?

l'article 11.4 du *Règlement sur l'immigration*, DORS/78-172, est-il tenu de communiquer au demandeur les documents sur la situation du pays qui sont accessibles au public et de fournir au demandeur la possibilité de répondre à ces documents avant de rendre une décision finale sur la demande?