

IMM-4185-98

Oscar Francisco Anaya Espinoza, Maryel Anaya Serrano, Oscar Salvador Anaya Serrano, Luis Francisco Anaya Serrano (*Applicants*)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

Trial Division, Teitelbaum J.—Toronto, March 11; Ottawa, March 22, 1999.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Judicial review of CRDD's decision applicants not Convention refugees — Applicant citizen of El Salvador — Marrying citizen of Mexico where lived since 1981 — Three children (minor applicants) born in Mexico — Board holding children having dual nationalities — Finding applicant, children not having fear of persecution in El Salvador — Immigration Act, s. 69(4) providing Refugee Division shall designate another person to represent applicants under 18 or unable to appreciate nature of proceedings — (1) Imposing duty to assess whether person to be designated appreciating nature of proceedings, particularly in case of designated representative for children as outcome of claim may be contingent upon such designation — Minor applicants denied fair hearing because lack of knowledge of meaning of "designated representative" precluding full presentation of claim — Duty exists even if refugee claimants represented by counsel — (2) Open to Board, given documentary evidence relied upon, to conclude applicants nationals of El Salvador — (3) No need for Board to consider claim of persecution with respect to another country where already found applicant not having well-founded claim in country where returning applicant not facing reasonable possibility of persecution.

Citizenship and Immigration — Immigration practice — Statutory duty of CRDD to designate representative where claimant, whether or not under 18, unable to understand nature of proceedings includes duty to assess whether

IMM-4185-98

Oscar Francisco Anaya Espinoza, Maryel Anaya Serrano, Oscar Salvador Anaya Serrano, Luis Francisco Anaya Serrano (*demandeurs*)

c.

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

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

Section de première instance, juge Teitelbaum—Toronto, 11 mars; Ottawa, 22 mars 1999.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire d'une décision de la SSR selon laquelle les demandeurs ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention — Le demandeur est citoyen du Salvador — Il a épousé une citoyenne du Mexique, où il vivait depuis 1981 — Trois enfants (les demandeurs mineurs) sont nés au Mexique — La Commission a jugé que les enfants ont la double nationalité — Elle a conclu que le demandeur et les enfants ne craignaient pas d'être persécutés au Salvador — L'art. 69(4) de la Loi sur l'immigration prévoit que la section du statut commet d'office une autre personne pour représenter les demandeurs qui n'ont pas dix-huit ans ou ne sont pas en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause — 1) Il impose l'obligation d'évaluer si la personne à commettre d'office comprend la nature de la procédure, notamment dans le cas d'un représentant commis d'office pour des enfants étant donné que l'issue de leur revendication peut dépendre de cette désignation d'office — Les demandeurs mineurs ont été privés d'une audition équitable parce que le fait de ne pas savoir ce que signifiait l'expression «représentant commis d'office» les empêchait de présenter une revendication pleine et entière — Cette obligation existe même si les revendicateurs du statut de réfugié sont représentés par un avocat — 2) Étant donné la preuve documentaire sur laquelle s'est fondée la Commission, elle pouvait conclure que le demandeur et les enfants étaient des ressortissants du Salvador — 3) Il n'y avait pas lieu pour la Commission d'examiner la crainte prétendue de persécution d'une personne relativement à un autre pays où la Commission a déjà conclu que le demandeur n'a pas une crainte fondée de persécution dans un pays où le fait de retourner le demandeur ne crée pas de risque raisonnable de persécution.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — L'obligation légale de la SSR de commettre d'office un représentant lorsque le revendicateur, qu'il ait ou non moins de dix-huit ans, n'est pas en mesure de

proposed representative appreciates nature of proceedings — Especially so where outcome of child's claim contingent upon designation — Since duty is that of CRDD, not enough that claimants represented by counsel.

This was an application for judicial review of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division's decision that the applicants were not Convention refugees. Oscar Francisco Anaya Espinoza (the applicant) is a citizen of El Salvador who married a citizen of Mexico in 1981. They have three children (the minor applicants) who were born in Mexico. When they arrived in Canada in 1997 they all claimed refugee status based on a fear of persecution in Mexico. The applicant also claimed a fear of persecution in El Salvador. After considering the *Constitution of the Republic of El Salvador*, Article 90 of which states: "The following are Salvadorians by birth . . . (2nd) Children of a Salvadorian father or mother, born in a foreign country", the CRDD found that the children were eligible for citizenship in El Salvador. Consequently, it was held that they had dual nationality in Mexico and El Salvador. On the basis that the children were nationals of El Salvador, the CRDD found that there was no evidence supporting the claim that the applicant and the minor applicants had a well-founded fear of persecution in El Salvador. It found that the applicant's wife did have a well-founded fear of persecution in Mexico and she was determined to be a Convention refugee.

Immigration Act, subsection 69(4) provides that the Refugee Division shall designate another person to represent applicants who are under 18 years of age or are unable to appreciate the nature of the proceedings. The applicant submitted that: (1) the Board's failure to ensure that he understood the legal consequences of being the children's designated representative before designating him breached the principles of natural justice; (2) the Board erred in failing to consider whether there were obstacles which could prevent the children from obtaining citizenship; and (3) the Board had a duty to consider the applicants' claim with respect to each country.

The issues were whether the Immigration and Refugee Board erred in law: (1) by failing to advise the principal applicant of the meaning and purpose of being named the designated representative of the minor applicants for their refugee hearing; (2) in determining that the minor applicants were citizens of El Salvador and could return to that country, without considering whether there was a process to obtain citizenship that they had to follow and whether

comprendre la nature de la procédure en cause, impose l'obligation d'évaluer si la personne à commettre d'office comprend la nature de la procédure — Il en est notamment ainsi dans le cas où l'issue de la revendication d'un enfant peut dépendre de cette désignation d'office — Comme cette obligation incombe à la SSR, il ne suffit pas que les revendicateurs soient représentés par un avocat.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a jugé que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Oscar Francisco Anaya Espinoza (le demandeur) est un citoyen du Salvador qui a épousé une citoyenne mexicaine en 1981. Ils ont trois enfants (les demandeurs mineurs) qui sont nés au Mexique. Lorsqu'ils sont arrivés au Canada en 1997, ils ont tous revendiqué le statut de réfugié en disant craindre d'être persécutés au Mexique. Le demandeur a également dit craindre d'être persécuté au Salvador. Après avoir examiné la *Constitution de la République du Salvador*, dont l'article 90 déclare: [TRADUCTION] «Sont Salvadoriens de naissance [. . .] (2^e) Les enfants d'un père salvadorien ou d'une mère salvadorienne, nés à l'étranger», la SSR a conclu que les enfants étaient admissibles à la citoyenneté au Salvador. Par conséquent, elle a jugé qu'ils avaient une double nationalité au Mexique et au Salvador. En se fondant sur le fait que les enfants étaient des ressortissants du Salvador, la SSR a conclu que le demandeur n'avait produit aucun élément de preuve à l'appui de son alléguation selon laquelle lui-même et les demandeurs mineurs craignaient avec raison d'être persécutés au Salvador. Elle a conclu que l'épouse du demandeur craignait avec raison d'être persécutée au Mexique et a jugé que celle-ci était une réfugiée au sens de la Convention.

Le paragraphe 69(4) de la *Loi sur l'immigration* prévoit que la section du statut commet d'office un représentant dans le cas où l'intéressé n'a pas dix-huit ans ou n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause. Le demandeur a soutenu que: 1) l'omission par la Commission de s'assurer qu'il comprenait les conséquences juridiques découlant du fait d'être le représentant commis d'office des enfants avant une telle désignation d'office portait atteinte aux principes de justice naturelle; 2) la Commission a commis une erreur en n'examinant pas si des obstacles pouvaient empêcher les enfants d'obtenir la citoyenneté; et 3) la Commission avait l'obligation d'examiner la revendication des demandeurs en ce qui concerne chacun de ces pays.

Les questions étaient de savoir si la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a commis une erreur de droit: 1) en n'informant pas le demandeur principal de ce que signifiait et visait le fait d'être commis d'office représentant des demandeurs mineurs pour leur audience; 2) en décidant que les demandeurs mineurs étaient citoyens du Salvador et pouvaient retourner dans ce pays, sans examiner s'ils devraient effectuer des démarches pour obtenir la

citizenship would, in fact, be forthcoming; and (3) in failing to make a determination whether the principal applicant and the minor applicants had a well-founded fear of persecution in Mexico.

Held, the application should be allowed only with respect to the minor applicants.

(1) Subsection 69(4), which requires that the Refugee Division designate a representative where a person, whether under 18 or not, is unable to appreciate the nature of the proceeding, imposes a duty upon the Board to assess whether the person to be designated appreciates the nature of the proceedings. This is particularly so in the case of a designated representative for children given that the outcome of their claim may be contingent upon such designation. The role of a parent acting as a designated representative for his children is not that of a legal representative. The Board should have been aware that the facts of this case gave rise to the possibility that the claim of one of the parents might be rejected, and that that would affect the outcome of the children's claims. The children, by virtue of their designated representative, should have been informed that their claim could be affected by the outcome of their designated representative's claim. The lack of knowledge of what was meant by "designated representative" precluded the children, by virtue of their designated representative, from fully presenting their claim as best they could. Thus the minor applicants were denied a fair hearing. Even where those concerned are represented by counsel, it is the Board's responsibility, before designating a representative, to ensure that the representative understands what it is to be a representative and the consequences of being so named.

(2) Given the documentary evidence relied upon, it was open to the Board to conclude that the applicant and the children were nationals of El Salvador.

(3) The rationale for imposing a duty upon the Board to consider all countries with respect to which the applicant claims a fear of persecution is to ensure that the claimants do not benefit from rights granted by a foreign state while home protection is still available, not to bestow additional benefits. The Board found that the applicant and the children did not have a well-founded fear of persecution in El Salvador. Thus, there was no need for the Board to assess whether the Salvadorian state could protect them or whether there existed a well-founded fear of persecution in Mexico or whether the Mexican state could protect them. There is no need for the Board to consider a person's claim of persecution with respect to another country where the Board has already found, based on the evidence before it, that the applicant does not have a well-founded claim with respect to a country where, if returned, he would not face a reasonable possibility of persecution. Such an assessment would be

citoyenneté et si cette citoyenneté leur serait, en fait, accordée; et 3) en omettant de juger si le demandeur principal et les demandeurs mineurs craignaient avec raison d'être persécutés au Mexique.

Jugement: la demande doit être accueillie seulement en ce qui concerne les demandeurs mineurs.

1) Le paragraphe 69(4), qui exige que la section du statut de réfugié commette d'office un représentant lorsqu'une personne, qu'elle ait ou non moins de dix-huit ans, n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause, impose à la Commission l'obligation d'évaluer si la personne à commettre d'office comprend la nature de la procédure. Il en est notamment ainsi dans le cas d'un représentant commis d'office pour des enfants étant donné que l'issue de leur revendication peut dépendre de cette désignation d'office. Le rôle d'un parent qui agit à titre de représentant commis d'office de ses enfants n'est pas celui d'un représentant légal. La Commission aurait dû savoir que les faits de cette affaire donnaient naissance à la possibilité que la revendication de l'un des parents soit rejetée, ce qui influencerait sur l'issue de la revendication des enfants. Ces derniers, en vertu de leur représentant commis d'office, auraient dû être informés que leur revendication pouvait être visée par l'issue de la revendication de leur représentant commis d'office. Le fait de ne pas savoir ce que signifiait l'expression «représentant commis d'office» empêchait les enfants, en vertu de leur représentant commis d'office, de présenter une revendication pleine et entière. Donc, les demandeurs mineurs ont été privés d'une audition équitable. Même lorsque les personnes concernées sont représentées par un avocat, il incombe à la Commission, avant de commettre d'office un représentant, de s'assurer que celui-ci comprend ce qu'est un représentant ainsi que les conséquences qui découlent d'une telle désignation d'office.

2) Étant donné la preuve documentaire sur laquelle s'est fondée la Commission, elle pouvait conclure que le demandeur et les enfants étaient des ressortissants du Salvador.

3) L'obligation faite à la Commission d'examiner tous les pays où le demandeur craint d'être persécuté vise à s'assurer que les revendicateurs ne bénéficient pas de droits accordés par un pays étranger pendant que la protection du pays d'origine est encore disponible, afin de ne pas attribuer d'avantages supplémentaires. La Commission a conclu que le demandeur et les enfants ne craignaient pas avec raison d'être persécutés au Salvador. Ainsi, il n'y avait pas lieu pour la Commission d'évaluer si l'État salvadorien pouvait les protéger ou s'il existait une crainte raisonnable de persécution au Mexique ou si l'État mexicain pouvait les protéger. Il n'y a pas lieu pour la Commission d'examiner la crainte prétendue de persécution d'une personne relativement à un autre pays lorsque la Commission a déjà conclu, en se fondant sur la preuve portée à sa connaissance, que le demandeur n'a pas une crainte fondée de persécution dans un pays où le fait de retourner le demandeur ne crée pas de

futile. Thus, the Board did not err in not considering the applicant's and the children's claim with respect to Mexico.

risque raisonnable de persécution. Une telle évaluation serait futile. Donc, la Commission n'a pas commis d'erreur en n'examinant pas la revendication du demandeur et des enfants en ce qui concerne le Mexique.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Constitution of the Republic of El Salvador, Art. 90.
Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/93-45, R. 11.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 69(4) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 28, s. 18), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dawlatly et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1998), 149 F.T.R. 310 (F.C.T.D.).

DISTINGUISHED:

Ganji et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1997), 135 F.T.R. 283 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

Kamtapersaud v. Minister of Employment and Immigration (1993), 70 F.T.R. 61 (F.C.T.D.); *Zdanov v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 81 F.T.R. 246 (F.C.T.D.); *De Rojas v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] F.C.J. No. 117 (T.D.) (QL); *Quinteros v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 102 F.T.R. 314 (F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321.

REFERRED TO:

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al., [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304.

APPLICATION for judicial review of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division's decision that the applicants were not Convention refugees. Application allowed only with respect to the minor applicants.

APPEARANCES:

Adelso Mancía Carpio for applicants.
Cheryl D. Mitchell for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Constitution de la République du Salvador, art. 90.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 69(4) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).
Règles de la section du statut de réfugié, DORS/93-45, r. 11.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Dawlatly et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1998), 149 F.T.R. 310 (C.F. 1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Ganji et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1997), 135 F.T.R. 283 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Kamtapersaud c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1993), 70 F.T.R. 61 (C.F. 1^{re} inst.); *Zdanov c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 81 F.T.R. 246 (C.F. 1^{re} inst.); *De Rojas c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] A.C.F. n° 117 (1^{re} inst.) (QL); *Quinteros c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 102 F.T.R. 314 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321.

DÉCISION CITÉE:

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié selon laquelle les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Demande accueillie seulement en ce qui concerne les demandeurs mineurs.

ONT COMPARU:

Adelso Mancía Carpio pour les demandeurs.
Cheryl D. Mitchell pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Mancia & Mancia, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

TEITELBAUM J.:

INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review of the decision of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division, dated July 4, 1998 whereby the applicants were found not to be Convention refugees. The applicants seek an order of *certiorari* quashing the decision of the Commission and an order remitting the matter back for reconsideration.

FACTS

[2] The applicant (hereinafter the applicant) Oscar Francisco Anaya Espinoza, is a citizen of El Salvador who married a citizen of Mexico in Mexico in 1981. They have three children referred to hereinafter as the "minor applicants". The applicant arrived in Canada on March 12, 1997, his wife and children arrived on April 5, 1997. After their arrival, they all claimed refugee status.

[3] The applicant deposed by way of affidavit at the commencement of the refugee hearing that he claimed a fear of persecution in El Salvador and Mexico and that his wife and children feared persecution in Mexico only. The Board's decision, however, states that the minor applicants alleged a fear of persecution in both El Salvador and Mexico.

[4] The applicant was married and resided in Mexico since 1981. They all claimed a fear of persecution in Mexico on the basis of perceived political opinions. The applicant who is originally from El Salvador also claimed a fear of persecution in El Salvador on the basis of membership in a particular social group,

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Mancia & Mancia, Toronto, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE TEITELBAUM:

INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a, le 4 juillet 1998, jugé que les demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Les demandeurs sollicitent une ordonnance de *certiorari* annulant la décision de la Commission et une ordonnance renvoyant l'affaire pour nouvel examen.

LES FAITS

[2] Le demandeur Oscar Francisco Anaya Espinoza (ci-après le demandeur) est un citoyen du Salvador qui a épousé une citoyenne mexicaine au Mexique en 1981. Ils ont trois enfants désignés ci-après comme étant les «demandeurs mineurs». Le demandeur est arrivé au Canada le 12 mars 1997, et son épouse et ses enfants sont arrivés le 5 avril 1997. Ils ont tous revendiqué le statut de réfugié après leur arrivée.

[3] Le demandeur a attesté par voie d'affidavit au début de l'audience qu'il craignait d'être persécuté au Salvador et au Mexique et que son épouse et ses enfants craignaient d'être persécutés au Mexique seulement. Dans sa décision, cependant, la Commission déclare que les demandeurs mineurs ont allégué craindre d'être persécutés tant au Salvador qu'au Mexique.

[4] Le demandeur s'est marié au Mexique et y résidait depuis 1981. Ils ont tous dit craindre d'être persécutés au Mexique en raison d'opinions politiques présumées. Le demandeur, qui est originaire du Salvador, a dit craindre également d'être persécuté au Salvador en raison de son appartenance à un certain

Salvadorians returning home from another country.

groupe social, à savoir les Salvadoriens qui reviennent de l'étranger.

Refugee Division's decision

[5] The hearing was held by a single member panel with the consent of the applicants. The Board found that the applicant and his children did not have a well-founded fear of persecution in El Salvador and held that they were not Convention refugees. The Board found that the applicant's wife had a well-founded fear in Mexico and was determined to be a Convention refugee.

[6] The Board found that the children were born in Mexico and held Mexican passports, but also found that the children were eligible for citizenship in El Salvador. Consequently, it was held that they had more than one country of nationality: Mexico and El Salvador.

[7] On the basis that the children were nationals of El Salvador, the Board found that there was no evidence adduced by the applicant to support his claim that he and the children had a well-founded fear of persecution in El Salvador. The applicant's allegations that Salvadorians who return home from a foreign country suffered consequences were unsubstantiated. The Board noted that the applicant was unable to state who would harm him or his family if they returned home. Their claims were consequently rejected.

[8] Counsel for the applicant, in his oral submission, made little or no mention that the Board erred in finding that the applicant and his children would not be subject to persecution in El Salvador.

SUBMISSIONS

Applicant's submissions

[9] The applicant submits three arguments. Firstly, it is argued that the Board breached principles of natural

La décision de la section du statut de réfugié

[5] L'audience fut tenue par un tribunal composé d'un seul commissaire, et ce, du consentement des demandeurs. La Commission a conclu que le demandeur et ses enfants ne craignaient pas avec raison d'être persécutés au Salvador et a jugé qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Elle a conclu que l'épouse du demandeur craignait avec raison d'être persécutée au Mexique et a jugé que celle-ci était une réfugiée au sens de la Convention.

[6] La Commission a conclu que les enfants étaient nés au Mexique et possédaient des passeports mexicains, mais elle a conclu également que les enfants étaient admissibles à la citoyenneté au Salvador. Par conséquent, elle a jugé qu'ils avaient plus d'un pays de nationalité: le Mexique et le Salvador.

[7] En se fondant sur le fait que les enfants étaient des ressortissants du Salvador, la Commission a conclu que le demandeur n'avait produit aucun élément de preuve à l'appui de son allégation selon laquelle lui-même et les enfants craignaient avec raison d'être persécutés au Salvador. Les allégations du demandeur selon lesquelles les Salvadoriens revenant de l'étranger en subissaient des conséquences n'étaient pas confirmées. La Commission a noté que le demandeur ne pouvait pas déclarer qui lui ferait du mal ou en ferait à sa famille s'ils retournaient chez eux. Leurs revendications ont donc été rejetées.

[8] Dans ses observations orales, l'avocat du demandeur a peu parlé ou même pas du tout du fait que la Commission avait commis une erreur en concluant que le demandeur et ses enfants ne risqueraient pas d'être persécutés au Salvador.

LES ARGUMENTS

Les arguments de demandeur

[9] Le demandeur présente trois arguments. Premièrement, il est allégué que la Commission a manqué

justice by failing to advise and to ensure that the applicant and his wife understood that they could choose between themselves who would be the designated representative for the minor applicants, and what were the legal ramifications from such a designation. Without such knowledge, the applicant agreed to act as the children's designated representative with the consequence that the children, who only claimed a fear of persecution in Mexico as with their mother whose claim was granted, were found not to be Convention refugees because they did not have a well-founded fear of persecution in El Salvador.

[10] Secondly, counsel for the applicant argues that the Board erred in finding that the minor applicants were nationals of El Salvador. The panel based its finding on excerpts from the Salvadorian Constitution which indicates that the children had the right to Salvadorian citizenship. The Board did not inquire or have any evidence before it indicating that the children could in fact obtain Salvadorian citizenship. It is submitted that the Board erred in failing to consider whether there were obstacles or steps which could prevent the children from obtaining citizenship. The Board drew an unreasonable inference unsupported by the evidence that the children's country of nationality was El Salvador.

[11] Thirdly, the applicant argues that the Board failed to undertake an analysis of whether the applicant and his children had a well-founded fear of persecution in Mexico, one of their countries of nationality. In light of the applicant's fear in more than one country of nationality, the Board had a duty to consider their claim with respect to each country.

Respondent's submissions

[12] The respondent Minister submits that the Board did not breach a principle of natural justice. Firstly, the applicant had already signed the children's per-

aux principes de justice naturelle en ne s'assurant pas que le demandeur et son épouse comprenaient qu'ils pouvaient choisir lequel d'entre eux serait le représentant commis d'office des demandeurs mineurs et quelles conséquences juridiques pouvaient découler d'une telle désignation d'office. Sans connaître ces faits, le demandeur a consenti à être le représentant commis d'office des enfants, de telle sorte que ces derniers, qui déclaraient seulement craindre d'être persécutés au Mexique comme leur mère dont la revendication a été accueillie, ont été considérés comme n'étant pas des réfugiés au sens de la Convention parce qu'ils ne craignaient pas avec raison d'être persécutés au Salvador.

[10] Deuxièmement, l'avocat du demandeur soutient que la Commission a commis une erreur en concluant que les demandeurs mineurs étaient des ressortissants du Salvador. Le tribunal a fondé sa conclusion sur des extraits de la Constitution salvadorienne, qui indique que les enfants avaient droit à la citoyenneté salvadorienne. La Commission n'a pas enquêté ou ne disposait d'aucun élément de preuve indiquant que les enfants pouvaient de fait obtenir la citoyenneté salvadorienne. Il est allégué que la Commission a commis une erreur en n'examinant pas si des obstacles ou des mesures pouvaient empêcher les enfants d'obtenir la citoyenneté. La Commission a tiré une conclusion déraisonnable, et non étayée par la preuve, selon laquelle le pays de nationalité des enfants était le Salvador.

[11] Troisièmement, le demandeur soutient que la Commission n'a pas effectué d'analyse pour déterminer si lui-même et ses enfants craignaient avec raison d'être persécutés au Mexique, qui était l'un de leurs pays de nationalité. Compte tenu de la crainte que le demandeur ressentait d'être persécuté dans plus d'un pays de nationalité, la Commission avait l'obligation d'examiner leur revendication en ce qui concerne chacun de ces pays.

Les arguments du défendeur

[12] Le ministre défendeur soutient que la Commission n'a manqué à aucun principe de justice naturelle. Premièrement, le demandeur avait déjà signé les

sonal information forms and undertook to act as their representative prior to the commencement of the hearing. Secondly, when the Board asked the applicant whether he wished to be the designated representative for his children, he could have easily inquired about what was meant by "designated representative". Thirdly, given the applicant's acceptance to act as designated representative and the fact that he did not indicate any lack of understanding, the Board did not commit a reviewable error in allowing the applicant to assume this role, particularly in light of the fact that the applicant was represented by counsel at the hearing.

[13] The Minister argues that the Board has jurisdiction to make findings of fact, weigh the evidence and draw reasonable inferences and conclusions based upon documentary evidence. In the present case, it was open and reasonable for the Board to conclude that the minor applicants are nationals of El Salvador in light of the fact that the *Constitution of the Republic of El Salvador* stipulates that children are Salvadorian by birth.

[14] Also, it is argued that the Board did not err in disregarding whether the applicants had a well-founded fear of persecution in Mexico. The Board considered the subjective fear in El Salvador and considered whether the subjective fear was objectively linked to the definition. Because the subjective fear was not grounded in the definition of Convention refugee, there was no reasonable chance that the applicants would be persecuted if returned to El Salvador. As there was no well-founded fear of persecution in El Salvador, there was no need to assess the applicant's fear in Mexico.

ISSUES

[15] The applicants raise the following issues:

(a) Whether the Immigration and Refugee Board erred in law by failing to advise the principal applicant of

formulaire de renseignements personnels des enfants et s'était engagé à être leur représentant avant le début de l'audience. Deuxièmement, lorsque la Commission a demandé au demandeur s'il désirait être le représentant commis d'office de ses enfants, il aurait pu facilement s'informer de ce que voulait dire l'expression «représentant commis d'office». Troisièmement, comme le demandeur a accepté d'agir à titre de représentant commis d'office et qu'il n'a pas indiqué qu'il n'en comprenait pas le sens, la Commission n'a pas commis d'erreur susceptible de révision en permettant au demandeur d'assumer ce rôle, compte tenu notamment du fait que le demandeur était représenté par un avocat à l'audience.

[13] Le ministre soutient que la Commission avait le pouvoir de dégager des conclusions de fait, d'apprécier la preuve et de tirer des inférences raisonnables fondées sur la preuve documentaire. Dans le cas présent, la Commission pouvait raisonnablement conclure que les demandeurs mineurs sont des ressortissants du Salvador compte tenu du fait que la [TRANSDUCTION] *Constitution de la République du Salvador* prévoit que les enfants sont Salvadoriens de naissance.

[14] Il est également allégué que la Commission n'a pas commis d'erreur en ne tenant pas compte que les demandeurs craignaient avec raison d'être persécutés au Mexique. La Commission a examiné leur crainte subjective d'être persécutés au Salvador et s'est demandé si cette crainte subjective était liée objectivement à la définition. Vu que la crainte subjective n'était pas fondée sur la définition de réfugié au sens de la Convention, il n'y avait pas de risque raisonnable que les demandeurs soient persécutés s'ils retournaient au Salvador. Comme il n'existait pas de crainte raisonnable de persécution au Salvador, il n'y avait pas lieu d'évaluer la crainte que le demandeur pouvait ressentir d'être persécuté au Mexique.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[15] Les demandeurs soulèvent les questions suivantes:

a) La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a-t-elle commis une erreur de droit en n'infor-

the meaning and purpose of being named the designated representative of the minor applicants for their refugee hearing;

(b) Whether the Board erred in law in determining that the minor applicants were citizens of El Salvador and could return to that country, without considering whether they had a process to obtain citizenship that they were to follow and whether such citizenship would, in fact, be forthcoming; and

(c) Whether the Board erred in law in failing to make a determination whether the principal applicant and the minor applicants had a well-founded fear of persecution in Mexico.

ANALYSIS

Designated representative for the minor applicants

[16] The designation of representatives for minor children at CRDD hearings is made pursuant to subsection 69(4) of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18)] which reads as follows:

69. . . .

(4) Where a person who is the subject of proceedings before the Refugee Division is under eighteen years of age or is unable, in the opinion of the Division, to appreciate the nature of the proceedings, the Division shall designate another person to represent that person in the proceedings. [Emphasis added.]

[17] Further, the *Convention Refugee Determination Division Rules* [SOR/93-45] stipulate the following with respect to designated representatives:

11. Where counsel of the person concerned believes that the person concerned is under 18 years of age or is unable to appreciate the nature of the proceeding, counsel shall so advise the Refugee Division forthwith in writing so that the Refugee Division may decide whether to designate a representative pursuant to subsection 69(4) of the Act.

[18] The applicant argues that he did not understand the meaning and the legal consequences of being the children's designated representative and that the Board should have ensured that he did before designating

mant pas le demandeur principal de ce que signifiait et visait le fait d'être commis d'office représentant des demandeurs mineurs pour leur audience?

b) La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en décidant que les demandeurs mineurs étaient citoyens du Salvador et pouvaient retourner dans ce pays, sans examiner s'ils devraient effectuer des démarches pour obtenir la citoyenneté et si cette citoyenneté leur serait, en fait, accordée?

c) La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en omettant de juger si le demandeur principal et les demandeurs mineurs craignaient avec raison d'être persécutés au Mexique?

ANALYSE

Le représentant commis d'office des demandeurs mineurs

[16] La désignation d'office de représentants pour des enfants mineurs aux audiences de la SSR se fait conformément au paragraphe 69(4) de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18)], qui est libellé ainsi:

69. [. . .]

(4) La section du statut commet d'office un représentant dans le cas où l'intéressé n'a pas dix-huit ans ou n'est pas, selon elle, en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause. [C'est moi qui souligne.]

[17] De plus, les *Règles de la section du statut de réfugié* [DORS/93-45] prévoient ce qui suit en ce qui concerne les représentants commis d'office:

11. Dans le cas où le conseil de l'intéressé croit que ce dernier est âgé de moins de dix-huit ans ou n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause, il en avise par écrit sans délai la section du statut afin qu'elle décide si elle doit commettre d'office un représentant conformément au paragraphe 69(4) de la Loi.

[18] Le demandeur soutient qu'il ne comprenait pas ce que signifiait être le représentant commis d'office des enfants ni les conséquences juridiques pouvant en découler et que la Commission aurait dû s'assurer

him. Thus, there was a breach of the principles of natural justice.

[19] It is not contested that the meaning and possible consequences of being designated representative to his three minor children was not explained to the applicant, by either the Board or, I believe, his then counsel.

[20] It is well established that the scope and extent of natural justice and fairness will vary according to the circumstances of each case: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735. One element of natural justice requires that persons whose rights may be affected be heard before being adversely affected by some action or decision.

[21] Two cases in which the issue of “designated representative” is discussed are: *Quinteros v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 102 F.T.R. 314 (F.C.T.D.) and *Ganji et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 135 F.T.R. 283 (F.C.T.D.).

[22] In *Quinteros, supra*, the Federal Court considered whether the adjudicator erred by failing to assess whether the minor applicant was able to appreciate the nature of the proceedings before appointing her mother to be her representative. Justice McGillis stated [at pages 316-317]:

In the decision *Kamtapersaud v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 70 F.T.R. 61 (T.D.), Rouleau, J. considered ss. 29(4), 30(1) and 33(2) [See footnote 2: (33(2) No person may be included in an order under subsection (1) unless the person has been given an opportunity to be heard at an inquiry).] of the Act and concluded as follows:

In my view, the combined effect of these provisions imposes a particular duty on an adjudicator with respect to minors under the age of eighteen, who are either the subject of an inquiry or who will be affected by its outcome insofar as they may be included in the resulting order.

To begin with, the legislation does not permit an adjudicator to merely assume all minors are unable to

qu’il comprenait ce qui se passait, avant de le remettre d’office. Ainsi, il y a eu manquement aux principes de justice naturelle.

[19] Il n’est pas contesté que le demandeur n’a pas obtenu d’explications de la Commission ou, je crois, de l’avocat qui le représentait à l’époque au sujet de ce que signifiait être le représentant commis d’office de ses trois enfants mineurs et au sujet des conséquences qui pouvaient en découler.

[20] Il est bien établi que la portée de la justice naturelle et de l’équité variera selon les circonstances de chaque affaire: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735. L’un des éléments de la justice naturelle exige que les personnes dont les droits peuvent être visés soient entendues avant qu’une action ou une décision soit prise ou prononcée contre elles.

[21] Voici deux affaires dans lesquelles a été étudiée la question du «représentant commis d’office»: *Quinteros c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1995), 102 F.T.R. 314 (C.F. 1^{re} inst.) et *Ganji et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1997), 135 F.T.R. 283 (C.F. 1^{re} inst.).

[22] Dans l’affaire *Quinteros*, précitée, la Cour fédérale a examiné si l’arbitre a commis une erreur en n’évaluant pas si la requérante mineure pouvait apprécier la nature de la procédure avant de désigner sa mère d’office comme sa représentante. Le juge McGillis a déclaré [aux pages 316 et 317]:

Dans l’arrêt *Kamtapersaud c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1993), 70 F.T.R. 61 (1^{re} inst.), le juge Rouleau a examiné les art. 29(4), 30(1) et 33(2) [Voir note 2: (33(2) Avant de faire l’objet de la mesure, les membres de la famille doivent avoir eu la possibilité de se faire entendre au cours d’une enquête).] de la Loi, et il est arrivé à la conclusion qui suit:

À mon avis, ces dispositions imposent ensemble à l’arbitre une obligation particulière à l’égard des mineurs de moins de dix-huit ans qui font l’objet d’une enquête ou qui risquent d’être inclus dans la mesure prise à l’issue de l’enquête.

Tout d’abord, la loi ne permet pas à l’arbitre de simplement présumer que tous les mineurs sont incapables de

appreciate the nature of the proceedings. On the contrary, the language used in s. 29(4) requires the adjudicator to enter into an enquiry on that very question in order to make a determination and form an opinion. Clearly the age of the minor in question will play a significant role. Where infants of tender years are involved there may be little doubt with respect to their inability to understand the nature of the proceedings.

However, if the minor is of an age which enables her to understand the nature of the proceedings and would permit her to make constructive representations concerning her own interests, her guarantee to representation by counsel as provided for in s. 30(1), and her right to make submissions at the inquiry pursuant to s. 33(2) of the Act is not, in my opinion, satisfied merely by the appointment of a parent or guardian. Although such an appointment may, in some cases, satisfy those statutory requirements, the duty of fairness which rests on an adjudicator in administering the relevant provisions of the Act, requires him or her to make such enquiries as are necessary in order to ensure that this is so.

With the greatest of respect, I have reached a different conclusion concerning the interpretation to be accorded to s. 29(4) of the Act. In my opinion, s. 29(4) of the Act creates two separate and distinct categories of persons who may be represented by a parent or guardian at an inquiry: any person under the age of 18 years or any person who, in the opinion of the adjudicator presiding at the inquiry, is unable to appreciate the nature of the proceedings. Nothing in the wording of s. 29(4) of the Act requires the adjudicator to determine whether a person under the age of 18 years is unable to appreciate the nature of the proceedings. I am therefore satisfied that the adjudicator did not err in law by failing to determine whether the applicant was unable to appreciate the nature of the proceedings before he appointed her mother to be her representative at the credible basis inquiry.

[23] In *Ganji, supra*, Justice Gibson considered, *inter alia*, whether the CRDD breached the principles of natural justice by failing to consult with the applicant's designated representative before ordering that she, a 15-year old, testify. Justice Gibson cited *Kamtapersaud* [*Kamtapersaud v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 70 F.T.R. 61 (F.C.T.D.)], with approval and stated [at pages 287-288]:

In *Kamtapersaud v. The Minister of Employment and Immigration*, Mr. Justice Rouleau appears to have identified the role of a designated representative as the safeguarding of the best interest of, in this case, Sara and Sohel. Guidelines on child refugee claimants issued by the chairperson of the Immigration and Refugee Board after the hearing in this

comprendre la nature de la procédure. Au contraire, l'arbitre est tenu, aux termes de l'art. 29(4), d'enquêter sur cette question même pour apprécier s'ils en sont capables. Il est manifeste que l'âge du mineur est un facteur important dans cette appréciation. Il n'y a pas de doute que des enfants en très bas âge sont incapables de comprendre la nature de la procédure.

Cependant, si la personne mineure est assez âgée pour comprendre la nature de la procédure et pour présenter des observations constructives concernant ses propres intérêts, il ne suffit pas, à mon avis, pour respecter son droit prévu de l'art. 30(1) d'être représentée par un avocat et son droit prévu à l'art. 33(2) de présenter des observations au cours d'une enquête, de désigner son père, sa mère, son tuteur ou curateur pour la représenter. Même si cette désignation peut, dans certains cas, satisfaire à ces exigences légales, l'obligation d'équité qui incombe à l'arbitre appliquant les dispositions pertinentes de la Loi exige qu'il mène toute enquête nécessaire pour s'assurer que ces exigences sont respectées.

Ceci étant dit avec tous les égards possibles, je suis arrivée à une conclusion différente quant à l'interprétation à donner à l'art. 29(4) de la Loi. À mon sens, ce paragraphe crée deux catégories distinctes de personnes qui peuvent être représentées par un parent ou un tuteur à l'occasion d'une enquête: toute personne âgée de moins de 18 ans et toute personne qui, de l'avis de l'arbitre qui préside l'enquête, est incapable de comprendre la nature de la procédure. Il n'y a rien dans le libellé de l'art. 29(4) de la Loi qui oblige l'arbitre à décider si une personne âgée de moins de 18 ans est incapable de comprendre la nature de la procédure. Je suis donc convaincue que l'arbitre n'a pas commis d'erreur de droit en omettant de juger si la requérante n'était pas apte à saisir la nature de la procédure avant de nommer sa mère comme sa représentante à l'enquête sur le minimum de fondement.

[23] Dans l'affaire *Ganji*, précitée, le juge Gibson a examiné, entre autres, si la SSR a manqué aux principes de justice naturelle en ne consultant pas le représentant commis d'office de la requérante avant d'ordonner à cette jeune fille de 15 ans de témoigner. Le juge Gibson a cité, en l'approuvant, la décision *Kamtapersaud* [*Kamtapersaud c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 70 F.T.R. 61 (C.F. 1^{re} inst.)], et a dit [aux pages 287 et 288]:

Dans l'affaire *Kamtapersaud c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, M. le juge Rouleau paraît avoir défini le rôle d'un représentant désigné comme étant celui de protéger les intérêts de la personne qu'il représente, en l'occurrence, de Sara et de Sohel. Les directives que le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a

matter but before the date of the decision, go further in a manner that appears to me to make a good deal of common sense. The principal claimant endeavoured to assume her responsibilities. Counsel gave her no support.

In **Sivaguru v. Minister of Employment and Immigration** [see footnote 3], Mr. Justice Stone wrote:

With respect, I do not read the Act as permitting a member of the board to embark upon a quest for evidence in the manner which was adopted in this case. Surely, that method of proceeding could only subvert the board's function as an impartial tribunal, regardless of the legitimate concern which appears to have motivated [the CRDD member in question] . . .

In **Kante v. Canada (Minister of Employment and Immigration)** [see footnote 4], Mr. Justice Nadon wrote:

The law is clear that the burden of proof lies with the applicant i.e. he must satisfy the Refugee Division that his claim meets both the subjective and objective tests which are required in order to have a well-founded fear of persecution. Consequently an applicant must come to a hearing with all of the evidence that he is able to offer and that he believes necessary to prove his claim.

As a result the Refugee Division should not meddle in the applicant's attempt to prove his case except where it is necessary to clarify certain facts essential to its understanding.

I am satisfied that the CRDD, in this matter, offended against the principles reflected in both of the foregoing quotations. Here, the CRDD seized control of the applicants' case, ordered that Sara, who was unprepared, testify, and itself conducted her examination. And all of the foregoing was done to the clear distress of the principal applicant and without providing her an opportunity to first testify.

. . .

The principal applicant, as the newly identified designated representative of her children, had a duty to act in the best interest of her children. She was entitled to the support of her counsel but, in the absence of that support, she sought to act directly. She was rebuffed in her efforts. It must have been apparent to members of the CRDD that the course of proceeding that they adopted took the applicants' case completely out of their hands, without any notice and without any support to them from their counsel. I conclude that the CRDD had an obligation in the circumstances, in

publiées en matière de revendications du statut de réfugié par des mineurs après la tenue de l'audition dans la présente affaire mais avant la date de la décision, vont plus loin d'une manière qui me paraît être très sensée. La requérante principale a tenté d'assumer ses responsabilités. L'avocat ne lui a offert aucun soutien.

Dans l'arrêt **Sivaguru c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** [voir note 3], M. le juge Stone s'est exprimé dans les termes suivants:

En toute déférence, selon mon interprétation de la Loi, un membre de la Commission ne peut pas se mettre en quête d'éléments de preuve comme il a été le cas en l'espèce. Assurément, ce moyen de procéder allait nécessairement corrompre la fonction de la Commission, chargée d'agir à titre de tribunal impartial et ce, même si [le membre de la Commission en question] semblait mû par une préoccupation légitime [. . .].

Dans l'affaire **Kante c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)** [voir note 4], M. le juge Nadon a écrit ceci:

Il est clair en droit que le fardeau de la preuve incombe au requérant, c'est-à-dire qu'il doit convaincre la section du statut de réfugié que sa revendication satisfait, à la fois, aux critères subjectifs et objectifs nécessaires à la justification d'une crainte de persécution. Le requérant doit donc se présenter à une audience muni de tous les éléments de preuve qu'il est en mesure d'offrir et qu'il juge nécessaires aux fins d'établir sa revendication.

Il s'ensuit que la section du statut de réfugié ne devrait pas intervenir lorsque le requérant tente d'établir le bien-fondé de ses arguments, sauf lorsqu'il est nécessaire de préciser certains faits essentiels pour bien les comprendre.

Je suis convaincu que, dans la présente affaire, la SSR a manqué aux principes qui sont énoncés dans les deux citations qui précèdent. En l'espèce, la SSR a pris en main la direction du dossier des requérants, elle a ordonné à Sara, qui n'était pas préparée, de témoigner, et elle a elle-même mené l'interrogatoire. Tout cela a été fait au désarroi évident de la requérante principale et sans lui donner la possibilité de témoigner en premier.

[. . .]

La requérante principale, en qualité de représentante nouvellement désignée de ses enfants, avait le devoir d'agir dans leur intérêt. Elle avait droit au soutien de son avocat mais, en l'absence de ce soutien, elle a cherché à agir directement. Elle a essuyé des rebuffades. Il devait être évident pour les membres de la SSR que la manière de procéder qu'ils avaient adoptée avait complètement dépouillé les requérants de la direction de leur dossier, sans aucun préavis et sans aucun soutien de leur avocat. Je conclus que la SSR avait, dans les circonstances, l'obligation

accordance with its responsibility to act fairly, to ensure that the applicants had an opportunity to meet with their counsel and to reassume control of their case. In the absence of any evidence that the CRDD endeavoured to provide such an opportunity, I conclude that the CRDD breached its duty to the applicants to provide them with a fair hearing and in so doing committed a reviewable error.

[24] In the case at bar, the circumstances are obviously very different. The applicant merely alleges that he should have been informed of the meaning of being designated as designated representative for the children. However, I find that the Board erred in determining a question which had serious legal ramifications for the applicant who had no knowledge of the procedural aspects of representing his children in a refugee claim.

[25] In my view, subsection 69(4), which requires that the Refugee Division designate a representative where a person, whether under 18 or not, is unable to appreciate the nature of the proceedings, imposes a duty upon the Board to assess whether the person to be designated appreciates the nature of the proceedings. In my view, this is particularly so in the case of designated representative for children given that the outcome of their claim may be contingent upon such designation. Similarly, Justice Rouleau stated in *Kamtapersaud*, *supra*, although with respect to a different provision, that an adjudicator has a duty with respect to minors who are either the subject of an inquiry or affected by its outcome in so far as they may be included in the resulting order.

[26] The role of a parent acting as a designated representative for his children is not that of a legal representative. The Board was or should have been aware that the particular facts of this case could have given rise to the possibility that one of the parent's claim could be rejected, which would affect the outcome of the children's claim. The children, by virtue of their designated representative, should have been informed that their claim could be affected by

tion, conformément à son devoir d'agir équitablement, de faire en sorte que les requérants aient la possibilité de rencontrer leur avocat et de reprendre la direction de leur dossier. En l'absence d'une preuve que la SSR a tenté d'offrir cette possibilité, je conclus qu'elle a manqué à son devoir, envers les requérants, de tenir une audition équitable, et qu'elle a par conséquent commis une erreur susceptible de contrôle.

[24] En l'espèce, les circonstances sont manifestement très différentes. Le demandeur soutient simplement qu'il aurait dû être informé de ce que signifiait être commis d'office représentant des enfants. Cependant, j'estime que la Commission a commis une erreur en réglant une question qui entraînait des conséquences juridiques graves pour le demandeur qui n'était pas au courant des aspects procéduraux de la représentation de ses enfants dans le cadre d'une revendication du statut de réfugié.

[25] À mon avis, le paragraphe 69(4), qui exige que la section du statut de réfugié commette d'office un représentant lorsqu'une personne, qu'elle ait ou non moins de dix-huit ans, n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure en cause, impose à la Commission l'obligation d'évaluer si la personne à commettre d'office comprend la nature de la procédure. À mon avis, il en est notamment ainsi dans le cas d'un représentant commis d'office pour des enfants étant donné que l'issue de leur revendication peut dépendre de cette désignation d'office. De la même manière, le juge Rouleau a déclaré dans l'affaire *Kamtapersaud*, précitée, bien que ce soit relativement à une disposition différente, qu'un arbitre a une obligation envers des mineurs qui font l'objet d'une enquête ou sont visés par l'issue de celle-ci dans la mesure où ils peuvent être inclus dans l'ordonnance en résultant.

[26] Le rôle d'un parent qui agit à titre de représentant commis d'office de ses enfants n'est pas celui d'un représentant légal. La Commission savait ou aurait dû savoir que les faits particuliers de l'affaire auraient pu donner naissance à la possibilité que la revendication de l'un des parents soit rejetée, ce qui influencerait sur l'issue de la revendication des enfants. Ces derniers, en vertu de leur représentant commis d'office, auraient dû être informés que leur revendica-

the outcome of their designated representative's claim.

[27] In my view, the lack of knowledge as to what was meant by "designated representative" precluded the children, by virtue of their designated representative, from fully presenting their claim as best they could. Thus, I am satisfied, the three children, not the applicant, Oscar Francisco Anaya Espinoza, was denied a fair hearing.

[28] Counsel for the Minister submits that the applicant had, prior to the hearing accepted to act for the children by signing their PIF [Personal Information Form], and that the applicant was represented by legal counsel at the hearing.

[29] It is not enough that persons may be represented by counsel. Subsection 69(4) clearly states that it is the Board who shall designate a representative for the children and the Board should have addressed the issue to the applicant's counsel who could have been expected to have knowledge of the legal issues that could flow from such a designation, and in turn inform his clients so they would have the benefit of a fair hearing. What I mean by the above is that it is the responsibility of the Board, before designating a representative to ensure that the representative understands what it is to be a representative and the consequences of being named a representative by the Board.

Minor applicants' nationality

[30] The Board held that El Salvador and Mexico both were the applicant and the minor applicants' countries of nationality. In support of its finding the Board considered the documentary evidence which indicates that those born in Mexico, regardless of their parents' nationality are of Mexican nationality. The children were all born in Mexico and the Board accepted Mexico as one of their nationalities. The Board went on to consider that the documentary evidence also indicated that the minor claimants were also eligible to be citizens of El Salvador as their father was a national of El Salvador, and that

tion pouvait être visée par l'issue de la revendication de leur représentant commis d'office.

[27] À mon avis, le fait de ne pas savoir ce que signifiait l'expression «représentant commis d'office» empêchait les enfants, en vertu de leur représentant commis d'office, de présenter une revendication pleine et entière. Donc, j'en suis convaincu, les trois enfants, mais non pas le demandeur, Oscar Francisco Anaya Espinoza, ont été privés d'une audition équitable.

[28] L'avocate du ministre allègue que le demandeur avait accepté, avant l'audience, de représenter les enfants en signant leurs Formulaires de renseignements personnels (FRP) et qu'il était représenté par un conseiller juridique lors de l'audience.

[29] Il ne suffit pas que les personnes puissent être représentées par un avocat. Le paragraphe 69(4) mentionne clairement que c'est la Commission qui doit commettre d'office un représentant pour les enfants, et elle aurait dû exposer la question à l'avocat du demandeur, dont on aurait pu s'attendre à ce qu'il soit au courant des questions juridiques qui pouvaient découler d'une telle désignation d'office et qui, à son tour, aurait informé ses clients pour qu'ils puissent bénéficier d'une audition équitable. Ce que je veux dire par là, c'est qu'il incombe à la Commission, avant de commettre d'office un représentant, de s'assurer que celui-ci comprend ce qu'est un représentant ainsi que les conséquences qui découlent de la désignation d'office faite par la Commission.

La nationalité des demandeurs mineurs

[30] La Commission a conclu que le Salvador et le Mexique étaient tous deux les pays de nationalité du demandeur et des demandeurs mineurs. À l'appui de sa conclusion, la Commission a pris en considération la preuve documentaire qui indique que ceux qui sont nés au Mexique sont, indépendamment de la nationalité de leurs parents, de nationalité mexicaine. Les enfants sont bien nés au Mexique, et la Commission a reconnu ce pays comme l'une de leurs nationalités. La Commission a ensuite pris en considération le fait que la preuve documentaire indiquait également que les revendicateurs mineurs étaient aussi éligibles à la

Salvadorians have the right to enjoy double or multiple nationalities. The Board relied on the *Constitution of the Republic of El Salvador* which states [at Article 90] that “The following are Salvadorians by birth . . . (2nd) Children of a Salvadorian father or mother, born in a foreign country.”

[31] The applicant submits that the Board erred in failing to inquire and assess whether there were any obstacles or steps which could preclude the children from obtaining Salvadorian citizenship.

[32] Similar issues were discussed in *Zdanov v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 81 F.T.R. 246 (F.C.T.D.) and *De Rojas v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] F.C.J. No. 117 (T.D.) (QL).

[33] In *Zdanov, supra*, the Federal Court upheld the decision of the Board that the applicant had a right of birth in Russia and that Russia was his country of nationality despite the fact that he had lived in Estonia his entire life. Justice Rouleau stated [at pages 249-250]:

The Board’s decision was based on the fact that they were not satisfied that the applicant had good grounds for fearing persecution in Russia, his country of nationality. Counsel, on behalf of the applicant does not dispute the fact that in order to qualify as a Convention refugee, the applicant must establish his claim with respect to all his countries of nationality, however it was suggested that the Board erred in concluding that he has Russian nationality. It was pointed out that apart from the fact that he was born in Russia, the applicant lived his entire life in Estonia and that he has no family, friends or other ties in Russia. It was submitted that the **Law on Citizenship of the R.S.F.S.R.** is a confusing and ambiguous statute that was only recently enacted and there is uncertainty as to how it will be applied; that the right to claim a second nationality should not be equated with dual nationality. The applicant himself gave sworn testimony that he was convinced that he could not obtain Russian citizenship and his counsel attempted to explain the difficulties in deciphering the Russian law with respect to citizenship. I was referred to paragraph 89 of the **UNHCR Handbook** which provides:

89. Where, therefore, an applicant alleges fear of persecution in relation to the country of his nationality, it should

citoyenneté salvadorienne puisque leur père était un ressortissant du Salvador et que les Salvadoriens ont le droit de posséder deux nationalités ou plus. La Commission s’est fondée sur la *Constitution de la République du Salvador*, qui déclare [à l’article 90]: [TRADUCTION] «Sont Salvadoriens de naissance [. . .] (2^e) Les enfants d’un père salvadorien ou d’une mère salvadorienne, nés à l’étranger.»

[31] Le demandeur soutient que la Commission a commis une erreur en omettant d’enquêter et d’évaluer si des obstacles ou des mesures pouvaient empêcher les enfants d’obtenir la citoyenneté salvadorienne.

[32] Des questions similaires ont été examinées dans les affaires *Zdanov c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 81 F.T.R. 246 (C.F. 1^{re} inst.) et *De Rojas c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1997] A.C.F. n^o 117 (1^{re} inst.) (QL).

[33] Dans l’affaire *Zdanov*, précitée, la Cour fédérale a confirmé la décision de la Commission selon laquelle le demandeur avait un droit de naissance en Russie et que la Russie était son pays de nationalité même s’il avait vécu toute sa vie en Estonie. Le juge Rouleau a dit [aux pages 249 et 250]:

La décision de la Commission reposait sur le fait qu’elle n’était pas convaincue que le requérant avait des motifs valables de craindre d’être persécuté en Russie, le pays dont il a la nationalité. L’avocat du requérant ne conteste pas le fait que, pour pouvoir posséder les qualités requises pour être considéré comme un réfugié au sens de la Convention, le requérant doit établir le bien-fondé de sa revendication relativement à tous les pays dont il a la nationalité. Il prétend toutefois que la Commission a commis une erreur en concluant qu’il a la nationalité russe. Il a souligné que, malgré le fait qu’il soit né en Russie, le requérant a passé toute sa vie en Estonie et qu’il n’a ni famille, ni amis, ni autres liens en Russie. Il soutient que la **Loi sur la citoyenneté de la R.S.F.S.R.** est une loi confuse et ambiguë qui n’a été adoptée que récemment et qu’on ne sait pas avec certitude comment elle sera appliquée. Il ajoute que le droit de revendiquer une seconde nationalité ne doit pas être assimilé à la double nationalité. Le requérant a lui-même témoigné sous serment qu’il était convaincu qu’il ne pourrait pas obtenir la citoyenneté russe, et son avocat a essayé d’expliquer les difficultés qu’il y avait à déchiffrer la loi russe sur la citoyenneté. On m’a cité l’article 89 du **Guide du HCNUR**, qui dispose:

89. Par conséquent, lorsqu’un demandeur prétend craindre des persécutions dans le pays dont il a la nationalité, il

be established that he does in fact possess the nationality of that country. There may, however, be uncertainty as to whether a person has a nationality. He may not know himself, or he may wrongly claim to have a particular nationality or to be stateless. Where his nationality cannot be clearly established, his refugee status should be determined in a similar manner to that of a stateless person, i.e. instead of the country of his nationality, the country of his former habitual residence will have to be taken into account.

In summary, it was submitted that the applicant's Russian nationality was not "clearly established" and therefore the Board should have assessed his claim with regard only to Estonia, the country of his former habitual residence.

At the outset, I am not satisfied that the Russian **Citizenship Act** is a confusing and ambiguous statute. Article 12(1)(b) reads:

Article 12. Grounds and procedure of acquiring citizenship of the RSFSR

1. Citizenship of the RSFSR is acquired

(b) by right of birth;

Article 13 provides:

Article 13. Acceptance of the citizenship of the RSFSR

1. All citizens of the former USSR who were domiciled in the RSFSR on the day this Act came into force are considered to be citizens of the RSFSR if they do not submit an application to renounce their RSFSR citizenship within the year following this day.

I am satisfied that the Board properly interpreted these provisions and came to the proper conclusion; namely that he was a Russian national.

[34] Similarly, in *De Rojas, supra*, Justice Gibson considered whether the Board erred in holding that the applicant who was born in Columbia, but lived most of her life in Venezuela, remained a citizen of Columbia and did not have a well-founded fear of persecution in Columbia. Justice Gibson cited *Zdanov, supra*, with approval and stated [at paragraphs 2-3]:

convient d'établir qu'il possède effectivement la nationalité de ce pays. Il peut cependant y avoir des doutes sur le point de savoir si une personne a une nationalité. Elle peut ne pas être elle-même en mesure de le dire avec certitude ou prétendre à tort qu'elle a telle ou telle nationalité ou qu'elle est apatride. Lorsque la nationalité de l'intéressé ne peut être clairement établie, sa demande de reconnaissance du statut de réfugié doit être traitée de la même manière que dans le cas d'un apatride, c'est-à-dire qu'au lieu du pays dont il a la nationalité, c'est le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle qui doit être prise en considération.

En résumé, l'avocat prétend que la nationalité russe du requérant n'a pas été «clairement établie» et que, par conséquent, la Commission aurait dû évaluer sa revendication en tenant uniquement compte de l'Estonie, son pays de résidence habituelle.

Pour commencer, je ne suis pas convaincu que la **Loi sur la Citoyenneté** russe soit une loi confuse et ambiguë. L'alinéa 12(1)b) porte:

[TRADUCTION]

Article 12. Moyens et procédure d'acquisition de la citoyenneté de la RSFSR

1. La citoyenneté de la RSFSR s'acquiert

b) par droit de naissance;

L'article 13 dispose:

[TRADUCTION]

Article 13. Acceptation de la citoyenneté de la RSFSR

1. Tous les citoyens de l'ex-U.R.S.S. qui sont domiciliés en RSFSR le jour de l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérés être des citoyens de la RSFSR s'il ne soumettent pas une demande pour renoncer à leur citoyenneté de la RSFSR dans l'année qui suit cette date.

Je suis convaincu que la Commission a correctement interprété ces dispositions et qu'elle en est venue à la bonne conclusion, à savoir que le requérant est un ressortissant russe.

[34] De même, dans l'affaire *De Rojas*, précitée, le juge Gibson s'est demandé si la Commission avait commis une erreur en concluant que la requérante qui était née en Colombie, mais avait vécu presque toute sa vie au Venezuela, demeurait citoyenne de la Colombie et ne craignait pas avec raison d'être persécutée en Colombie. Le juge Gibson a cité, en l'approuvant, l'affaire *Zdanov*, précitée, et a déclaré [aux paragraphes 2 et 3]:

The applicant is a citizen of Venezuela. She and her mother were both born in Colombia. The applicant moved to Venezuela at an early age and, following that move and until the events giving rise to her refugee claim, remained a resident of that country.

The Tribunal determined the applicant to have a well-founded fear of persecution if she were required to return to Venezuela. The Tribunal went on to determine that the applicant lost her Colombian citizenship when she acquired Venezuelan citizenship but that she had the right to reacquire Colombian citizenship “. . . upon compliance with requirements that are mere formalities.” On the evidence that was before the Tribunal, I am satisfied that this conclusion was reasonably open to it. The Tribunal determined that the applicant faced no serious possibility of persecution should she be required to go to Colombia.

[35] In light of the similarity between the cases discussed above and the present case, I am unable to find that the Board erred in finding that the applicant and the children were nationals of El Salvador. Given the documentary evidence relied upon by the Board it was open to the Board to conclude as it did.

Fear of persecution in Mexico

[36] The applicant submits that the Board erred in failing to consider his claim and the children's claim with respect to Mexico. The applicant relies on *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689 for the proposition that where a person makes a refugee claim with respect to more than one country, the Board has an obligation to consider it with respect to each country.

[37] This statement must be qualified. In *Ward, supra*, the Supreme Court found that the Board erred in failing to address the real issue. Having determined that Ward's life would be in danger should he return to Ireland or to Great Britain, which was not disputed, the Board should have considered Ireland's and Great Britain's ability to protect Ward from the danger.

[38] In my view, counsel for the applicant misapprehends the significance of the Supreme Court's com-

La requérante, citoyenne du Venezuela, est née en Colombie (comme sa mère). Depuis son arrivée au Venezuela, alors qu'elle était très jeune, jusqu'à la survenance des événements ayant donné lieu à sa revendication du statut de réfugiée au sens de la Convention, la requérante a toujours été résidente de ce pays.

Le Tribunal a jugé que la requérante avait une crainte bien fondée d'être persécutée si elle était renvoyée au Venezuela. Le Tribunal a également jugé que la requérante avait perdu sa citoyenneté colombienne en devenant citoyenne du Venezuela, mais qu'elle avait le droit de recouvrer celle-ci [TRADUCTION] «[. . .] en satisfaisant à des exigences qui ne sont que de simples formalités». D'après la preuve présentée au Tribunal, je suis convaincu que celui-ci était raisonnablement fondé à tirer cette conclusion. Le Tribunal a conclu que la requérante ne courrait pas de risque grave d'être persécutée si elle était envoyée en Colombie.

[35] Compte tenu de la similitude entre les affaires étudiées ci-dessus et la présente affaire, je ne peux pas conclure que la Commission a commis une erreur en concluant que le demandeur et les enfants étaient des ressortissants du Salvador. Étant donné la preuve documentaire sur laquelle s'est fondée la Commission, elle pouvait tirer une telle conclusion.

La crainte d'être persécuté au Mexique

[36] Le demandeur fait valoir que la Commission a commis une erreur en n'examinant pas sa revendication et celle des enfants en ce qui concerne le Mexique. Le demandeur invoque l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, selon lequel, lorsqu'une personne demande le statut de réfugié relativement à plus d'un pays, la Commission a l'obligation de l'examiner relativement à chacun des pays.

[37] Cette déclaration doit être nuancée. Dans l'arrêt *Ward, précité*, la Cour suprême a jugé que la Commission a commis une erreur en n'étudiant pas la véritable question. Après avoir décidé que la vie de Ward pourrait être en danger s'il retournait en Irlande ou en Grande-Bretagne, ce qui n'était pas contesté, la Commission aurait dû examiner si l'Irlande et la Grande-Bretagne pouvaient protéger Ward contre ce danger.

[38] À mon avis, l'avocat du demandeur a interprété de façon erronée le sens de la remarque faite par la

ment in *Ward, supra*. The relevant excerpt follows [at pages 752-753]:

The right to apply for the status of permanent resident is but one of several consequences flowing from the characterization of a claimant as a Convention refugee. The Convention refugee also benefits from the right to remain in Canada (s. 4(2.1)), the right not to be deported to the country where the refugee has a well-founded fear of persecution (s. 53(1)) and the right to work while in Canada (s. 19(4)(j) of the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172). None of these provisions requires assurance that the claimant has exhausted his or her search for protection in every country of nationality. The exercise of assessing the claimant's fear in each country of citizenship at the stage of determination of "Convention refugee" status, before conferring these rights on the claimant, accords with the principles underlying international refugee protection. Otherwise, the claimant would benefit from rights granted by a foreign state while home state protection had still been available. The reference to other countries of nationality in s. 46.04 (1)(c) is probably intended as a double-check on the refugee's lack of access to national protection, in case of changed circumstances or new revelations, before the significant status of permanent resident is bestowed.

As alluded to previously, and as conceded by appellant's counsel to be in error, the Board concluded that it could not make a finding of dual citizenship because there was insufficient evidence to do so. The Board commented, at p. 55, however, that had it

concluded that the claimant was also a national of the United Kingdom, the Board would have made a finding that the claimant's life would be in danger from the INLA if he was returned to the United Kingdom.

This finding, however, is insufficient for the purposes of the determination that must be made by the Board. It does not address the real issue. The fact that Ward's life will be in danger should he be returned either to Ireland or to Great Britain is not disputed by anyone; the question, rather, is whether Ward can be protected from that danger. The Board never made a finding of fact on the real issue—the ability of the British to protect Ward.

[39] The rationale for imposing a duty upon the Board to consider all the countries from which the applicant claims a fear of persecution is to ensure that the claimants do not benefit from rights granted by a foreign state while home state protection is still available, not to bestow additional benefits.

Cour suprême dans l'arrêt *Ward*, précité. Voici le passage pertinent [aux pages 752 et 753]:

Le droit de réclamer le statut de résident permanent n'est que l'une de plusieurs conséquences de la qualification d'un demandeur comme étant un réfugié au sens de la Convention. Le réfugié au sens de la Convention bénéficie également du droit de demeurer au Canada (par. 4(2.1)), du droit de ne pas être renvoyé dans le pays où il craint avec raison d'être persécuté (par. 53(1)) et du droit de travailler pendant qu'il est au Canada (par. 19(4)(j) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172). Aucune de ces dispositions n'exige de garantir que le demandeur a épuisé les possibilités de protection dans chaque pays dont il a la nationalité. L'évaluation que l'on fait de la crainte du demandeur dans chaque pays dont il a la citoyenneté, au stade de la détermination du statut de «réfugié au sens de la Convention» et avant de lui conférer ces droits, est conforme aux principes qui sous-tendent la protection internationale des réfugiés. Autrement, le demandeur bénéficierait de droits conférés par un État étranger alors que l'État d'origine peut encore le protéger. La mention d'autres pays dont il a la nationalité, figurant à l'al. 46.04(1)c), est probablement destinée à vérifier une seconde fois si le réfugié n'a pas accès à la protection nationale, en cas de changements de circonstances ou de nouvelles révélations, avant que le statut important de résident permanent ne soit accordé.

Comme je l'ai déjà laissé entendre, et comme l'a concédé l'avocat de l'appelant, la Commission a jugé à tort qu'elle ne pouvait pas conclure à la double citoyenneté en raison de l'insuffisance de la preuve sur ce point. La Commission fait cependant remarquer, à la p. 55, que si elle

était arrivée à la conclusion que le demandeur était également un ressortissant du Royaume-Uni, elle aurait jugé que sa vie serait menacée par la INLA s'il était renvoyé au Royaume-Uni.

Toutefois, cette conclusion est insuffisante aux fins de la décision que doit rendre la Commission. Elle ne porte pas sur la véritable question litigieuse. Personne ne conteste que la vie de Ward sera en danger s'il retourne en Irlande ou en Grande-Bretagne; il s'agit plutôt de savoir si Ward peut être protégé contre ce danger. La Commission n'a jamais tiré de conclusion de fait au sujet de la véritable question litigieuse—la capacité des Britanniques de protéger Ward.

[39] L'obligation faite à la Commission d'examiner tous les pays où le demandeur craint d'être persécuté vise à s'assurer que les revendicateurs ne bénéficient pas de droits accordés par un pays étranger pendant que la protection du pays d'origine est encore disponible, afin de ne pas attribuer d'avantages supplémentaires.

[40] In the present case, the Board found that the applicant and the children did not have a well-founded fear of persecution in El Salvador. Thus, there was no need for the Board to assess whether the Salvadorian state could protect them or whether there existed a well-founded fear of persecution in Mexico or whether the Mexican state could protect them.

[41] The respondent Minister relies on *Dawlatly et al. v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 149 F.T.R. 310 (F.C.T.D.), for the proposition that the Board has no obligation to engage in unnecessary analysis. The Minister further submits that as there was no well-founded fear of persecution in El Salvador, there was no need to evaluate the situation in Mexico. Only a well-founded fear of persecution in El Salvador would require the Board to assess claims with respect to Mexico.

[42] In *Dawlatly, supra*, Madam Justice Tremblay-Lamer states [at pages 312-313]:

As for their claim against Greece, counsel for the applicants submitted that the Board had erred in failing to assess the claim *per se*. Counsel relied on **Canada (Attorney General) v. Ward** . . . for the proposition that the Board has a duty to hear and assess all claims advanced by a claimant. Therefore, in the case at bar, it was incumbent on the Board to consider the family's claim against Sudan, especially considering that the principal applicant was himself found to have a well-founded fear of persecution in that country.

At the hearing, I expressed a similar concern, thinking that the consequences of the Board's decision were harsh. It could lead to the separation of the family: the female applicant and her children would be required to return to Greece while her husband remained in Canada.

Counsel for the Respondent maintained that no error was made and that the Board was not obligated to assess the family's claim against Sudan since it had already concluded that the wife and children had no fear of persecution in their country of citizenship. Upon reflexion, I have come to agree with the Respondent.

[40] En l'espèce, la Commission a conclu que le demandeur et les enfants ne craignaient pas avec raison d'être persécutés au Salvador. Ainsi, il n'y avait pas lieu pour la Commission d'évaluer si l'État salvadorien pouvait les protéger ou s'il existait une crainte raisonnable de persécution au Mexique ou si l'État mexicain pouvait les protéger.

[41] Le ministre défendeur invoque la décision *Dawlatly et al. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 149 F.T.R. 310 (C.F. 1^{re} inst.), selon laquelle la Commission n'est pas tenue d'effectuer une analyse qui n'est pas nécessaire. Le ministre soutient également que, comme il n'y avait pas de crainte fondée de persécution au Salvador, il n'y avait pas lieu d'évaluer la situation au Mexique. Seule l'existence d'une crainte fondée de persécution au Salvador obligerait la Commission à évaluer les revendications relativement au Mexique.

[42] Dans la décision *Dawlatly*, précitée, M^{me} le juge Tremblay-Lamer déclare [aux pages 312 et 313]:

En ce qui concerne la prétention des demandeurs selon laquelle ils risquaient d'être persécutés en Grèce, leur avocat a soutenu que la Commission avait commis une erreur lorsqu'elle avait omis d'apprécier cette prétention en elle-même. L'avocat s'est fondé sur l'arrêt **Canada (Procureur général) c. Ward** [. . .], selon lequel il incombe à la Commission d'entendre et d'apprécier toutes les prétentions du revendicateur. En conséquence, il incombait à la Commission en l'espèce d'examiner la prétention des membres de la famille selon laquelle ils risquaient d'être persécutés au Soudan, particulièrement compte tenu du fait qu'elle avait conclu que la crainte du demandeur principal d'y être persécuté était fondée.

À l'audition, j'ai fait une remarque similaire, car j'estimais que les conséquences de la décision de la Commission étaient graves. En effet, la décision pourrait entraîner le démembrement de la famille, la demanderesse et ses enfants devant rentrer en Grèce et le demandeur devant rester au Canada.

L'avocate du défendeur a soutenu que la Commission n'avait commis aucune erreur et qu'elle n'était pas tenue d'examiner la prétention des membres de la famille selon laquelle ils risquaient d'être persécutés au Soudan, étant donné qu'elle avait déjà conclu que la demanderesse et les enfants n'avaient aucune crainte d'être persécutés dans leur pays de citoyenneté. Après avoir réfléchi à la question, j'en suis venue à souscrire au point de vue du défendeur.

The principle established in Ward is that an asylum-seeker must prove that he has a well-founded fear of persecution in all countries of which he is a national before he can be conferred refugee status in Canada. The underlying rationale is that if the asylum-seeker can avail himself of the protection of his country of nationality, he is not entitled to the protection of a third state. As stated by La Forest J. in Ward:

In considering the claim of a refugee who enjoys nationality in more than one country, the Board must investigate whether the claimant is unable or unwilling to avail him or herself of the protection of each and every country of nationality. . . . [T]he rationale underlying international refugee protection is to serve as “surrogate” shelter coming into play only upon failure of national support. When available, home state protection is a claimant’s sole option.

It follows that once the Board determines that a claimant would not be the object of persecution in one of his countries of nationality, it has no obligation to examine his other claims. Thus, given the Ward decision, I conclude that the Board did not err in the case at bar.

However, I would like to point out that the decision in Ward does not envisage the awkward situation where the claimant is also a member of the family class. As I previously indicated, the consequences of denying refugee status to the principal applicant’s dependants seems harsh at first glance. But according to the case law, there is no concept of family unity incorporated into the definition of Convention refugee, [see footnote 4 (Nadon J. in *Casetellanos v. Canada (Solicitor General)*, [1995] 2 F.C. 190 (T.D.) stated at 199-201: “The principle of family unity requires that persons granted refugee status should not be separated from their closest family members, particularly when a situation of dependency exists; it is a principle of togetherness. . . . The definition of Convention refugee to which Canada subscribes by virtue of its being a signatory to the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* (Geneva, July 28, 1951), [1969] Can T.S. No. 6, does not incorporate the concept of family unity. . . . It is quite plain that there is no mention of family unity in the current definition. Therefore, in order to apply the principle of family unity in the case at bar, I would have to extend the definition of Convention refugee. There is no justification for doing so.”)] this Court having chosen to adopt a very narrow view of the definition. [Emphasis added.]

[43] I find, as did Madam Justice Tremblay-Lamer, that there is no need for the Board to consider a

Selon le principe établi dans l’arrêt Ward, le demandeur d’asile doit établir qu’il craint avec raison d’être persécuté dans chacun des pays dont il a la nationalité avant de pouvoir obtenir le statut de réfugié au Canada. Le raisonnement qui sous-tend ce principe est que si le demandeur d’asile peut se réclamer de la protection de son pays de nationalité, il n’a pas le droit de se réclamer de celle d’un autre État. Comme l’a dit le juge La Forest dans l’arrêt Ward:

En examinant la revendication d’un réfugié qui bénéficie de la nationalité de plus d’un pays, la Commission doit se demander si le demandeur ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité. [. . .] [L]a protection internationale des réfugiés est destinée à servir de mesure «auxiliaire» qui n’entre en jeu qu’en l’absence d’appui national. Lorsqu’il est possible de l’obtenir, la protection de l’État d’origine est la seule solution qui s’offre à un demandeur.

Il s’ensuit que lorsque la Commission a déterminé que le revendicateur ne serait pas persécuté dans l’un ou l’autre des pays dont il a la nationalité, elle n’est pas tenue d’examiner les autres prétentions de ce dernier. En conséquence, compte tenu de l’arrêt Ward, je conclus que la Commission n’a pas commis d’erreur en l’espèce.

Cependant, je fais remarquer que cet arrêt n’envisage pas la situation difficile qui se pose lorsque le revendicateur appartient également à la catégorie de la famille. Comme je l’ai déjà dit, les conséquences du refus d’accorder le statut de réfugié aux personnes à charge du demandeur principal semblent graves à première vue. Toutefois, selon la jurisprudence, la définition de réfugié au sens de la Convention ne fait intervenir aucune notion d’unité de la famille [voir note 4] (Le juge Nadon a dit, dans la décision *Casetellanos c. Canada (Solliciteur général)*, [1995] 2 C.F. 190 (1^{re} inst.), aux p. 199 et 201: «Le principe de l’unité de la famille veut que les personnes auxquelles est accordé le statut de réfugié ne soient pas séparées des membres les plus proches de leur famille, particulièrement lorsque des personnes à charge sont visées. Ce principe concerne donc l’union des membres d’une famille [. . .] La notion de l’unité de la famille est absente de la définition de réfugié au sens de la Convention à laquelle le Canada souscrit en tant que signataire de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (adoptée à Genève le 28 juillet 1951), [1969] R.T. Can. 1969, n^o 6 [. . .] Il est bien évident que le principe de l’unité de la famille n’est pas mentionné dans la définition actuelle de réfugié au sens de la Convention. Afin d’appliquer ce principe en l’espèce, je devrais donc élargir cette définition, mais rien ne le justifierait.») Notre Cour ayant choisi d’interpréter la définition de façon restrictive. [C’est moi qui souligne.]

[43] Je conclus, comme M^{me} le juge Tremblay-Lamer, qu’il n’y a pas lieu pour la Commission

person's claim of persecution with respect to another country where the Board has already found, based on the evidence before it, that the applicant does not have a well-founded claim in a country where returning the applicant does not pose a reasonable possibility of persecution. Such an assessment would be futile. Thus, the Board did not err in not considering the applicant's and the children's claim with respect to Mexico.

CONCLUSION

[44] I allow the application for judicial review for the applicants Maryel Anaya Serrano, Oscar Salvador Anaya Serrano and Luis Francisco Anaya Serrano on the basis that the Board erred in proceeding to designate the applicant as the children's representative without regard to whether the applicant or the children understood the legal meaning of such a designation with respect to the outcome of the children's refugee claim.

[45] The lack of knowledge as to what was meant by "designated representative" precluded the children, by virtue of their designated representative, from fully answering the case against them and from presenting their claim as best they could. Thus depriving them of a fair hearing.

[46] I dismiss the judicial review application in so far as it relates to the applicant, Oscar Francisco Anaya Espinoza.

[47] The matter for the children is returned for a new hearing before a differently constituted Board which Board shall, pursuant to subsection 69(4) of the *Immigration Act*, designate a representative, if still required, to all or some of the children and to ensure the designated representative, as well as the children, if possible, understand the meaning of the process.

QUESTION TO BE CERTIFIED

[48] Pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73], a judgment of the Federal Court,

d'examiner la crainte prétendue de persécution d'une personne relativement à un autre pays lorsque la Commission a déjà conclu, en se fondant sur la preuve portée à sa connaissance, que le demandeur n'a pas une crainte fondée de persécution dans un pays où le fait de retourner le demandeur ne crée pas de risque raisonnable de persécution. Une telle évaluation serait futile. Donc, la Commission n'a pas commis d'erreur en n'examinant pas la revendication du demandeur et des enfants en ce qui concerne le Mexique.

CONCLUSION

[44] J'accueille la demande de contrôle judiciaire en ce qui concerne les demandeurs Maryel Anaya Serrano, Oscar Salvador Anaya Serrano et Luis Francisco Anaya Serrano pour le motif que la Commission a commis une erreur en désignant le demandeur représentant d'office des enfants sans examiner si le demandeur ou les enfants comprenaient ce que signifiait sur le plan juridique une telle désignation quant à l'issue de la revendication du statut de réfugié des enfants.

[45] Le fait de ne pas savoir ce que signifiait l'expression «représentant commis d'office» empêchait les enfants, en vertu de leur représentant commis d'office, de réfuter pleinement la preuve présentée contre eux et de présenter leur revendication du mieux qu'ils pourraient. Ce qui les prive d'une audition équitable.

[46] Je rejette la demande de contrôle judiciaire dans la mesure où elle concerne le demandeur, Oscar Francisco Anaya Espinoza.

[47] En ce qui concerne les enfants, l'affaire est renvoyée pour nouvelle audition devant un tribunal autrement constitué, lequel devra, conformément au paragraphe 69(4) de la *Loi sur l'immigration*, commettre un représentant d'office, si besoin est, pour l'ensemble ou certains des enfants et s'assurer que le représentant commis d'office ainsi que les enfants, si possible, comprennent le sens du processus.

QUESTION À CERTIFIER

[48] Conformément au paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73], il peut être interjeté appel

Trial Division, on an application for judicial review may be appealed to the Federal Court of Appeal if the Trial Division judge certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

[49] Counsel for the applicants asks that the following question be certified:

Whether the Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board, before proceeding with a refugee claim, has a duty to ensure that, in compliance with Section 69(4) of The Immigration Act, the designated representative and, any minor claimants concerned therein, or a person who in the opinion of the Division is unable to appreciate the nature of the proceedings, fully understand the meaning of being or having a designated representative, and the consequences that could follow therefrom.

[50] Counsel for the respondent opposes certification on the ground the question raises no question of general importance.

[51] The respondent has not filed a question for certification.

[52] In that I have found that the Board does have an obligation to explain to the designated representative the meaning and legal consequences of being a designated representative, I see no need to certify the above question.

d'une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale relativement à une demande de contrôle judiciaire si le juge de la Section de première instance certifie que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

[49] L'avocat des demandeurs demande que la question suivante soit certifiée:

La Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est-elle tenue, avant de traiter une revendication du statut de réfugié, de s'assurer que, conformément au paragraphe 69(4) de la Loi sur l'immigration, le représentant commis d'office et tout demandeur mineur intéressé, ou une personne qui, de l'avis de la Section, n'est pas en mesure de comprendre la nature de la procédure, comprennent pleinement ce que signifie le fait d'être ou d'avoir un représentant commis d'office ainsi que les conséquences qui pourraient en découler?

[50] L'avocate du défendeur s'oppose à la certification pour le motif que la question ne soulève pas de question de portée générale.

[51] Le défendeur n'a pas déposé de question à des fins de certification.

[52] Puisque j'ai conclu que la Commission est effectivement tenue d'expliquer au représentant commis d'office ce que signifie être représentant commis d'office et les conséquences juridiques qui en découlent, je ne vois pas la nécessité de certifier la question susmentionnée.