

T-1924-91

T-1924-91

Mohamed Ahmed Said (Applicant)**Mohamed Ahmed Said (requérant)**

v.

c.

The Minister of Employment and Immigration (Respondent)**Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)***INDEXED AS: SAID v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: SAID c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1re INST.)*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, January 27; Ottawa, April 23, 1992.

Section de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 27 janvier; Ottawa, 23 avril 1992.

Immigration — Refugee status — Application for certiorari and mandamus to review Immigration officials' decision — Claim for refugee status refused for lack of credible basis — Immigration officer finding insufficient humanitarian and compassionate grounds to stay applicant's removal — Opportunity of making submissions to support existence of humanitarian and compassionate grounds denied — Immigration Act, s. 114(2) creating duty of fairness in Minister when exercising discretionary power — Standard of fairness at issue — As minimum, applicant must have opportunity to state case and to make written submissions as to whether humanitarian and compassionate grounds exist — No duty for Governor in Council to provide written reasons — Minister's discretion not fettered — Application allowed.

Immigration — Statut de réfugié — Demande de certiorari et de mandamus en vue d'examiner une décision de fonctionnaires de l'Immigration — Revendication du statut de réfugié refusée faute d'un minimum de fondement — L'agent d'immigration a conclu qu'il n'existait pas suffisamment de considérations d'ordre humanitaire pour surseoir au renvoi du requérant — Le requérant n'a pas eu l'occasion de présenter des arguments qui tendraient à démontrer l'existence de motifs d'ordre humanitaire — L'art. 114(2) de la Loi sur l'immigration oblige le ministre à agir équitablement dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré — Le degré d'équité est en cause — Il faut au moins que le requérant ait l'occasion d'exposer sa cause et de présenter des arguments par écrit pour savoir s'il existe des considérations d'ordre humanitaire — Le gouverneur en conseil n'est pas tenu de motiver sa décision par écrit — Le pouvoir discrétionnaire du ministre n'a pas été entravé — Demande accueillie.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Kenyan citizen's refugee status claim denied for lack of credible basis — "Humanitarian and Compassionate Grounds" defined — Case law reviewed — Opportunity must be given to applicant to state case, make submissions as to whether humanitarian and compassionate grounds exist — "Fundamental justice" in Charter, s. 7 including procedural fairness — Relief under Immigration Act, s. 114(2) discretionary, not requiring written reasons — Deportation of refugee claimant to country of origin not cruel and unusual treatment or punishment herein under Charter, s. 12.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Un citoyen du Kenya s'est vu refuser le statut de réfugié parce que sa revendication n'avait pas un minimum de fondement — Définition des «considérations d'ordre humanitaire» — Jurisprudence examinée — Il faut donner au requérant l'occasion d'exposer sa cause et de présenter des arguments pour savoir s'il existe des considérations d'ordre humanitaire — La «justice fondamentale» visée par l'art. 7 de la Charte englobe l'équité procédurale — La réparation prévue à l'art. 114(2) de la Loi sur l'immigration relève d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice n'a pas à être motivé par écrit — L'expulsion d'un demandeur du statut de réfugié vers son pays d'origine ne constitue pas une peine cruelle ou inusitée au sens de l'art. 12 de la Charte.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

LOIS ET RÈGLEMENTS

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 12.

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 12.

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e suppl.), ch. 10, art. 28.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 114(2).

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 114(2).

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 70, 71(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Williams v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 2 F.C. 153 (T.D.); *Re Mauger and Minister of Employment & Immigration* (1980), 119 D.L.R. (3d) 54; 36 N.R. 91 (F.C.A.); *Sobrie v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (F.C.T.D.); *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722; (1990), 9 Imm. L.R. (2d) 69; 29 F.T.R. 223 (T.D.).

CONSIDERED:

Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

APPLICATION for *certiorari* and *mandamus* to review a decision of Immigration officials that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds upon which to accept an application for permanent residence in Canada. Application allowed.

COUNSEL:

Joyce T. C. P. Chan for applicant.
Donald A. MacIntosh for respondent.

SOLICITORS:

Tollis, Chan, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This application for relief in the nature of *certiorari* and *mandamus* came on for hearing at Toronto, Ontario on January 27, 1992. The applicant seeks:

1. An order in the nature of *certiorari* quashing the decision of Immigration officials at the Central Removal Unit of the Canada Employment and Immigration Commission that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds upon which

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Williams c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 2 C.F. 153 (1^{re} inst.); *Re Mauger et Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1980), 119 D.L.R. (3d) 54; 36 N.R. 91 (C.A.F.); *Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (C.F. 1^{re} inst.); *Muliadi c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722; (1990), 9 Imm. L.R. (2d) 69; 29 F.T.R. 223 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1.

DEMANDE de *certiorari* et de *mandamus* en vue d'examiner une décision de fonctionnaires de l'Immigration portant qu'il n'existait pas suffisamment de considérations d'ordre humanitaire pour accepter une demande de résidence permanente au Canada. Demande accueillie.

AVOCATS:

Joyce T. C. P. Chan pour le requérant.
Donald A. MacIntosh pour l'intimé.

PROCUREURS:

Tollis, Chan, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande en vue d'obtenir une réparation de la nature d'un *certiorari* et d'un *mandamus* a été entendue à Toronto (Ontario), le 27 janvier 1992. Le requérant sollicite ce qui suit:

1. une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant la décision des fonctionnaires de l'Immigration du Service central de renvoi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada; ces fonctionnaires avaient décidé qu'il n'existait pas suffisam-

to accept an application from the applicant for permanent residence in Canada;

2. An order in the nature of *mandamus* compelling the respondent to provide the applicant with a full and fair review of the applicant's humanitarian and compassionate claim;

3. An order in the nature of *mandamus* compelling the respondent to consider written submissions from the applicant on the issue of humanitarian and compassionate grounds.

The applicant, a citizen of Kenya, arrived in Canada on July 15, 1989. He made a claim for refugee status on the grounds that, if he were returned to his country of origin, he would suffer persecution at the hands of the government because of his political views. On August 9, 1989, immigration officials refused the applicant's request because it was determined that there was no credible basis for his claim. Thereafter, the applicant sought leave from the Federal Court of Appeal to commence a section 28 proceeding to review the decision to deny him refugee status. Leave was denied by the Court on February 15, 1990.

Because of the volatile political situation in Kenya during 1989 and the early part of 1990, and the increasing incidence of demonstrations and arrests, Amnesty International wrote to the Minister of Employment and Immigration expressing its concerns about the persecution of dissidents by the Kenyan government. It was Amnesty's view that these events, together with the existing diplomatic tensions between Kenya and Canada, could increase the possibility of arrest for dissidents returned from Canada to their country. The Minister later gave public notice that anyone whose claim for refugee status was refused would have their case reviewed to determine if they qualified for landing on compassionate and humanitarian grounds.

Two procedures were established. If an individual's claim for refugee status was found to have a credible basis, but had been rejected after a hearing on the merits, Chapter IE 12.19 of the *Immigration Manual* provided that the following procedure be followed:

ment de considérations d'ordre humanitaire pour accepter la demande de résidence permanente au Canada du requérant;

2. une ordonnance de la nature d'un *mandamus* obligeant l'intimé à procéder à un examen complet et équitable de la demande du requérant fondée sur des considérations d'ordre humanitaire;

3. une ordonnance de la nature d'un *mandamus* obligeant l'intimé à examiner les arguments écrits du requérant sur la question des considérations d'ordre humanitaire.

Le requérant, un citoyen du Kenya, est arrivé au Canada le 15 juillet 1989. Il a revendiqué le statut de réfugié pour le motif que, s'il devait être renvoyé dans son pays d'origine, il serait persécuté par le gouvernement à cause de ses opinions politiques. Le 9 août 1989, les fonctionnaires de l'Immigration ont rejeté la revendication du requérant, après qu'ils eurent conclu qu'il lui manquait un minimum de fondement. Par la suite, le requérant a demandé à la Cour d'appel fédérale l'autorisation d'intenter un recours fondé sur l'article 28 pour que soit révisée la décision de lui refuser le statut de réfugié. La Cour lui a refusé cette autorisation le 15 février 1990.

En 1989 et au commencement de 1990, la situation politique au Kenya est explosive. Les manifestations et les arrestations se font de plus en plus nombreuses. Amnistie internationale a donc écrit une lettre au ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour lui exprimer ses inquiétudes à l'égard de la persécution de dissidents par le gouvernement kenyan. De l'avis d'Amnistie, ces événements, ainsi que les tensions diplomatiques qui existaient entre le Kenya et le Canada, pouvaient accroître le risque d'arrestation des dissidents renvoyés du Canada dans leur pays. Par la suite, le ministre a avisé le public que tous les cas de refus du statut de réfugié seraient révisés pour déterminer si des considérations d'ordre humanitaire justifiaient d'accorder le droit d'établissement.

Deux procédures ont été établies. Si l'on jugeait que la revendication du statut de réfugié avait un minimum de fondement, mais qu'elle était rejetée après une audience au fond, le chapitre IE 12.19 du *Guide de l'immigration* prescrivait la procédure suivante:

12.19 ...

1) Refused Refugee Claimants to be Informed of Pre-Removal Review

A letter will be included with the Board's letter informing refused refugee claimants that they are eligible for a review on discretionary criteria. If they so desire, claimants may submit any relevant evidence in support of their case. However, managers are not required to initiate contact nor to schedule interviews with claimants or their counsel to discuss the merits of the case. For example, the client or counsel may give a statement over the telephone. A written decision or written reasons for refusal are not required, only a notation that a file review has been done. Removal should not be delayed in order to receive written submissions.

If, however, an individual's claim for refugee status had been rejected as having no credible basis, so that the refugee claimant had not been entitled to a hearing on the merits, the procedure to be followed was different. In those cases, the file was reviewed to see if compassionate and humanitarian grounds existed, but claimants were not notified beforehand that such a review was to take place.

The *Immigration Manual* contains the following definition of humanitarian and compassionate grounds:

12.19 ...

2) Definition of "Humanitarian and Compassionate Grounds"

The term "Humanitarian and Compassionate Grounds" refers to three distinct situations. These involve:

- a) persons whose government will likely impose severe sanctions on their return home;
- b) family dependency; and
- c) persons whose personal circumstances, in relation to the laws and practices of their country, are such that they will suffer unduly on returning home.

The applicant in the present case fell into the latter category of claimants in that his claim to refugee status had been rejected by a credible basis tribunal and not by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. Since he had not qualified for a hearing on the merits of his refugee status, he was not entitled to notice that a

12.19 ...

1) Information de la revue pré-renvoi donnée au revendicateur refusé

Une lettre accompagnera la lettre de la CISR informant les demandeurs éconduits qu'ils peuvent bénéficier d'un examen de leur cas au regard de considérations humanitaires. S'ils le désirent ceux-ci peuvent présenter des éléments de preuve pertinents à l'appui de leur cas. Toutefois, les gestionnaires ne sont pas tenus de communiquer avec le demandeur ou son conseil ni de faire subir une entrevue à l'un d'eux pour discuter du bien-fondée [sic] du cas. Par exemple, le demandeur ou le conseil peut faire une déclaration au téléphone. Une décision écrite ou des motifs écrits justifiant le refus ne sont pas nécessaires. Il suffit simplement d'inscrire une mention indiquant qu'un examen du dossier a été effectué. Les directeurs ne doivent pas suspendre les mesures de renvoi afin de recevoir des représentations écrites.

Toutefois, si la revendication du statut de réfugié avait été rejetée faute d'un minimum de fondement, ce qui avait eu pour effet de priver l'intéressé de son droit à une audience au fond, la procédure à suivre n'était pas la même. Dans les cas susmentionnés, on révisait le dossier pour voir s'il existait des considérations d'ordre humanitaire, mais les revendicateurs n'étaient pas avisés de cette démarche.

Le *Guide de l'immigration* renferme la définition suivante de l'expression «considérations humanitaires»:

12.19 ...

2) Définition des critères de «considérations humanitaires»

L'expression «considérations humanitaires» s'applique à trois situations distinctes. Ces situations sont les suivantes:

- a) personnes qui se verront probablement imposer des sanctions sévères par le gouvernement de leur pays si elles y retournent;
- b) liens de dépendance à l'égard de la famille;
- c) personnes qui, en raison de leur situation personnelle par rapport aux lois et aux pratiques en vigueur dans leur pays d'origine, seraient injustement maltraitées si elles y retournaient.

Le requérant en l'espèce faisait partie de la deuxième catégorie de requérants puisque sa revendication du statut de réfugié avait été rejetée par un tribunal chargé de décider si sa revendication avait un minimum de fondement et non par la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Puisqu'il n'était pas admissible à

review of the discretionary criteria prescribed by IE 12.19 of the *Immigration Manual* was to be conducted.

On November 23, 1989, the Immigration Counselor at Mississauga Enforcement CIC, reviewed the applicant's file and determined that there were insufficient humanitarian and compassionate grounds to stay removal. That decision is now under attack.

APPLICANT'S SUBMISSIONS

The applicant submits that since he was not informed of his eligibility to have his case reviewed on humanitarian and compassionate grounds, neither was he provided with the opportunity to present relevant evidence in support of his case. It is conceded by the applicant, that in order to comply with the requirements of procedural fairness under section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], the respondent is not required to give the applicant an interview to determine whether there are sufficient humanitarian and compassionate grounds upon which to accept an application for permanent residence in Canada. However, it is incumbent upon the respondent to at least provide the applicant with an opportunity to make written submissions.

The applicant further submits that, in accordance with section 7 of the Charter, he is entitled to know the case he has to meet, and that fundamental justice and procedural fairness require that the respondent inform him of the reasons for refusing to stay removal on humanitarian and compassionate grounds. Without these reasons, it is argued, the applicant may never have the opportunity to make an effective challenge to the accuracy of undisclosed information or policies which underlie the respondent's decisions.

RESPONDENT'S SUBMISSIONS

The respondent's position is that there is no evidence that Immigration authorities have exceeded

la tenue d'une audience sur le bien-fondé de sa revendication du statut de réfugié, il n'avait pas le droit d'être informé qu'un examen des considérations d'ordre humanitaire allait être tenu conformément au chapitre IE 12.19 du *Guide de l'immigration*.

Le 23 novembre 1989, le conseiller de l'Immigration du CIC de Mississauga, chargé de l'exécution de la loi, a examiné le dossier du requérant et a décidé qu'il n'y avait pas suffisamment de considérations d'ordre humanitaire pour surseoir au renvoi. Cette décision est maintenant contestée.

ARGUMENTS DU REQUÉRANT

Le requérant prétend que, n'ayant pas été informé de son droit de bénéficier d'un examen de son cas à la lumière de considérations d'ordre humanitaire, il n'a pas eu, non plus, l'occasion de présenter des éléments de preuve pertinents à l'appui de son cas. Le requérant admet que, afin de se conformer aux exigences de l'équité procédurale prévue à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], l'intimé n'est pas tenu de lui accorder une entrevue pour déterminer s'il existe suffisamment de considérations d'ordre humanitaire pour accueillir une demande de résidence permanente au Canada. Cependant, il incombe à l'intimé de lui fournir à tout le moins l'occasion de présenter des arguments par écrit.

Le requérant plaide en outre qu'il a, conformément à l'article 7 de la Charte, le droit de connaître les arguments auxquels il devra répondre. En outre, les principes de justice fondamentale et de l'équité procédurale obligent l'intimé à l'informer des motifs pour lesquels il refuse de surseoir à son renvoi pour des considérations d'ordre humanitaire. Le requérant soutient qu'à défaut de connaître ces motifs, il n'aura peut-être jamais l'occasion de contester efficacement l'exactitude de renseignements non divulgués ou les politiques qui sous-tendent les décisions de l'intimé.

ARGUMENTS DE L'INTIMÉ

Selon l'intimé, aucune preuve ne tend à établir que les autorités de l'Immigration ont outrepassé leur

their jurisdiction or otherwise acted unlawfully. It is submitted that the respondent had no duty to inform the applicant of his eligibility for a review of the discretionary criteria prescribed by chapter IE 12.19 of the *Immigration Manual* as the applicant's claim to refugee status had been rejected by a credible basis tribunal and not by the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. The Manual itself, it is argued, makes it clear that only persons who have been found by the Refugee Board not to have a well-founded fear of persecution, were entitled to receive a letter from the Board informing them that they were eligible for a review on humanitarian and compassionate grounds.

With respect to the duty to provide reasons for the decision, it is submitted that the validity of the November 23, 1989 decision, cannot be affected by failure of the officer to give reasons. The Immigration counsellor's decision states that it was made after consideration of all the factors which officials were instructed, at that time, to take into account in reaching their decisions. Fundamental justice and procedural fairness do not require that the applicant receive reasons for its decision.

ANALYSIS

While an individual claiming refugee status has a right under the legislation to have that claim adjudicated, consideration on humanitarian and compassionate grounds is of a different nature. Exemption from the ordinary requirements of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] because of the discretionary criteria or humanitarian and compassionate grounds is an issue left to the discretion of the Governor in Council. Subsection 114(2) of the Act states:

114. ...

(2) The Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) or oth-

compétence ou qu'elles ont agi illégalement par ailleurs. On soutient que l'intimé n'avait aucune obligation d'informer le requérant qu'il pouvait bénéficier d'un examen au regard de considérations d'ordre humanitaire, en application du chapitre IE 12.19 du *Guide de l'immigration*. En effet, sa revendication du statut de réfugié avait été rejetée par un tribunal chargé de décider si sa revendication avait un minimum de fondement et non par la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'intimé plaide qu'il ressort clairement du Guide même que seules les personnes dont la revendication avait été refusée par la Commission du statut de réfugié, du fait qu'elles n'avaient pas raison de craindre d'être persécutées, avaient le droit de recevoir une lettre de la Commission les informant qu'elles pouvaient bénéficier d'un examen au regard de considérations d'ordre humanitaire.

En ce qui a trait à l'obligation de fournir les motifs de la décision, l'intimé plaide que la validité de la décision rendue le 23 novembre 1989 ne saurait être touchée par le défaut de l'agent d'avoir fourni des motifs. Dans sa décision, le conseiller de l'Immigration affirme avoir tranché après avoir examiné tous les facteurs dont les fonctionnaires devaient tenir compte, à l'époque, avant de rendre leurs décisions. La justice fondamentale et l'équité procédurale n'exigent pas que le requérant reçoive les motifs de sa décision.

ANALYSE

Bien que celui qui revendique le statut de réfugié ait le droit, aux termes de la loi, à ce que sa revendication soit tranchée par un tribunal, l'examen au regard de considérations d'ordre humanitaire relève d'un autre régime. En effet, il appartient au gouverneur en conseil de décider, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu d'accorder une dispense d'application des conditions habituelles prévues dans la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] pour des raisons d'ordre humanitaire ou pour d'autres motifs discrétionnaires. Le paragraphe 114(2) de la Loi dispose:

114. ...

(2) Pour des raisons d'intérêt public ou d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, accorder une dis-

erwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from that regulation or the person's admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

The basis of the applicant's argument is that his case cannot be seen to have been properly considered because he has been denied the opportunity of making submissions to support the existence of humanitarian and compassionate grounds. The respondent's position is that the Minister is under no obligation to entertain further submissions from the applicant before making its decision as to whether such grounds exist. The authority being exercised here, it is argued, is a purely discretionary one and as such, it creates no rights in the applicant.

In my view, the applicant must succeed on this issue. Although subsection 114(2) does not vest any rights in the applicant, it does create a duty of fairness in the Minister when exercising the discretionary power contained therein. The question to be determined here is what standard of fairness is to be applied in these circumstances. In *Williams v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 153 (T.D.), it was found that the standard of fairness for the exercise of ministerial discretion in immigration cases is minimal. However, in *Re Mauger and Minister of Employment & Immigration* (1980), 119 D.L.R. (3d) 54 (F.C.A.), the duty of fairness was determined to have been complied with, but only where it was clear that the appellant had been given ample opportunity to tell his side of the story. Therefore, while the requirements of the duty of fairness may vary in accordance with individual circumstances, it must include, as a minimum, that the applicant have some opportunity to state his case.

The situation in the present case is strikingly similar to that in *Sobrie v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (F.C.T.D.). In that case, the applicant claimed status as a Convention refugee. The claim was rejected by the Immigration Commission, the Immigration Appeal Board and the Federal Court of Appeal. Mr. Sobrie then requested the Minister to reconsider his case, to which the Minister replied that his case had been reviewed, that he was not a Convention refugee and that no humanitarian and compassionate grounds

pense d'application d'un règlement pris aux termes du paragraphe (1) ou faciliter l'admission de toute autre manière.

Essentiellement, le requérant plaide que son cas n'a pas été régulièrement examiné puisqu'il n'a pas eu l'occasion de présenter des arguments qui tendraient à démontrer l'existence de motifs d'ordre humanitaire. L'intimé soutient que le ministre n'est nullement tenu de considérer d'autres arguments du requérant avant de rendre sa décision à cet égard. L'intimé plaide que cette décision relève exclusivement d'un pouvoir discrétionnaire qui n'engendre aucun droit en faveur du requérant.

À mon avis, le requérant a gain de cause sur cette question. Bien que le paragraphe 114(2) ne lui accorde aucun droit, il oblige néanmoins le ministre à agir équitablement dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré. Il s'agit de déterminer le degré d'équité applicable en l'espèce. Dans *Williams c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 153 (1^{re} inst.), la Cour a statué qu'on ne doit exiger du ministre qu'un minimum d'équité lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire. Cependant, dans l'arrêt *Re Mauger et Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1980), 119 D.L.R. (3d) 54 (C.A.F.), la Cour a jugé que l'obligation d'agir équitablement avait été respectée, mais seulement parce qu'il était clair que l'appelant avait eu amplement l'occasion de présenter sa version des faits. Par conséquent, bien que les exigences de l'obligation d'agir équitablement puissent varier d'un cas à l'autre, il faut au moins que le requérant ait l'occasion d'exposer sa cause.

L'espèce rappelle étrangement l'affaire *Sobrie c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 3 Imm. L.R. (2d) 81 (C.F. 1^{re} inst.). Dans cette affaire, le requérant avait revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. La revendication a été rejetée par la Commission de l'immigration, par la Commission d'appel de l'immigration et par la Cour d'appel fédérale. M. Sobrie a ensuite demandé au ministre de réexaminer son cas. Celui-ci a répondu que son cas avait été réexaminé, qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention et qu'on n'avait

had been identified to justify an exemption. The applicant never provided any detailed or substantive information concerning humanitarian or compassionate grounds, and sought appropriate relief under section 18. See pages 86 and 89:

I am not satisfied that he has ever been given an opportunity to address the existence of humanitarian and compassionate grounds under s. 115(2) [now s. 114(2)]. The immigration officials have assumed, quite logically, that their extensive file on Mr. Sobrie provides all the information that could possibly be relevant to this determination. That assumption is not warranted and is not in accordance with the principles of fairness.

Obviously, the purpose behind s. 115(2) of the Act is not merely to repeat the procedure of evaluating an immigrant on the usual grounds specified in the Act. The intention is to provide a fresh view of the immigrant's situation from a new perspective. It follows that for the Minister to fairly consider an application under this section, he must be able to direct his mind to what the applicant feels are his humanitarian and compassionate circumstances. These may have nothing to do with the facts contained in the file of his previous immigration proceedings.

The section does not state that the Governor in Council is to consider only what the immigration officials think are humanitarian and compassionate grounds or only those grounds which are already contained in the applicant's file. If Parliament had intended to restrict the considerations under this section to such an extent, it could easily have done so.

I am not suggesting of course, that the applicant has a right to a full oral hearing. But the duty of fairness with which the respondent is charged in conducting its review of the discretionary criteria prescribed by IE 12.19 of the *Immigration Manual*, requires that the applicant be allowed to make submissions as to whether humanitarian and compassionate grounds exist, before such a determination is made by Immigration officials.

With respect to the failure to provide reasons, the applicant relies upon the Supreme Court of Canada decision in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. In that case the Minister, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee, determined that the appellants did not qualify as Convention refugees. The

prouvé aucune considération d'ordre humanitaire justifiant une dispense. Le requérant n'avait jamais fourni de renseignements détaillés ou précis relativement à des considérations d'ordre humanitaire. Il a institué une demande fondée sur l'article 18 pour obtenir la réparation appropriée. Les passages suivants sont tirés des pages 86 et 89 de ce jugement:

Je ne suis pas convaincu qu'on lui ait jamais donné la possibilité de faire valoir l'existence des considérations d'ordre humanitaire prévues au paragraphe 115(2) [le paragraphe 114(2) actuel]. Les agents d'immigration ont présumé, fort logiquement, que le dossier considérable qu'ils détenaient sur Sobrie contenait tous les renseignements pouvant être pertinents à la décision à prendre. Cette présomption n'est pas justifiée et n'est pas conforme aux principes d'équité.

Il est évident que le but sous-jacent aux dispositions du paragraphe 115(2) n'est pas simplement de reprendre l'évaluation d'un immigrant sur les bases ordinaires indiquées dans la Loi. L'esprit de ces dispositions est de fournir un nouveau point de vue du cas de l'immigrant à partir d'une nouvelle perspective. Il s'ensuit que pour que le ministre examine équitablement une demande présentée en vertu du paragraphe précité, il doit être capable d'imaginer ce que le requérant estime constituer, dans son cas, des circonstances d'ordre humanitaire. Celles-ci peuvent être sans rapport avec les faits consignés dans le dossier de la procédure d'immigration antérieure.

Le paragraphe 115(2) ne prescrit pas que le gouverneur en conseil doive examiner seulement ce que les agents d'immigration estiment être des considérations d'ordre humanitaire, ni les seuls motifs déjà contenus dans le dossier du requérant. Si le Parlement avait entendu ainsi restreindre les considérations prévues dans ce paragraphe, il aurait facilement pu le faire.

Je ne dis pas, bien entendu, que le requérant a droit à une instruction orale approfondie. Cependant, comme l'intimé doit agir équitablement lorsqu'il examine les considérations d'ordre humanitaire, en application du chapitre IE 12.19 du *Guide de l'immigration*, il doit autoriser le requérant à présenter des arguments pour faire valoir d'éventuelles considérations d'ordre humanitaire, et ce, avant que les fonctionnaires de l'Immigration ne rendent de décision à cet égard.

En ce qui a trait à l'omission d'avoir fourni des motifs, le requérant invoque l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.S.C. 177, de la Cour suprême du Canada. Dans cette affaire, le ministre a décidé, après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, que les appelants n'étaient pas admissibles à titre de

appellants then made an application for redetermination of their claim by the Immigration Appeal Board pursuant to section 70 of the Act [*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52]. In accordance with subsection 71(1) of the Act, the Board refused to allow the application to proceed. The appellants sought judicial review of the Board's decision by the Federal Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], which applications were denied.

The Supreme Court concluded that the appellants were entitled to the protection of section 7 of the Charter. It was further held that, at a minimum, the concept of "fundamental justice" referred to in section 7 included the notion of procedural fairness. From the applicant's point of view, the decision of the Federal Court of Appeal in *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205, is probably more helpful. There, the Federal Court of Appeal held that before a negative assessment on an entrepreneurial application could be acted upon, the applicant had to be given the opportunity to confront it.

I note that neither of these cases, however, suggests that the applicant's opportunity to know the case to be met can somehow imply a duty to provide written reasons. The decisions were made in one case by a visa officer and in another, by a redetermination panel of the Immigration Appeal Board. In the present case, the applicant seeks exemption from the normal requirements of immigration law. The relief is discretionary in nature and probably does not require the Governor in Council to give reasons at all, much less in writing. Therefore, absent any clear statutory requirements supporting the applicant's submissions in this regard, this aspect of the application must fail.

The applicant made two further submissions which may be disposed of briefly. First, it was argued that the Minister, by failing to give the applicant the opportunity to submit relevant evidence in support of his case and by neglecting to seek information that

réfugiés au sens de la Convention. Les appelants ont alors demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer leurs revendications, conformément à l'article 70 de la Loi [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52]. Conformément au paragraphe 71(1) de la Loi, la Commission a refusé de donner suite aux demandes. Les appelants ont demandé à la Cour d'appel fédérale d'examiner la décision de la Commission, conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e suppl.), ch. 10]. Ces demandes ont été rejetées.

La Cour suprême a conclu que les appelants avaient droit à la protection de l'article 7 de la Charte. Elle a également statué que la notion de «justice fondamentale», visée par l'article 7, englobait au moins la notion d'équité procédurale. Du point de vue du requérant, l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205, de la Cour d'appel fédérale, est probablement plus utile. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a statué qu'avant qu'on ne puisse donner suite à l'appréciation négative d'une demande à titre d'entrepreneur, le requérant devait avoir l'occasion de la réfuter.

Toutefois, je note qu'aucun de ces arrêts ne permet de conclure que le droit du requérant de connaître les arguments auxquels il devra répondre puisse impliquer, d'une façon quelconque, une obligation de fournir des motifs par écrit. Dans l'une de ces affaires, les décisions avaient été rendues par un agent des visas, tandis que dans l'autre, elles avaient été prises par un tribunal de la Commission d'appel de l'immigration chargé de réexaminer le cas. En l'espèce, le requérant veut être dispensé des exigences juridiques habituelles en matière d'immigration. La réparation est de nature discrétionnaire et elle n'oblige probablement pas le gouverneur en conseil à motiver sa décision, et encore moins à le faire par écrit. Par conséquent, en l'absence de toute prescription législative claire au soutien des arguments du requérant à cet égard, la demande doit être rejetée sous ce rapport.

Le requérant a fait valoir deux autres arguments qui peuvent être tranchés rapidement. Premièrement, il a plaidé que le ministre avait entravé son pouvoir discrétionnaire en ne lui donnant pas l'occasion de présenter des éléments de preuve pertinents à l'appui

was relevant to the exercise of her discretion, has fettered her discretion. I cannot agree that there has been any fettering of discretion by the Minister in this case. In *Yhap v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 722 (T.D.), I made the following observations on the appropriateness of the guidelines for humanitarian and compassionate review as set out in chapter 9 of the *Immigration Manual*, at pages 739-740:

Chapter 9 of the Immigration Manual assists an officer in assessing situations, and the humanitarian and compassionate issues raised by them, which include problems with spouses, family dependency, difficulties with return to country of origin, illegal *de facto* residents, and situations involving marriage breakdowns. The chapter advises immigration officers that in general:

Humanitarian and compassionate grounds exist when unusual, undeserved or disproportionate hardship would be caused to a person seeking consideration, or to persons in Canada with whom the immigrant is associated, if he were not allowed to remain in Canada while his request for landing is in process.

I am not required here to adjudicate upon the propriety of the guidelines for humanitarian and compassionate review set out in chapter 9 of the Immigration Manual. I will say, however, that those guidelines appear to constitute the sort of "general policy" or "rough rules of thumb" which are appropriate and lawful structuring of the discretion conferred by subsection 114(2).

Finally, it is submitted that the respondent, by removing the applicant from Canada, is subjecting him to cruel and unusual treatment or punishment contrary to section 12 of the Charter. With respect, this argument reflects a misperception of immigration proceedings, which are civil in nature and bear no relationship to criminal proceedings. The jurisprudence has clearly established that the purpose of deportation is not to impose penal sanctions against an individual but rather, to remove from Canada, an undesirable person. The deportation of a refugee claimant to his or her country of origin, where that individual has been determined not to be a Convention refugee, cannot, in my view, be considered as cruel or unusual punishment.

Accordingly, an order will go setting aside the refusal to extend humanitarian and compassionate

de son cas et en omettant d'obtenir les renseignements qui étaient pertinents quant à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Je ne puis admettre que le ministre ait entravé son pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Dans le jugement *Yhap c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 722 (1^{re} inst.), aux pages 739 et 740, j'ai fait les commentaires suivants sur le caractère approprié des lignes directrices relatives à l'examen à caractère humanitaire énoncées au chapitre 9 du *Guide de l'immigration*:

Le chapitre 9 du Guide de l'immigration aide un agent à évaluer les situations et à examiner les questions d'ordre humanitaire soulevées par ces situations, à savoir les problèmes concernant les conjoints, les situations de dépendance familiale, les difficultés créées par le retour au pays d'origine, les résidents illégaux *de facto*, et les cas d'échec du mariage. Ce chapitre donne des conseils généraux aux agents d'immigration:

Des motifs d'ordre humanitaire peuvent être invoqués lorsque des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées à la personne sollicitant l'examen de son cas, ou aux personnes, au Canada, avec lesquelles l'immigrant a des liens, si la personne en cause n'est pas autorisée à demeurer au Canada pendant l'examen de son droit d'établissement.

Je n'ai pas à me prononcer sur le bien-fondé des lignes directrices relatives à l'examen à caractère humanitaire figurant au chapitre 9 du Guide de l'immigration. Je dirai toutefois que ces lignes directrices semblent constituer une sorte de «politique générale» ou de «règles empiriques grossières» qui sont une structuration appropriée et licite du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 114(2).

Enfin, le requérant prétend que l'intimé, en le renvoyant du Canada, lui fait subir un traitement ou une peine cruel et inusité, contrairement à l'article 12 de la Charte. En toute déférence, cet argument traduit une mauvaise compréhension des procédures en matière d'immigration, lesquelles sont de nature civile et n'ont aucun rapport avec les procédures criminelles. La jurisprudence a clairement établi que l'expulsion ne vise pas à imposer des sanctions pénales à un individu, mais vise plutôt à renvoyer du Canada une personne indésirable. À mon avis, l'on ne saurait assimiler à une peine cruelle ou inusitée l'expulsion, vers son pays d'origine, d'une personne dont le statut de réfugié a été refusé.

En conséquence, la Cour ordonnera l'annulation de la décision portant refus d'appliquer des considéra-

considerations to the applicant and directing that the matter be dealt with in accordance with the law following receipt of at least written submissions on behalf of the applicant. The applicant is entitled to costs.

tions d'ordre humanitaire à la revendication du requérant. Elle ordonnera également que l'affaire soit traitée conformément à la loi, quand le requérant aura fourni au moins des arguments par écrit. Le requérant a droit aux dépens.