

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

Harbhajan Singh *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

Intimé.

Sadhu Singh Thandi *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

Intimé.

Paramjit Singh Mann *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration *Intimé.*

Kewal Singh *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

Intimé.

Charanjit Singh Gill *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

Intimé.

Indrani *Appelante;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration *Intimé.*

Satnam Singh *Appelant;*

et

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration *Intimé.*

Fédération des sociétés Sikh du Canada et Conseil canadien des églises
Intervenants.

N^{os} du greffe: 18209, 17997, 17952, 17898, 18207, 18235, 17904.

1984: 30 avril, 1^{er} mai; 1985: 4 avril.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Ritchie*, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

*Le juge Ritchie n'a pas pris part au jugement.

en appel de la cour d'appel fédérale

Droit constitutionnel -- Charte des droits -- Justice fondamentale -- Sécurité de sa personne -- Immigration -- Réfugié au sens de la Convention -- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié est-elle conforme aux principes de justice fondamentale? -- Les personnes qui revendiquent le statut de réfugié ont-elles droit à la protection de l'art. 7 de la Charte? -- Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 26, 32(1) -- Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1) -- Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 45, 55, 70, 71.

Droit constitutionnel -- Charte des droits -- Réparation -- Tribunal compétent -- Appels de demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale -- Pouvoir de redressement conféré par le par. 24(1) de la Charte limité aux décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire -- Charte canadienne des droits et libertés, art. 24(1) -- Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Libertés publiques -- Immigration -- Réfugié au sens de la Convention -- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié est-elle conforme aux principes de justice fondamentale? -- Réparation -- Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, art. 1, 2(e) -- Charte canadienne des droits et libertés, art. 26 -- Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 71 -- Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Les appelants revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art. 45 de la Loi, qu'aucun des appelants n'était un réfugié au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration, agissant conformément au par. 71(1) de la Loi, a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut et la Cour d'appel fédérale a rejeté les demandes d'examen judiciaire de ces décisions faites conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour a examiné la question de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* concernant l'arbitrage des revendications du statut de réfugié viole l'art. 7 de

la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Arrêt: Les pourvois sont accueillis.

Le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson: Dans la détermination de leurs revendications, les appelants ont le droit d'invoquer la protection de l'art. 7 de la *Charte* qui garantit à «chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» et qu'"il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale". Le mot "chacun" employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne. L'expression "sécurité de sa personne" englobe tout autant la protection contre la menace d'un châtime corporel ou de souffrances physiques, que la protection contre le châtime lui-même. Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas «...être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées...» La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la "sécurité de sa personne" au sens de l'art. 7. Même si, à ce stade, les appelants ne peuvent pas invoquer des droits de réfugié au sens de la Convention, vu les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour eux si ce sont effectivement des personnes "craignant avec raison d'être persécutée[s]", ils ont droit à l'application des principes de justice fondamentale dans la reconnaissance de leur statut.

La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* est incompatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à

la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. La procédure administrative que l'on trouve aux art. 45 à 48 de la *Loi sur l'immigration de 1976* exige que le comité consultatif sur le statut de réfugié et le Ministre agissent équitablement dans l'exécution de leurs fonctions, mais elle n'offre à la personne qui revendique le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son interrogatoire sous serment. La Loi ne semble pas non plus offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au Ministre par le comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu du par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition. Une telle procédure constitue, pour la personne qui revendique le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale et est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. L'intimé n'a pas démontré que cette procédure constitue une limite raisonnable aux droits des appelants au sens de l'art. 1 de la *Charte*. En vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant dans la mesure de son incompatibilité avec l'art. 7.

Le paragraphe 24(1) de la *Charte* confère des pouvoirs étendus de redressement à "un tribunal compétent". Cette expression présuppose l'existence d'une compétence indépendante de la *Charte* elle-même. Les présents pourvois sont formés à l'encontre de décisions de la Cour d'appel fédérale concernant des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. En

conséquence, la compétence de cette Cour n'est pas plus grande que celle de la Cour d'appel fédérale et est limitée aux décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Donc, seules les décisions de la Commission d'appel de l'immigration pouvaient faire l'objet d'un examen. Les sept affaires sont renvoyées à la Commission pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Jurisprudence

La Reine c. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 C.F. 745; *Collin c. Lussier*, [1983] 1 C.F. 218; *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689; *Boun-Leua c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 259; *Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470; *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211; *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; *Hurt c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340; *Mensah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 70; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (R.-U.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Wieckowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655; *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, confirmant (1980), 34 N.R. 237 (C.A.F.); *Lugano c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 2 C.F. 438; *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Singh c. Ministre*

de l'Emploi et de l'Immigration, [1983] 2 C.F. 347; *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] R.C.S. 376; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] R.C.S. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950); *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; *The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903); *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953); *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed (2d) 317 (1983); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917; *Stein c. Le navire "Kathy K"*, [1976] 2 R.C.S. 802; *Permaul c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, C.A.F., n° A-576-83, 24 novembre 1983; *Saraos c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 304; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307; *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947).

Les juges Beetz, Estey et McIntyre: La procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention suivie dans ces affaires va à l'encontre de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Lorsqu'une procédure qui relève de la compétence législative du Parlement comporte la définition de "droits et obligations", cet alinéa confère le droit à "une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale". Ces principes n'exigent pas la tenue d'une audition dans tous les cas. Le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné dépend de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les personnes concernées. Les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont pertinentes en ce qui concerne le genre d'audition justifiée dans les circonstances.

Les revendications du statut de réfugié par les appelants ont été rejetées sans qu'ils aient pu bénéficier d'une audition complète à aucun moment au cours des procédures devant l'un ou l'autre des organismes ou fonctionnaires habilités à statuer sur le fond de leurs revendications. Pour se conformer à l'al. 2e), il aurait fallu tenir une telle audition. En vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*, un réfugié au sens de la Convention a le droit de "demeurer" au Canada, ou s'il est impossible d'obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays n'est disposé à l'accepter. Ces droits sont d'une importance vitale pour les appelants. De plus, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.

Dans ces pourvois relatifs à des demandes d'examen judiciaire faites en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette Cour ne s'intéresse qu'au réexamen effectué par la Commission d'appel de l'immigration conformément au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le texte de ce paragraphe est incompatible avec la tenue d'une audition et, par conséquent dans ces affaires, incompatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour déclare "inopérants" dans ces cas tous les mots du par. 71(1) qui suivent les mots "La Commission... doit l'examiner sans délai". Par conséquent, la Commission d'appel de l'immigration tiendra des auditions sur le fond en vue de statuer sur ces causes et, ce faisant, elle ne devra tenir compte que des faits ou documents mentionnés au par. 70(2) de la Loi.

Jurisprudence

Arrêt suivi: *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; arrêt examiné: *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639; distinction faite avec les arrêts: *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; arrêts mentionnés: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; *MacDonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Kwiatkowski c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 24(1), 26, 32(1).

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, chap. 1, art. 1, par. A2).

Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III, art. 1, 2(e).

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), art. 25(1).

Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1960 (Can.), chap. 44, art. 5(2).

Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).

Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2, 3g), 4, 5(1), 23, 27, 32, 37, 45 à 48, 55, 70, 71, 72.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Loi sur la preuve au Canada, 1980-81-82-83 (Can.), chap. 111, annexe III, art. 36.1.

Doctrine citée

Canada, Commission de réforme du droit. Document de travail n° 26, *Le traitement médical et le droit criminel*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Canada, Ministre de l'Emploi et de l'Immigration. *Reconnaissance du statut de réfugié*, Ottawa, 1981.

Garant, Patrice. «Libertés fondamentales et justice naturelle», dans W. Tarnopolsky et G.-A. Beaudoin (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1982.

Manning, Morris. *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982* Toronto, Emond-Montgomery, 1983.

Pue, W. Wesley. *Natural Justice in Canada*, Vancouver, Butterworth (Western Canada), 1981.

Scharpf, Fritz W. "Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis" (1966), 75 *Yale L.J.* 517.

Tarnopolsky, Walter. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté les demandes des appelants visant l'examen judiciaire de décisions de la Commission d'appel de l'immigration qui avait rejeté les demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié présentées par les appelants. Pourvois accueillis.

Ian Scott, c.r., pour les appelants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill et Indrani.

C. D. Coveney, pour l'appelant Satnam Singh.

E. A. Bowie, c.r., et *Roslyn Levine*, pour l'intimé.

Mendel M. Green, c.r., *Barbara Jackman* et *Donald Chiasson*, pour les intervenants.

JUGEMENT

Les pourvois sont accueillis et les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration sont infirmées. Les demandes des appelants visant le réexamen de leurs revendications du statut de réfugié sont renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale.

Les appelants ont droit à un jugement déclaratoire portant que le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, sous sa forme actuelle, ne s'applique pas à eux.

Version française des motifs du juge en chef Dickson et des juges Lamer et Wilson rendus par

1. LE JUGE WILSON--La question soulevée dans ces pourvois est de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (Can.)*, chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada empêche les personnes qui revendiquent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
2. Le 16 février 1984, la Cour a accordé l'autorisation de pourvoi dans ces sept affaires qui ont été jointes en vue de leur audition prévue pour le 30 avril 1984. Six des appelants n'étaient pas représentés par un avocat lorsqu'ils ont présenté leur demande d'autorisation de pourvoi et on leur a nommé un avocat pour qu'ils soient

représentés à l'audition du pourvoi proprement dit. Le septième appelant, M. Satnam Singh, était représenté par son propre avocat, tant à l'audition de sa demande d'autorisation qu'à l'audition du pourvoi. La Cour a également entendu la plaidoirie conjointe des avocats de deux intervenants, la Fédération des sociétés Sikh du Canada et le Conseil canadien des églises. Au cours de l'audition du 30 avril et du 1^{er} mai 1984, l'argumentation des avocats n'a porté que sur l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le 7 décembre 1984, les avocats ont été invités à soumettre à la Cour des observations écrites sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*.

3. Au cours de l'audition des pourvois en avril et en mai 1984, les avocats ont présenté les questions en litige de façon quelque peu différente, mais on peut dire, à mon avis, qu'ils ont fait valoir essentiellement que la Cour devrait procéder en trois étapes. Celle-ci devrait d'abord décider si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et se trouvent au Canada ont droit à la protection de l'art. 7 de la *Charte*. À supposer que cette question reçoive une réponse affirmative, la Cour devrait ensuite se demander si les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, en particulier le par. 71(1), nient les droits conférés aux appelants par l'art. 7 de la *Charte*. Enfin, à supposer que la Cour réponde à la deuxième question par l'affirmative, elle devrait déterminer si les limites imposées par la Loi aux droits des appelants sont justifiées au sens de l'art. 1 de la *Charte*.

4. Dans les observations écrites soumises en décembre 1984, les avocats ont examiné la question de savoir si la procédure établie pour statuer sur les revendications du statut de réfugié violait la *Déclaration canadienne des droits* et, en particulier, son al. 2e). Il ne peut y avoir de doute que cette loi continue de s'appliquer pleinement et

que les droits qu'elle confère sont expressément préservés par l'art. 26 de la *Charte*. Cependant, étant donné que j'estime que la présente situation relève de la protection constitutionnelle que fournit la *Charte canadienne des droits et libertés*, je préfère fonder ma décision sur la *Charte*.

5. J'estime que la suggestion des avocats de procéder en trois étapes est bonne et je l'adopterai dans l'analyse qui suit. Cependant, il importe en premier lieu de présenter les faits et le contexte législatif dans lequel les pourvois ont pris naissance.

1. Les faits

6. Les faits et l'historique des procédures des sept pourvois ont plusieurs points en commun et c'est en raison de ces similitudes que la Cour a jugé bon de les entendre ensemble. Conformément à la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, chacun des appelants a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, défini au par. 2(1) de la Loi. Après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé, en application de l'art. 45 de la Loi, qu'aucun des appelants n'était un réfugié au sens de la Convention. Chacun d'eux a alors demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer sa revendication du statut de réfugié conformément à l'art. 70 de la Loi. Conformément au par. 71(1) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration a refusé de donner suite à chacune des demandes parce qu'elle n'a pas estimé «que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition...». Chaque requérant a alors demandé l'examen judiciaire de la décision de la Commission conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10. La Cour d'appel fédérale a rejeté ces demandes.

7. Voilà pour ce qui est des similitudes. On peut établir un certain nombre de distinctions, tant sur le plan du fond que sur celui de la procédure, entre les causes des sept appelants. Six sont des citoyens de l'Inde qui revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'ils craignent d'être persécutés par les autorités indiennes en raison de leurs activités et de leurs opinions politiques, et en particulier à cause de leur association avec le parti Akali Dal de ce pays. La septième appelante, M^{me} Indrani, qui est d'origine indienne, est une citoyenne de la Guyanne. Elle revendique le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'elle craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion et de ses opinions politiques. Au cours de leur interrogatoire sous serment prévu à l'art. 45 de la Loi, les appelants ont présenté des faits différents à l'appui de leurs revendications respectives du statut de réfugié. Les parties reconnaissent qu'en l'espèce la Cour n'a pas à examiner le bien-fondé de chacune des revendications des appelants.

8. Les circonstances dans lesquelles chaque appelant en est venu à revendiquer le statut de réfugié varient également d'un cas à l'autre. L'admission au Canada de quatre des appelants (MM. Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Charanjit Singh Gill et Satnam Singh) leur a été refusée à un point d'entrée. Des enquêtes ont été tenues en vertu de l'art. 23 de la Loi afin de déterminer s'il y avait lieu de rendre des ordonnances de renvoi contre eux et c'est au cours de ces enquêtes que ceux-ci ont revendiqué le statut de réfugié. Conformément à la procédure énoncée à l'art. 45, les enquêtes prévues à l'art. 23 se sont poursuivies jusqu'à ce que l'on décide de rendre des ordonnances de renvoi contre les appelants. Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 ont alors été ajournées et, conformément au par. 45(1), un agent d'immigration supérieur a interrogé sous serment chaque appelant au sujet de sa revendication.

9. Les trois autres appelants ont revendiqué le statut de réfugié au cours des enquêtes tenues, en vertu du par. 27(4) de la Loi, afin de déterminer s'ils devaient être renvoyés après avoir été admis au Canada. L'un des appelants, M. Paramjit Singh Mann, a réussi à se dérober à l'enquête mentionnée à l'al. 27(2)f) lorsqu'il est venu pour la première fois au Canada en juillet 1977. Les agents d'immigration l'ont appris lorsque l'appelant en question s'est rendu aux autorités au mois de novembre 1980, ce qui a donné lieu à la tenue d'une enquête en vertu de l'art. 27. M^{me} Indrani est arrivée au Canada en octobre 1979 en utilisant un faux passeport et elle s'est vu accorder le statut de visiteur jusqu'au 30 novembre 1979. Les agents d'immigration se sont finalement rendus compte qu'elle travaillait illégalement et elle a été arrêtée au mois de mars 1981. On a tenu une enquête en application des al. 27(2)b) et 27(2)g) et, au cours de cette enquête, elle a revendiqué le statut de réfugié. Enfin, M. Kewal Singh est arrivé au Canada au mois de novembre 1980 et il a obtenu temporairement le statut de visiteur. À l'expiration de son statut de visiteur, il s'est rendu aux autorités de l'immigration et, parce qu'il avait perdu la qualité de visiteur, on a tenu une enquête en application de l'al. 27(2)e).

10. Les enquêtes tenues en vertu de l'art. 27 diffèrent de celles qui sont prévues à l'art. 23 surtout en ce qui concerne leur effet; dans le premier cas, il peut en résulter une ordonnance d'expulsion ou un avis d'interdiction de séjour en vertu du par. 32(6), tandis que dans le second cas il peut en résulter une ordonnance de renvoi prévue au par. 32(5), la nature de l'ordonnance ayant des conséquences importantes sur le droit de la personne de revenir plus tard au Canada. La procédure de reconnaissance du statut de réfugié énoncée aux art. 45 à 48 de la Loi et la procédure de réexamen par la Commission d'appel de l'immigration énoncée aux art. 70 et 71 n'établissent pas de

distinction importante entre les enquêtes tenues en vertu de l'art. 23 et celles tenues en vertu de l'art. 27.

11. Les avocats ont formé ces pourvois en faisant valoir que, pour les fins de l'application de la *Charte*, les différences sur le plan des faits et de la procédure ne revêtent tout simplement aucune importance. Même si j'accepte cette prétention, j'estime également qu'il faut garder ces différences à l'esprit, surtout lorsqu'on examine l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même.

2. L'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976*

12. Les appelants allèguent que les mécanismes de procédure énoncés dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, indépendamment de l'application de cette procédure à leurs cas particuliers, ont porté atteinte aux droits qui leur sont reconnus par la *Charte*. Il est donc important de situer ces dispositions dans le contexte de l'ensemble de la Loi. Si, sur le plan de l'interprétation législative, l'équité en matière de procédure demandée par les appelants n'est pas exclue par l'économie de la Loi, il va sans dire qu'il n'y a aucune raison de recourir à la *Charte*. Le litige peut être tranché par d'autres moyens. Dans l'arrêt *City of Toronto v. Outdoor Neon Displays Ltd.*, [1960] R.C.S. 307, à la p. 314, cette Cour a refusé de donner satisfaction aux avocats qui l'invitaient à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi dans des circonstances où il ne lui était pas nécessaire de le faire pour rendre une décision. Je remarque également qu'à maintes reprises la Cour suprême des États-Unis a adopté la politique de ne pas trancher des questions constitutionnelles lorsqu'elle n'est pas strictement tenue de le faire: voir *Rescue Army v. Municipal Court*, 331 U.S. 549 (1947) aux pp. 568 à 575,

et les décisions qui y sont citées. J'estime par conséquent que la Cour doit examiner attentivement

- a) les droits que la Loi confère aux réfugiés au sens de la Convention; et
- b) la procédure que la Loi énonce relativement à l'arbitrage des revendications du statut de réfugié

avant de se pencher sur l'application de la *Charte* dans ce contexte.

- a) *Les droits que la Loi sur l'immigration de 1976 confère aux réfugiés au sens de la Convention*

13. Les appelants ne tentent pas de revendiquer un droit d'entrer et de demeurer au Canada, qui soit semblable au droit reconnu aux citoyens canadiens par le par. 6(1) de la *Charte*. De même, sous le régime de la *common law*, un étranger n'a pas le droit d'entrer au Canada ou d'y demeurer sauf avec l'autorisation de Sa Majesté: *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376. Dans l'arrêt *Prata*, le juge Martland a énoncé, à la p. 380, la règle selon laquelle "Le droit des étrangers d'entrer et de demeurer au Canada, est régi par la *Loi sur l'immigration*" et le par. 5(1) prévoit que "Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer".

14. Cependant, la *Loi sur l'immigration de 1976* confère aux réfugiés au sens de la Convention certains droits limités d'entrer au Canada et d'y demeurer. La Loi prévoit la présentation d'une revendication du statut de réfugié visée par l'art. 45 dans

le cadre d'une enquête, ce qui présuppose que la personne qui revendique le statut de réfugié se trouve au Canada et relève des autorités canadiennes. La Loi et le Règlement envisagent l'établissement au Canada des réfugiés qui sont à l'étranger mais les observations qui suivent ne concernent pas ces personnes. Lorsqu'il a été reconnu qu'une personne qui se trouve au Canada est un réfugié au sens de la Convention, le par. 47(1) exige que l'arbitre reprenne l'enquête tenue en vertu de l'art. 23 ou de l'art. 27 afin de déterminer si la personne en cause remplit les conditions prévues au par. 4(2) de la Loi. Le paragraphe 4(2) prévoit qu'un réfugié au sens de la Convention «qui se trouve légalement au Canada [a] le droit d'y demeurer...» à moins qu'il ne soit établi qu'il fait partie de la catégorie des criminels ou des personnes qui se livrent à des actes de subversion, dont il est question à l'al. 4(2)b). S'il est établi que la personne est un réfugié au sens de la Convention qui remplit les conditions prévues au par. 4(2), le par. 47(3) exige que l'arbitre l'autorise à demeurer au Canada nonobstant toute autre disposition de la Loi ou du Règlement.

15. L'étendue du droit d'un réfugié de demeurer au Canada est difficile à déterminer en raison de la présence au par. 4(2) de l'expression "qui se trouve légalement au Canada". Puisqu'il faut, comme condition préalable à la tenue d'un interrogatoire en vertu de l'art. 45, que la personne qui revendique le statut de réfugié puisse faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour (voir l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 C.F. 689), il est manifeste que nulle personne reconnue comme un réfugié au sens de la Convention ne peut, en un sens, se trouver légalement au Canada. En pratique, ce cercle vicieux est évité par la délivrance d'un permis du Ministre conformément à l'art. 37, au moment où une personne est reconnue comme un réfugié au sens de la Convention, ce qui régularise le statut de la personne pour les fins du par. 4(2). L'affaire *Boun-Leua*

c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1981] 1 C.F. 259, illustre les difficultés qui peuvent surgir lorsqu'un permis du Ministre n'est pas délivré.

16. Dans l'affaire *Boun-Leua*, le requérant était un apatride né au Laos qui avait obtenu le statut de réfugié en France et s'y était établi. Il est arrivé au Canada en décembre 1978 en qualité de visiteur et, une fois son statut de visiteur expiré en janvier 1979, il s'est rendu aux agents d'immigration et a revendiqué le statut de réfugié. En définitive, il a été reconnu comme un réfugié au sens de la Convention mais il n'a pas obtenu de permis du Ministre. À la reprise de l'enquête tenue en vertu du par. 47(1), l'arbitre a décidé qu'il n'était pas un réfugié au sens de la Convention "qui se trouve légalement au Canada" et lui a émis un avis d'interdiction de séjour. Le requérant a fait une demande d'examen judiciaire de cette décision conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge Urie, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a rejeté cette demande. Il formule les observations suivantes, aux pp. 263 et 264:

D'autre part, ni le droit de résider en permanence au Canada ni celui d'y demeurer pour une durée déterminée ne sont accordés à un réfugié au sens de la Convention. Son droit de séjour dépend du fait qu'il est un réfugié qui a dû fuir son pays d'origine. Si, pour quelque raison que ce soit, il ne remplit plus les conditions d'un réfugié au sens de la Convention, il s'expose à une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. La durée de son séjour, en tant que réfugié au sens de la Convention, ne peut être fixée que par un permis délivré par le Ministre conformément à l'article 37 de la Loi. Si aucun permis n'est délivré et qu'il appartient à une catégorie inadmissible, il peut faire l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'expulsion. Un réfugié au sens de la Convention se voit accorder les seuls droits suivants, à savoir, en premier lieu, de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées (article 55 de la Loi) et, en second lieu, d'interjeter appel d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui en invoquant un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait et en faisant valoir que "compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion", il ne devrait pas être renvoyé du Canada (articles 72(2)a) et b) et 72(3)).

Ce qui précède me force à conclure que le fait que le Ministre décide qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention ne confère pas à cette personne, contrairement à ce qu'a prétendu l'avocat du requérant, un statut quelconque. La décision du Ministre ne lui accorde que les droits que j'ai mentionnés. En l'espèce, le requérant étant un réfugié en France, il peut retourner en ce pays dans la mesure où le visa que lui a délivré ce pays est toujours valide. Puisque la France l'a considéré comme un réfugié, le Canada, en tant que signataire de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, pourrait difficilement lui refuser cette qualité. Mais là n'est pas la question. Puisque l'intéressé peut retourner en France, qui n'est pas son pays d'origine ou un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées, le Ministre n'est nullement obligé de l'autoriser à demeurer au Canada. Le séjour au Canada du requérant n'est fondé sur aucun droit. Par conséquent, à mon avis, l'avocat du requérant échoue dans sa prétention selon laquelle le fait que le Ministre ait décidé que son client était un réfugié au sens de la Convention lui donne le droit de demeurer au Canada.

17. Bien que je sois d'accord avec la décision prise par le juge Urie concernant les faits qui lui ont été soumis, je crois que ses motifs peuvent avoir trop affaibli la situation du réfugié au sens de la Convention en vertu de la Loi. Outre les droits importants énoncés aux art. 55 et 72, il me semble qu'un réfugié au sens de la Convention a le droit d'exiger du Ministre qu'il exerce d'une façon équitable et conforme à des principes appropriés son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis en vertu de l'art. 37 et que, si le Ministre omet de le faire, le réfugié peut avoir le droit d'engager des procédures en vertu de l'al. 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*: voir les arrêts *Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470, à la p. 479 (le juge Spence); *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 211.
18. Dans l'affaire *Boun-Leua*, comme l'a fait remarquer le juge Urie, le requérant était en mesure de retourner en France où sa vie et sa liberté n'étaient pas menacées et obliger celui-ci à retourner en France n'était pas contraire aux obligations du Canada envers les réfugiés. D'autre part, le par. 2(2) et l'al. 3g) de la *Loi sur l'immigration de 1976* prévoient que la Loi doit être mise en oeuvre de manière à

remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international.

Ces dispositions se lisent ainsi:

2. ...

(2) Dans l'expression "réfugié au sens de la Convention", le terme "Convention" désigne la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et le protocole signé à New York le 31 janvier 1967.

3. Il est, par les présentes, déclaré que la politique d'immigration du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en oeuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international, en reconnaissant la nécessité

...

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées;

19. Le préambule de la Convention et du Protocole prévoit ce qui suit:

Considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

...

La Convention définit ainsi le terme "réfugié":

A. Aux fins de la présente convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne:

...craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

...

(Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. HCR/INF/29/Rev. 2, chap. 1, article 1, paragraphe A2)).

20. J'estime donc qu'un réfugié au sens de la Convention dont la sécurité est menacée dans un autre pays a le droit de compter sur la volonté de ce pays de faire honneur aux obligations qu'il a contractées en qualité de signataire de la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés: (voir les arrêts *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639, aux pp. 657 à 662 (le juge Pigeon, dissident); *Hurt c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340).

b) *La procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention*

21. L'expression "réfugié au sens de la Convention" est définie de la façon suivante au par. 2(1) de la Loi:

"réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

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

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

22. Comme je l'ai fait remarquer, la procédure à suivre pour reconnaître si une personne est un réfugié au sens de la Convention et celle applicable au réexamen des revendications de ce statut par la Commission d'appel de l'immigration sont énoncées aux art. 45 à 48 et 70 à 71 respectivement. En ce qui concerne tout d'abord la reconnaissance, l'art. 45 prévoit:

45. (1) Une enquête, au cours de laquelle la personne en cause revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, doit être poursuivie. S'il est établi qu'à défaut de cette revendication, l'enquête aurait abouti à une ordonnance de renvoi ou à un avis d'interdiction de séjour, elle doit être ajournée et un agent d'immigration supérieur doit procéder à l'interrogatoire sous serment de la personne au sujet de sa revendication.

(2) Après l'interrogatoire visé au paragraphe (1), la revendication, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, est transmise au Ministre pour décision.

(3) Une copie de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) est remise à la personne qui revendique le statut de réfugié.

(4) Le Ministre, saisi d'une revendication conformément au paragraphe (2), doit la soumettre, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié institué par l'article 48. Après réception de l'avis du comité, le Ministre décide si la personne est un réfugié au sens de la Convention.

(5) Le Ministre doit notifier sa décision par écrit, à l'agent d'immigration supérieur qui a procédé à l'interrogatoire sous serment et à la personne qui a revendiqué le statut de réfugié.

(6) Toute personne faisant l'objet de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) doit être informée qu'elle a droit aux services d'un avocat, d'un procureur ou de tout autre conseil pour la représenter et il doit lui être donné la possibilité de choisir un conseil, à ses frais.

Il est difficile de qualifier cette procédure d'"audition" au sens traditionnel: voir l'arrêt *Brempong*, précité, aux pp. 217 et 218. Comme l'a fait remarquer le juge Urie dans cet arrêt à la p. 217, renvoi 7, la procédure "n'est pas contradictoire" en principe puisque seul le requérant a le droit d'être représenté par un avocat. Le juge Urie a décrit la procédure comme étant "de nature purement administrative" et l'avocat du Ministre intimé a adopté ce qualificatif au cours des plaidoiries en l'espèce.

23. Dans l'arrêt *Mensah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 70, le juge Pratte a fait remarquer, à la p. 71, qu'en adoptant l'art. 45 "le législateur n'entendait pas soumettre le Ministre ou le comité consultatif sur le statut de réfugié à l'obligation procédurale d'équité qu'invoque le requérant". Si, en faisant cette affirmation, le juge Pratte a voulu laisser entendre que le législateur a exclu l'obligation d'équité énoncée dans l'arrêt de cette Cour *Nicholson c.*

Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311, j'estime qu'il a dû faire erreur. Dans cet arrêt, le juge en chef Laskin a expressément adopté, à la p. 324, ce que le juge Megarry a déclaré dans la décision *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (R.-U.), à la p. 1378: [TRADUCTION] "dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement". En d'autres termes, le simple fait de considérer l'obligation du Ministre prévue à l'art. 45 comme étant de nature administrative n'exclut pas l'obligation d'agir équitablement énoncée dans l'arrêt *Nicholson*: voir *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 750 (le juge Estey); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, aux pp. 623 et 624, 628 à 631 (le juge Dickson, alors juge puîné).

24. Cependant, l'existence de l'obligation d'agir équitablement ne définit pas son contenu. J'estime, par conséquent, que l'observation du juge Pratte dans l'arrêt *Mensah* visait à préciser que l'obligation d'agir équitablement imposée au Ministre dans le contexte de l'art. 45 ne l'oblige pas à permettre à la personne qui revendique le statut de réfugié de répondre aux objections qu'il oppose à sa revendication, comme l'a prétendu l'avocat en l'espèce. Dans l'arrêt *Martineau*, précité, le juge Dickson (alors juge puîné) fait remarquer, à la p. 630 de ses motifs concourants, que «Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas...» Comme l'a souligné le juge Estey dans l'affaire *Inuit Tapirisat*, à la p. 755: "Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe [de l'équité en matière de procédure] s'applique".

25. L'avocat de l'intimé en l'espèce a fait valoir que la Loi ne prévoit pas d'audition devant le Ministre ou le comité consultatif sur le statut de réfugié et qu'en rendant une décision ceux-ci ont le droit de se fonder sur ce qu'il a décrit comme [TRADUCTION] "la connaissance qu'a le gouvernement des affaires internationales". Suivant mon interprétation de l'art. 45 et en particulier du par. 45(4), ces arguments semblent justes. Il ressort clairement du par. 45(4) que la Loi n'offre à la personne qui revendique le statut de réfugié aucune possibilité de se faire entendre si ce n'est au moyen de sa revendication et de la transcription de son interrogatoire sous serment. La Loi ne semble pas non plus offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié la possibilité de commenter l'avis donné au Ministre par le comité consultatif sur le statut de réfugié. Le fonctionnement en vase clos du processus est renforcé par le fait que l'art. 123 de la Loi autorise le Ministre à déléguer les pouvoirs que lui confère l'art. 45 et, en fait, ces pouvoirs sont habituellement délégués au greffier du comité consultatif sur le statut de réfugié: voir *Wieckowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655, à la p. 656. Par conséquent, il semblerait essentiellement que le comité consultatif sur le statut de réfugié est un organisme doté d'un pouvoir décisionnel qui agit sans la participation des personnes dont il détermine le statut et qu'il applique des politiques et utilise des renseignements auxquels n'ont pas accès les personnes qui revendiquent le statut de réfugié. Le comité et le Ministre sont tenus d'agir équitablement dans l'exercice de leurs fonctions en ce sens qu'ils ne peuvent pas rendre des décisions arbitraires et qu'ils doivent s'efforcer de traiter de la même façon les cas analogues. Je ne crois pas cependant que les tribunaux puissent interpréter l'obligation d'agir équitablement de manière à soumettre le comité à des contraintes en matière de procédure qui sont incompatibles avec le processus décisionnel établi par le législateur.

26. Quoi qu'il en soit, l'exercice par le Ministre de la compétence que lui confère l'art. 45 ne peut faire l'objet d'un examen judiciaire en l'espèce. Comme l'a fait remarquer le juge Urie dans l'arrêt *Brempong*, précité, il ne peut y avoir d'examen judiciaire en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* dans le cas d'une «décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire...» Ainsi, malgré la tendance de l'arrêt *Nicholson* à supprimer l'importance de la distinction entre les fonctions administratives et judiciaires ou quasi judiciaires aux fins de déterminer si l'équité en matière de procédure est requise dans le processus décisionnel, la *Loi sur la Cour fédérale* maintient l'importance de cette distinction aux fins de déterminer si le contrôle judiciaire peut être exercé par voie de *certiorari* en vertu de l'al. 18a) ou par voie d'examen en vertu de l'art. 28: voir l'arrêt *Martineau*, précité, aux pp. 629 et 637. Étant donné que les appelants n'ont pas contesté de la manière appropriée l'équité, sur le plan de la procédure, de la décision du Ministre rendue en vertu de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, je ne crois pas que la Cour ait compétence en l'espèce pour examiner ces décisions ou les mécanismes par lesquels celles-ci ont été rendues, si ce n'est pour mieux faire comprendre le système de procédure établi par la Loi relativement aux revendications du statut de réfugié.

27. Il n'est pas nécessaire cependant que le statut du requérant soit réglé de façon définitive par la décision que rend le Ministre, conformément à l'art. 45, après avoir reçu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié. Aux termes du par. 70(1) de la Loi, la personne dont la revendication du statut de réfugié a été refusée par le Ministre peut, dans le délai prescrit par le par. 40(1) du Règlement, c'est-à-dire dans les quinze jours à compter du moment où il est informé de ce refus, présenter à la Commission d'appel de l'immigration une demande de réexamen de sa revendication.

Le paragraphe 70(2) exige de la personne qui revendique le statut de réfugié qu'elle joigne à sa demande une copie de la transcription de l'interrogatoire sous serment visé au par. 45(1) ainsi qu'une déclaration sous serment énonçant le fondement de la demande, les faits invoqués par l'appelant ainsi que les renseignements et les éléments de preuve que le requérant se propose de fournir au cours de l'audition de la demande de réexamen. L'alinéa 70(2)d) permet également au requérant d'énoncer dans sa déclaration toutes autres observations qu'il estime pertinentes.

28. Les fonctions que doit remplir la Commission d'appel de l'immigration lorsqu'elle est saisie d'une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié sont énoncées à l'art. 71 que voici:

71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

(2) Au cas où, conformément au paragraphe (1), la Commission permet à la demande de suivre son cours, elle avise le Ministre des date et lieu de l'audition et lui donne l'occasion de se faire entendre.

(3) La Commission, après s'être prononcée sur le statut du demandeur, en informe par écrit le Ministre et le demandeur.

(4) La Commission peut et, à la requête du demandeur ou du Ministre, doit motiver sa décision.

29. Si la Commission décidait, en application du par. 71(1), que la demande doit suivre son cours, les parties sont toutes d'accord pour dire que l'audition qui serait

tenue conformément au par. 71(2) serait de nature quasi judiciaire et assujettie à toutes les règles de justice naturelle. Cependant, les dispositions de la Loi n'habilitent pas la Commission à autoriser l'audition d'une demande de réexamen dans tous les cas. Elle ne peut le faire que si «la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition...» Dans l'arrêt *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, cette Cour a interprété ces mots comme exigeant que la Commission ne laisse la demande suivre son cours que si elle estime que le requérant sera "probablement" en mesure d'établir le bien-fondé de sa demande à l'audition, suivant ainsi le critère énoncé par le juge Urie dans l'arrêt *Lugano c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 2 C.F. 438.

30. Dans les motifs concourants qu'il a rédigés dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Kwiatkowsky* (1980), 34 N.R. 237, le juge Le Dain formule l'observation suivante, à la p. 240, au sujet du pouvoir conféré à la Commission d'appel de l'immigration par le par. 71(1):

Il s'agit d'un pouvoir assez exceptionnel, celui de déterminer à un stade préliminaire, non pas s'il existe un moyen de défense valable, mais s'il y a une chance de succès, quand bien même une audition pourrait servir à renforcer la cause. Bien que l'exercice de ce pouvoir ne manque pas de nous préoccuper, il s'agit toutefois d'un pouvoir que le Parlement a expressément conféré à la Commission pour des raisons qu'il a jugées bonnes. En fait, c'est le pouvoir de décider de la question du statut de réfugié après l'examen de l'interrogatoire et de la déclaration sous serment.

(C'est moi qui souligne.)

31. Je suis d'accord avec ces observations. La question soumise à cette Cour dans l'affaire *Kwiatkowsky* était de savoir non pas s'il y a eu un déni de justice

naturelle mais si la Commission d'appel de l'immigration a appliqué un critère erroné dans l'exercice du pouvoir que lui confère le par. 71(1). Toutefois, il ressort implicitement de l'arrêt de la Cour que la Loi limite la portée de l'audition dont bénéficient les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, ce qui est difficilement conciliable avec les principes de justice naturelle: voir l'arrêt *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, aux pp. 659 et 660 (le juge Pigeon, dissident).

32. Dans l'arrêt *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, le juge en chef Rinfret décrit ainsi, à la p. 154, l'obligation qui incombe à cette Cour d'interpréter les lois en conformité avec les principes de justice naturelle:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. A mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.

(C'est moi qui souligne.)

Le juge Fauteux (alors juge puîné) affirme dans le même arrêt, à la p. 166:

Il est de règle que l'application du principe *audi alteram partem* est implicitement sous-entendue dans les lois attribuant aux corps administratifs des fonctions d'ordre judiciaire. Maxwell: *On Interpretation of Statutes*, 9th ed., 368. Le Législateur est présumé tenir compte de cette règle en édictant ces lois. Pour en suspendre l'opération, il faut donc, dans la loi, un texte explicite à cet effet ou une inférence en ayant l'équivalence.

(C'est moi qui souligne.)

Dans un bon nombre d'arrêts subséquents, dont l'arrêt *Nicholson*, précité, cette Cour est arrivée à la même conclusion: voir l'ouvrage de Pue, *Natural Justice in Canada* (1981), aux pp. 82 à 84. Cependant, il me semble que, dans le présent cas, le par. 71(1) est précisément le genre de disposition expresse qui empêche les tribunaux de considérer que les principes de justice naturelle s'appliquent à un système établi par la loi pour statuer sur les droits des particuliers.

33. Si je comprends bien, les appelants prétendent essentiellement qu'ils n'ont pas eu vraiment la possibilité de présenter leurs revendications de statut de réfugié ni de savoir ce qu'ils devaient établir. Je ne crois pas qu'on puisse laisser entendre que la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* n'a pas été suivie correctement quand on a statué sur leurs revendications. Je ne pense pas non plus qu'on puisse interpréter les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976* de manière à exiger un degré de justice naturelle ou d'équité en matière de procédure qui soit beaucoup plus élevé que celui mentionné dans l'analyse qui précède. Les termes mêmes de la Loi semblent s'y opposer. Donc, pour avoir gain de cause, les appelants doivent, à mon avis, démontrer que la *Charte* exige que la Cour passe outre à la décision du législateur d'exclure le genre d'équité en matière de procédure que demandent les appelants.

3. L'application de la Charte

- a) *Les appelants ont-ils droit à la protection de l'art. 7 de la Charte?*

34. L'alinéa 32(1)a) de la *Charte* prévoit ce qui suit:

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement...

Étant donné que l'immigration est manifestement un domaine qui relève du Parlement en vertu du par. 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même et son administration par le gouvernement du Canada sont assujetties aux dispositions de la *Charte*.

35. L'article 7 de la *Charte* prévoit que «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». L'avocat des appelants compare l'emploi du mot "Chacun" à l'art. 7 avec les mots utilisés dans d'autres articles, comme par exemple, "Tout citoyen canadien" à l'art. 3, "Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada" au par. 6(2) et "Les citoyens canadiens" à l'art. 23. Il conclut que le mot "Chacun" employé à l'art. 7 vise à englober une catégorie de personnes plus large que les citoyens et les résidents permanents. L'avocat du Ministre admet que "Chacun" est suffisamment général pour inclure les appelants et je suis disposée à accepter que ce mot englobe tout être humain qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujetti à la loi canadienne.

36. Cette prémisse étant acceptée, il s'agit alors de savoir si les droits que les appelants tentent de faire valoir sont visés par l'art. 7. L'avocat du Ministre prétend que non. Il soutient que l'exclusion ou le renvoi des appelants du Canada ne porterait pas

atteinte au "droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de [leur] personne". Il avance trois arguments principaux à l'appui de cette prétention.

37. Le premier argument peut être décrit comme fondé sur la théorie d'un "seul droit" formulée par le juge Marceau dans l'arrêt *La Reine c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745, aux pp. 773 et 774. Selon l'avocat, les termes "droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne" forment un seul droit constitué de parties intimement reliées et ce droit se rapporte aux questions de mort, d'arrestation, de détention, de liberté physique et de châtement corporel de la personne. L'avocat soutient en outre que l'art. 7 ne protège les personnes contre les atteintes à ce genre de droit que si ces atteintes résultent d'une violation des principes de justice fondamentale. Cet argument en soi n'aide pas beaucoup la cause du Ministre puisque les appelants soutiennent qu'en dépit de cette interprétation restrictive de l'art. 7 leurs droits relatifs aux questions de mort, d'arrestation, de détention, de liberté physique et de châtement corporel sont effectivement touchés. Les avocats des appelants ont adopté deux méthodes différentes pour tenter de démontrer cela.

38. M^e Coveney, au nom de l'appelant Satnam Singh, et M^e Jackman, au nom des intervenants qui ont appuyé la position des appelants, ont prétendu que, de par la définition même d'un réfugié au sens de la Convention, le rejet du droit d'un tel réfugié de demeurer au Canada porte atteinte à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, au sens que lui donne l'avocat du Ministre. En d'autres termes, étant donné qu'un réfugié au sens de la Convention est, par définition, une personne qui "craint avec raison d'être persécutée", le refus de lui accorder refuge a pour effet de l'exposer à un danger de mort, à une diminution importante de sa liberté physique ou à un châtement corporel dans son pays d'origine.

39. M^e Scott qui représente les six autres appelants a adopté un point de vue différent. Il a souligné que la Loi habilite les agents d'immigration à détenir les appelants pour fins d'interrogatoire en vertu de l'art. 23 ou 27 et pour fins de renvoi: voir les par. 20(1), 23(3), 23(5) et les art. 104 à 108. Il a prétendu qu'en soi la détention des appelants par les agents d'immigration canadiens priverait les appelants de leur liberté dans ce pays et qu'il serait contraire à l'art. 7 de les priver de cette liberté à moins que ce ne soit en conformité avec les principes de justice fondamentale.

40. L'avocat du Ministre, M^e Bowie, a tenté de réfuter ces deux arguments. En ce qui concerne le premier argument, il a soutenu que l'art. 7 de la *Charte* protège les particuliers contre les actes des législatures et des gouvernements du Canada, de ses provinces et de ses territoires, mais non contre les actes d'autres personnes ou de gouvernements étrangers. Il s'est fondé sur l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 2 C.F. 347, où le juge Pratte affirme, à la p. 349:

La décision de la Commission [d'appel de l'immigration] n'a pas eu pour effet de porter atteinte au droit du requérant à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Si, après avoir regagné son propre pays, le requérant devient victime d'une atteinte à l'un quelconque de ces droits, ce sera par suite d'actes accomplis par les autorités ou par d'autres gens de ce pays; ce ne sera pas une conséquence directe de la décision de la Commission. Selon nous, l'article 7 vise le cas où des autorités canadiennes, dans l'application de lois canadiennes, portent atteinte à ces droits.

Quant au second argument, M^e Bowie a fait remarquer que les procédures de détention et de renvoi prévues par la Loi sont les mêmes, qu'il s'agisse de personnes qui revendiquent le statut de réfugié ou de toute autre personne et il a prétendu que ces dispositions sont compatibles avec les principes de justice fondamentale.

41. Il me semble que, aux fins de décider si on a porté atteinte au droit des appelants à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne au sens de l'art. 7 de la *Charte*, nous devons d'abord déterminer quels droits leur sont conférés par la *Loi sur l'immigration de 1976*. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le par. 5(1) de la Loi ne reconnaît qu'aux personnes visées à l'art. 4 le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer. Les appelants ne bénéficient donc pas de ce droit. La Loi accorde cependant à un réfugié au sens de la Convention certains droits qu'elle ne confère pas à d'autres, notamment le droit de demander au Ministre de décider, en vertu de principes appropriés, s'il y a lieu de délivrer un permis l'autorisant à entrer au Canada et à y demeurer (par. 4(2) et art. 37), le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées (art. 55) et le droit d'interjeter appel d'une ordonnance de renvoi ou d'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui (al. 72(2)a), al. 72(2)b) et par. 72(3)).

42. Nous devons par conséquent nous demander si l'atteinte à ces droits constitue une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne au sens de l'art. 7 de la *Charte*. Même si nous acceptons la théorie d'un "seul droit" avancée par l'avocat du Ministre dans son interprétation de l'art. 7, nous devons reconnaître, à mon avis, que le "droit" qui est énoncé à l'art. 7 comporte trois éléments: la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Si je comprends bien la théorie d'un "seul droit", on ne laisse pas entendre qu'il doit y avoir atteinte à ces trois éléments pour qu'il y ait atteinte au "droit" que confère à une personne l'art. 7. En d'autres termes, je crois que la théorie d'un "seul droit" avancée par l'avocat permet de dire que l'atteinte à la "sécurité de la personne" des appelants, par exemple, constitue une atteinte au "droit" que leur confère l'art. 7, qu'il soit également possible ou non d'affirmer qu'il y a eu atteinte à leur vie ou à leur liberté. Si je comprends bien, la théorie d'un "seul

droit" est soumise à l'appui d'une interprétation stricte des mots "vie", "liberté" et "sécurité de sa personne" comme constituant différents aspects d'un seul concept plutôt que comme constituant des concepts distincts dont chacun doit être interprété séparément.

43. Il est certain que les concepts du droit à la vie, du droit à la liberté et du droit à la sécurité de sa personne peuvent avoir plusieurs acceptions. Le Quatorzième amendement de la Constitution des États-Unis prévoit notamment: [TRADUCTION] «...et aucun état n'a le droit de porter atteinte à la vie, à la liberté ou aux biens d'une personne sans l'application régulière de la loi...». Dans l'arrêt *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972), à la p. 572, le juge Stewart a expliqué ainsi la notion de liberté incorporée dans le Quatorzième amendement:

[TRADUCTION] "Même si cette Cour n'a pas tenté de définir avec exactitude la liberté...garantie [par le Quatorzième amendement], ce terme a souvent été examiné et certains des éléments qui y sont compris ont été précisés de façon définitive. Ce terme s'entend sans aucun doute non seulement de l'absence de contrainte physique mais également du droit des particuliers de contracter, de vaquer aux occupations ordinaires de la vie, d'acquérir des connaissances utiles, de se marier, de fonder un foyer et d'élever des enfants, d'adorer Dieu selon sa conscience et, en général, de jouir des privilèges reconnus depuis longtemps...comme étant essentiels à la poursuite du bonheur par les hommes libres." *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390, 399. Dans la constitution d'un peuple libre, il ne fait aucun doute que le terme "liberté" doit avoir un sens large. Voir, par exemple, *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497, 499 et 500; *Stanley v. Illinois*, 405 U.S. 645.

La théorie d'un "seul droit" avancée par l'avocat du Ministre laisse entendre que cette conception de la "liberté" est trop large pour être utilisée dans notre interprétation de l'art. 7 de la *Charte*. Même si cet argument est valable, il me semble cependant qu'il incombe à la Cour de préciser le sens de chacun des éléments, savoir la vie, la liberté et la sécurité de la personne, qui constituent le "droit" mentionné à l'art. 7.

44. Pour revenir aux faits soumis à la Cour, on se rappellera qu'un réfugié au sens de la Convention est par définition une personne qui craint avec raison d'être persécutée dans le pays qu'elle fuit. À mon avis, si on la prive des moyens que lui offre la Loi d'échapper à cette crainte d'être persécutée, cela a pour effet tout au moins de *porter atteinte* à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne suivant le sens strict proposé par l'avocat du Ministre. Il s'agit cependant de savoir si une telle atteinte constitue une "atteinte" au sens de l'art. 7.
45. On doit reconnaître, par exemple, que même si un réfugié au sens de la Convention craint avec raison d'être persécuté, il ne s'ensuit pas automatiquement que l'on portera atteinte à sa vie ou à sa liberté s'il est renvoyé dans son pays. Peut-on dire que les fonctionnaires canadiens portent atteinte au droit d'un réfugié au sens de la Convention à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne s'il est renvoyé à tort dans un pays où il *peut* être menacé de mort, d'emprisonnement ou d'une autre forme de persécution? L'argument de l'avocat, selon lequel le refus d'accorder les recours prévus par la Loi ne porte pas atteinte en soi au droit à la vie ou à la liberté que possède un réfugié au sens de la Convention, peut être valable dans une certaine mesure. Il peut en résulter que quelqu'un d'autre porte atteinte à sa vie ou à sa liberté, mais il n'est pas certain que cela se produira.
46. Toutefois, je ne puis accepter la prétention de l'avocat du Ministre selon laquelle la négation des droits que la Loi confère à un réfugié au sens de la Convention ne constitue pas une atteinte à la sécurité de sa personne. Comme le mot "liberté", l'expression "sécurité de sa personne" peut avoir plusieurs sens. L'expression "sécurité de la personne" figure à l'al. 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* et son interprétation dans ce contexte aurait peut-être pu nous aider à l'interpréter

correctement dans le contexte de la *Charte*. Malheureusement, la jurisprudence ne précise pas le sens de ces termes, même si l'expression a été mentionnée jusqu'à un certain point dans des arrêts comme *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616, aux pp. 628 à 634 (le juge en chef Laskin, dissident), *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, et *R. v. Berrie* (1975), 24 C.C.C. (2d) 66, à la p. 70. Dans son document de travail n° 26 intitulé *Le traitement médical et le droit criminel* (1980), la Commission de réforme du droit précise, aux pp. 6 et 7:

Le droit à la sécurité de la personne signifie non seulement la protection de l'intégrité physique, mais encore le droit aux choses nécessaires à la vie...

La Commission définit ensuite le droit aux choses nécessaires à la vie en fonction du par. 1 de l'art. 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) qui prévoit:

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Des glossateurs ont également préconisé l'adoption d'une conception large semblable de la "sécurité de sa personne" pour les fins de l'interprétation de l'art. 7 de la *Charte*. Voir Garant, "Libertés fondamentales et justice naturelle", Tarnopolsky et Beaudoin (éd.), dans *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), aux pp. 336, 337 et 345 à 349; Manning, *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982* (1983), aux pp. 249 à 254.

47. Pour les fins de l'espèce, il n'est pas nécessaire, à mon avis, de se demander si on doit adopter une interprétation aussi large de l'expression "sécurité de sa personne" employée à l'art. 7 de la *Charte*. Il me semble que même si on adopte l'interprétation stricte préconisée par l'avocat du Ministre, l'expression "sécurité de sa personne" doit englober tout autant la protection contre la menace d'un châtiment corporel ou de souffrances physiques, que la protection contre le châtiment lui-même. Je constate, en particulier, qu'un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la Loi, de ne pas «...être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées...» À mon avis, la négation d'un tel droit ne peut que correspondre à une atteinte à la sécurité de sa personne au sens de l'art. 7.

48. Ce point de vue est appuyé par au moins une décision d'une cour d'instance inférieure concernant l'application de l'art. 7 de la *Charte*. Dans l'affaire *Collin c. Lussier*, [1983] 1 C.F. 218 (infirmée en appel [1985] 1 C.F. 124), le requérant a demandé un bref de *certiorari* à la Division de première instance de la Cour fédérale en vue d'obtenir l'annulation de la décision de l'intimé de le faire transférer d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale. Il a prétendu que le transfèrement mettait en danger la "sécurité de sa personne" et qu'il portait atteinte aux droits que lui confère l'art. 7 parce qu'il n'était pas fait en conformité avec les principes de justice fondamentale. Le juge Décary affirme, à la p. 239:

...cette détention, en augmentant l'anxiété du requérant due à son état de santé, risque d'aggraver sa maladie et en le privant d'accès à des soins médicaux adéquats, elle porte atteinte effectivement à la sécurité de sa personne.

Il convient de souligner que le requérant n'a pas établi qu'il y avait eu détérioration de sa santé; il a simplement démontré qu'il y aurait probablement détérioration de sa

santé. On a jugé que, dans les circonstances, cela était suffisant pour constituer une atteinte au droit à la sécurité de sa personne.

49. On doit reconnaître qu'à ce stade les appelants ne peuvent pas invoquer des droits de réfugié au sens de la Convention; ils prétendent avoir droit à l'application des principes de justice fondamentale lorsqu'il s'agit de reconnaître s'ils sont des réfugiés au sens de la Convention. Certains arrêts portant sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits* à la détermination des droits conférés aux particuliers par la législation en matière d'immigration pourraient laisser entendre que, quelle que soit la procédure que la loi elle-même prescrit au sujet de la détermination des droits, cette procédure constitue une "application régulière de la loi" au sens de l'al. 1a) et est conforme à la "justice fondamentale" dont il est question à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*: voir *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, précité, à la p. 383; *Rebrin v. Bird and Minister of Citizenship and Immigration*, [1961] R.C.S. 376, aux pp. 381 à 383; *Louie Yuet Sun v. The Queen*, [1961] R.C.S. 70; *U.S. ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537 (1950), à la p. 544. Comme l'a fait remarquer le professeur Tarnopolsky (tel était alors son titre) dans son texte intitulé *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed., 1975), à la p. 273:

[TRADUCTION] Les tribunaux ont constamment décidé que l'immigration est un privilège et non un droit.

50. La dichotomie entre privilèges et droits a contribué de façon importante à restreindre l'application de la *Déclaration canadienne des droits*, comme il ressort des motifs du juge Martland dans l'arrêt *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570, lequel affirme, à la p. 588:

L'appelant s'appuie aussi sur l'al. e) de l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits* qui prévoit que nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Dans l'arrêt *McCaud* [[1965] 1 C.C.C. 168], le juge Spence à l'opinion duquel la Cour a unanimement souscrit en appel, a décidé que les dispositions de l'al. e) de l'art. 2 ne s'appliquent pas à la révocation des libérations conditionnelles en vertu des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*.

L'appelant n'avait aucun droit à une libération conditionnelle. Elle lui a été octroyée à la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles. Il n'avait aucun droit de demeurer en liberté à ce titre. Sa libération conditionnelle était susceptible de révocation à la discrétion absolue de la Commission.

Je ne crois pas que ce genre d'analyse soit acceptable en ce qui concerne la *Charte*. Il me semble plutôt que l'adoption récente de la *Charte* par le Parlement et neuf des dix provinces, comme partie de la Constitution canadienne, a clairement indiqué aux tribunaux qu'ils devraient réexaminer l'attitude restrictive qu'ils ont parfois adoptée en abordant la *Déclaration canadienne des droits*. Je suis par conséquent d'avis qu'il faut préférer le point de vue adopté, en dissidence, par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Mitchell* à celui de la majorité lorsqu'il s'agit de savoir si la *Charte* s'applique à la détermination des droits conférés par la loi à un particulier.

51. Dans l'affaire *Mitchell*, il s'agissait de savoir si, en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*, le par. 16(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* devait être interprété de manière à exiger de la Commission des libérations conditionnelles qu'elle accorde une audition impartiale à la personne en liberté conditionnelle avant de révoquer sa libération conditionnelle. Le juge en chef Laskin a mis l'accent sur les conséquences, pour l'intéressé, de la révocation de sa libération conditionnelle et il a conclu qu'on ne pouvait pas qualifier cette libération de "simple

privilège", même si la personne en liberté conditionnelle n'avait aucun droit absolu d'être mise en liberté. Voici ce qu'il affirme, à la p. 585:

Mis ensemble, les al. c)(i) et e) de l'art. 2 [de la *Déclaration canadienne des droits*] exigent que, pour la révocation de la libération conditionnelle, la procédure offre un minimum de garanties, quoi que l'on puisse dire du caractère confidentiel et délicat du régime de libération conditionnelle.

52. Il me semble que les appelants en l'espèce disposent d'un argument encore plus solide que celui de l'appelant dans l'affaire *Mitchell*. M. Mitchell avait droit tout au plus à ce que la Commission des libérations conditionnelles tienne une audition concernant la révocation de sa libération conditionnelle et à ce qu'elle décide, à partir de considérations pertinentes, si elle devait maintenir sa libération conditionnelle. La Loi ne lui accordait aucun droit à la libération conditionnelle elle-même; il avait plutôt droit à un examen approprié de la question de savoir s'il pouvait demeurer en liberté conditionnelle. Par contre, si les appelants avaient été déclarés réfugiés au sens de la Convention suivant la définition du par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ils auraient eu droit aux privilèges de ce statut prévus dans la Loi. Étant donné les conséquences que la négation de ce statut peut avoir pour les appelants si ce sont effectivement des personnes "craignant avec raison d'être persécutée[s]", il me semble inconcevable que la *Charte* ne s'applique pas de manière à leur donner le droit de bénéficier des principes de justice fondamentale dans la détermination de leur statut.

53. Vu cette conclusion, il est peut-être inutile d'examiner en détail les arguments de M^e Scott. Je dois cependant admettre que j'hésite quelque peu à adopter son analogie avec le droit américain selon laquelle les personnes qui se trouvent à l'intérieur du pays ont droit à la protection de la *Charte* tandis que celles qui demandent simplement l'autorisation d'entrer n'y ont pas droit. En premier lieu, on doit

souligner que la présence dans ce pays de quatre des appelants qui se sont vu refuser l'entrée au Canada est uniquement due au fait que la Loi prévoit un mécanisme permettant leur mise en liberté. Comme l'a fait remarquer M^e Jackman, une règle accordant la protection de la *Charte* aux réfugiés qui réussissent à entrer au pays et non à ceux qui demandent leur admission à un point d'entrée équivaldrait à récompenser ceux qui ont cherché à se soustraire à l'application de nos lois sur l'immigration au détriment de ceux qui ont soumis leur cas ouvertement à la première occasion.

54. On peut également objecter, me semble-t-il, que la règle américaine ne fait pas la différence entre le statut spécial que la Loi accorde aux réfugiés au sens de la Convention qui se trouvent dans ce pays et le statut des autres personnes qui cherchent à entrer au Canada ou à y demeurer. Si je comprends bien le droit américain, les étrangers que le gouvernement cherche à renvoyer des États-Unis bénéficient depuis longtemps de la protection constitutionnelle des Cinquième et Quatorzième amendements (*The Japanese Immigrant Case*, 189 U.S. 86 (1903)), mais les personnes qui demandent l'autorisation d'entrer et que le gouvernement refuse de laisser entrer ne jouissent pas de cette protection (*U.S. ex. rel. Knauff v. Shaughnessy*, précité). Cette distinction faite dans l'arrêt *Knauff* et précisée dans l'arrêt *Shaughnessy v. U.S. ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953), à la p. 210, s'explique par le fait que [TRADUCTION] "les tribunaux reconnaissent depuis longtemps le pouvoir d'expulser les étrangers comme un attribut fondamental de la souveraineté exercée par les ministères politiques gouvernementaux qui échappent en grande partie au contrôle judiciaire". En ce sens, le respect que les tribunaux américains manifestent envers les organes politiques gouvernementaux dans le domaine de l'immigration a été décrit comme un aspect de la doctrine des questions politiques: voir l'article de Scharpf, "Judicial Review and the

Political Question: A Functional Analysis" (1966), 75 *Yale L.J.* 517, aux pp. 578 à 583.

55. Pour les fins du présent litige, il suffit de faire deux observations à ce sujet. En premier lieu, la Cour suprême des États-Unis a hésité davantage, au cours des dernières années, à invoquer la doctrine des questions politiques pour conférer aux pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement un pouvoir de réglementation sur les étrangers qui ne soit pas susceptible d'examen: voir l'arrêt *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 77 L Ed 2d 317 (1983), aux pp. 338 à 340 (le juge en chef Burger). Quant à ma seconde observation qui est plus importante, il me semble que dans le contexte canadien le législateur a, dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, pris un grand nombre de décisions "politiques" dans lesquelles les tribunaux américains ont hésité, à juste titre, à s'engager. En l'espèce, les appelants demandent à cette Cour de reconnaître que les droits fondamentaux des réfugiés au sens de la Convention sont déterminés par la *Loi sur l'immigration de 1976* elle-même et, selon eux, la Cour doit se contenter d'examiner la question de savoir si le système de procédure de reconnaissance de ce statut établi par la Loi est compatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7 de la *Charte*. Je ne vois pas pourquoi la Cour devrait s'imposer des limites dans cet examen ou établir des distinctions non prescrites par la Loi elle-même entre les catégories de personnes qui revendiquent le statut de réfugié. La Cour n'a pas à se demander ce qu'elle ferait si on lui demandait d'examiner de façon plus approfondie les droits fondamentaux conférés par la Loi.

56. En résumé, je suis d'avis que les droits que cherchent à faire valoir les appelants leur permettent de bénéficier de la protection de l'art. 7 de la *Charte*. Il est

donc nécessaire de se demander si la procédure de reconnaissance du statut de réfugié énoncée dans la Loi est conforme à la justice fondamentale.

b) *La procédure énoncée dans la Loi concernant la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention constitue-t-elle un déni de justice fondamentale?*

57. Tous les avocats s'entendent pour dire que la notion de "justice fondamentale" qui figure à l'art. 7 de la *Charte* englobe au moins la notion d'équité en matière de procédure énoncée par le juge en chef Fauteux dans l'arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917. Celui-ci affirme, à la p. 923:

En vertu de l'art. 2e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer de manière à le priver d'une "audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale". Sans entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l'ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu'il doit donner à l'accusé l'occasion d'exposer adéquatement sa cause.

58. La procédure d'arbitrage des revendications du statut de réfugié énoncée dans la Loi satisfait-elle à ce critère d'équité en matière de procédure? Offre-t-elle à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver? Il semble que ce soit là la question à laquelle nous devons répondre et, en l'abordant, je suis disposée à accepter la prétention de M^e Bowie selon laquelle les exigences de l'équité en matière de procédure peuvent varier selon les circonstances: voir l'arrêt *Martineau*, précité, à la p. 630. Il est donc possible qu'une audition devant l'instance décisionnelle ne soit pas requise dans tous les cas où l'on invoque l'art. 7 de la *Charte*. Je dois cependant reconnaître qu'il m'est difficile de concilier l'argument de M^e Bowie, selon lequel une audition n'est pas requise dans les

circonstances de la présente affaire, avec l'interprétation qu'il cherche à donner à l'art.

7. Si on considère à juste titre que "le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne" porte uniquement sur des questions comme la mort, la liberté physique et le châtement corporel, il semblerait, du moins à première vue, qu'il s'agisse là de questions d'une importance si fondamentale que l'équité en matière de procédure exigerait immanquablement la tenue d'une audition. Je suis néanmoins disposée à accepter, pour les fins de l'espèce, que des observations écrites peuvent être un substitut adéquat à une audition dans des circonstances appropriées.

59. Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition. Les cours d'appel sont bien conscientes de la faiblesse inhérente des transcriptions lorsque des questions de crédibilité sont en jeu et elles sont donc très peu disposées à réviser les conclusions des tribunaux qui ont eu l'avantage d'entendre les témoins en personne: voir l'arrêt *Stein c. Le navire "Kathy K"*, [1976] 2 R.C.S. 802, aux pp. 806 à 808 (le juge Ritchie). Je puis difficilement concevoir une situation où un tribunal peut se conformer à la justice fondamentale en tirant, uniquement à partir d'observations écrites, des conclusions importantes en matière de crédibilité.

60. Comme je l'ai indiqué, il n'est pas nécessaire que l'absence d'audition soit, dans tous les cas, incompatible avec la justice fondamentale. Ma plus grande préoccupation au sujet du système de procédure envisagé par les art. 45 à 48 et 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'est donc pas l'absence d'audition en soi, mais

plutôt l'insuffisance de la possibilité qu'il offre à la personne qui revendique le statut de réfugié d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. M^e Bowie a prétendu que, puisque la procédure prévue à l'art. 45 est de nature administrative, il était tout à fait approprié que le Ministre et le comité consultatif sur le statut de réfugié prennent en considération des questions de politique et des renseignements sur les affaires internationales, auxquels la personne qui revendique le statut de réfugié n'a pas eu la possibilité de répondre. Cependant, j'estime que les procédures devant la Commission d'appel de l'immigration étaient de nature quasi judiciaire et que la Commission n'avait pas le droit de se fonder sur des documents qui ne faisaient pas partie du dossier que la personne qui revendique le statut de réfugié a soumis elle-même lorsqu'elle a demandé un réexamen: voir *Permaul c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (arrêt inédit de la Cour d'appel fédérale, n° A-576-83, en date du 24 novembre 1983), *Saraos c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 1 C.F. 304, aux pp. 308 et 309. M^e Bowie a fait valoir qu'à ce stade il n'y avait aucune preuve contre la personne qui revendique le statut de réfugié; celle-ci était simplement tenue de présenter des observations écrites qui, suivant la prépondérance des probabilités, démontraient qu'elle serait en mesure d'établir le bien-fondé de sa revendication au cours d'une audition. Si le requérant ne soumet pas les faits requis, sa demande ne peut suivre son cours, mais cette procédure ne comporte rien de fondamentalement injuste.

61. Il me semble que M^e Bowie commet une erreur fondamentale lorsqu'il décrit la procédure prévue aux art. 70 et 71 comme étant non contradictoire. En fait, il s'agit d'une procédure hautement contradictoire mais la partie adverse, c'est-à-dire le Ministre, attend dans la coulisse. Ce dont la Commission est saisie est une décision du Ministre, fondée en partie sur des renseignements et des politiques auxquels le requérant n'a aucun moyen d'accès, portant que la personne qui demande un réexamen

n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Le requérant a le droit de soumettre à la Commission tous les documents pertinents qu'il souhaite mais il est quand même tenu de prouver à la Commission que, suivant la prépondérance des probabilités, le Ministre a commis une erreur. Qui plus est, il doit le faire sans connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre, mis à part les raisons sommaires que celui-ci a décidé de lui communiquer en rejetant sa revendication. C'est cet aspect de la procédure prévue dans la Loi que je trouve impossible à concilier avec les exigences de "justice fondamentale" énoncées à l'art. 7 de la *Charte*.

62. Il convient peut-être de souligner que, si la Commission d'appel de l'immigration autorise l'audition d'une demande de réexamen en vertu du par. 71(1), le Ministre a le droit, en vertu du par. 71(2), d'être avisé des date et lieu de l'audition et d'avoir l'occasion de se faire entendre. Il me semble que, du point de vue de la justice fondamentale, la personne qui revendique le statut de réfugié a le droit d'être informée du contenu du dossier dont dispose le Ministre avant la tenue de cette audition. Il faut bien sûr reconnaître que certains renseignements sur lesquels le Ministre fonde sa preuve peuvent être assujettis au privilège de Sa Majesté. Toutefois, les tribunaux sont bien en mesure d'accorder un redressement au requérant si le Ministre tente d'abuser de ce privilège: voir la *Loi sur la preuve au Canada*, 1980-81-82-83 (Can.), chap. 111, annexe III, art. 36.1.

63. Cependant, vu les dispositions actuelles de la Loi, il se peut que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait jamais l'occasion de contester réellement les renseignements ou politiques sous-jacents à la décision du Ministre de rejeter sa revendication. Étant donné que le par. 71(1) oblige la Commission d'appel de l'immigration à rejeter une demande de réexamen, à moins qu'elle n'estime que le

requérant pourra probablement obtenir gain de cause, il est manifeste qu'une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition. En fait, étant donné que le par. 71(1) dissipe tout doute quant à savoir si la personne qui revendique le statut de réfugié devrait faire l'objet d'une audition, je vois difficilement comment on pourrait contester avec succès l'exactitude des renseignements non divulgués sur lesquels se fonde la décision du Ministre.

64. J'estime par conséquent que la procédure d'examen des revendications du statut de réfugié énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* constitue, pour les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale en ce qui concerne l'arbitrage de ces revendications et qu'elle est de ce fait incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. Il est donc nécessaire de passer à la troisième étape de l'enquête et de déterminer si les lacunes de cette procédure en ce qui concerne les normes énoncées à l'art. 7 constituent des limites raisonnables dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'art. 1 de la *Charte*.

c) *La procédure peut-elle être sauvée par l'art. 1 de la Charte?*

65. L'article 1 de la *Charte* prévoit:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il s'ensuit donc que, si la limitation des droits énoncée dans la *Charte* satisfait au critère de l'art. 1, la *Charte* n'est pas violée et la Cour n'a pas à intervenir.

66. La question des normes que doit utiliser la Cour lorsqu'elle applique l'art. 1 revêt, sans aucun doute, une très grande importance pour les fins de l'application de la *Charte*. Si une norme trop faible est établie, les tribunaux risquent d'affaiblir la *Charte*. Si cette norme est trop rigoureuse, ils risquent d'entraver indûment l'action gouvernementale. Ce n'est pas une tâche qu'il faut prendre à la légère.

67. Malheureusement, au cours de leur argumentation, les avocats ont consacré relativement peu de temps aux principes que la Cour devrait adopter lorsqu'elle applique l'art. 1. Cela se comprend certainement, vu la complexité des autres questions qui, en un sens, doivent être examinées avant d'appliquer l'art. 1. Il faut néanmoins déplorer cette situation et en particulier la portée restreinte des documents factuels présentés par l'intimé à l'appui de la proposition que les dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* constituent une "limite raisonnable" aux droits des appelants. Il faut reconnaître que les avocats ont disposé de très peu de temps pour préparer ces pourvois et je n'entends pas, par ces remarques, critiquer l'exposé des avocats à la Cour qui, en fait, s'est révélé extrêmement utile. D'autre part, je me sens obligée de reprendre les observations formulées par le juge Estey à la p. 384 de l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, où il affirme:

Avec l'expérience, les avocats et les tribunaux établiront des critères et des pratiques qui permettront aux parties de faire la preuve de leurs prétentions relativement à l'art. 1, et aux tribunaux de trancher les questions que cette disposition pourra soulever. Qu'il soit simplement dit ici, dans le but d'aider ceux qui se présenteront dans des procédures analogues, que le dossier portant sur l'art. 1 était effectivement réduit à sa plus simple expression et, à défaut d'autres choses, il aurait difficilement permis à une

cour de trancher la question de savoir si on avait démontré que la limite imposée à un droit garanti était raisonnable et justifiée.

68. En ce qui concerne l'art. 1, M^e Bowie a fait valoir au nom du Ministre que la procédure suivie au Canada pour statuer sur les revendications du statut de réfugié a reçu l'approbation du bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés et qu'il n'est pas rare dans les pays du Commonwealth et de l'Europe de l'Ouest que ces revendications soient tranchées par voie administrative sans droit d'appel. Il a ajouté que la Commission d'appel de l'immigration faisait déjà face à un volume considérable d'affaires qu'elle devait entendre et que ce serait taxer ses ressources de façon déraisonnable que d'exiger la tenue d'une audition dans tous les cas où une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié est présentée.

69. Une ou deux observations s'imposent au sujet de l'art. 1. Il est important, me semble-t-il, de garder à l'esprit que les droits et libertés énoncés dans la *Charte* sont des éléments essentiels de la structure politique du Canada et qu'ils sont garantis par la *Charte* en tant que partie de la loi suprême de notre pays. Je pense qu'en déterminant si une limite donnée constitue une limite raisonnable prescrite par la loi et "dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique", il est important de se rappeler que les tribunaux effectuent cette enquête tout en veillant au respect des droits et libertés énoncés dans les autres articles de la *Charte*. La question en l'espèce n'est pas simplement de savoir si la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* relativement à l'arbitrage des revendications du statut de réfugié est raisonnable; il s'agit de savoir s'il est raisonnable de porter atteinte au droit des appelants à la vie, à la liberté et à la sécurité

de leur personne en adoptant un système pour statuer sur les revendications du statut de réfugié qui n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale.

70. À cet égard, je doute énormément que ce genre de considération utilitaire soumise par M^e Bowie puisse justifier la limitation des droits énoncés dans la *Charte*. Les garanties de la *Charte* seraient certainement illusoires s'il était possible de les ignorer pour des motifs de commodité administrative. Il est sans doute possible d'épargner beaucoup de temps et d'argent en adoptant une procédure administrative qui ne tient pas compte des principes de justice fondamentale, mais un tel argument, à mon avis, passe à côté de l'objet de l'art. 1. Les principes de justice naturelle et d'équité en matière de procédure que nos tribunaux ont adoptés depuis longtemps et l'enchâssement constitutionnel des principes de justice fondamentale à l'art. 7 comportent la reconnaissance implicite que la prépondérance des motifs de commodité administrative ne l'emporte pas sur la nécessité d'adhérer à ces principes. Quelle que soit la norme d'examen qui se dégage finalement de l'art. 1, il me semble que le fondement de la limitation des droits sous le régime de l'art. 7 doit être plus convaincant que ceux qui ont été avancés en l'espèce.

71. En outre, les arguments présentés par les appelants ne me convainquent pas que les limites imposées aux droits des personnes qui revendiquent le statut de réfugié par la procédure prévue dans la *Loi sur l'immigration de 1976* sont raisonnables même au sens où l'entend l'intimé. Il est évident que le système actuel suscite beaucoup de mécontentement même parmi les personnes qui l'administrent. Dans une allocution prononcée à Toronto le 25 octobre 1980, Janet Scott, c.r., présidente de la Commission d'appel de l'immigration, a fait les remarques suivantes:

[TRADUCTION] C'est un fait que les articles relatifs à la compétence de la Commission en matière de réexamen du statut de réfugié laissent énormément à désirer. Mis à part toute considération de justice naturelle, le système est extrêmement lourd et, lorsque nous abordons le domaine de la justice naturelle, il peut être taxé d'injuste.

72. Au mois de septembre 1980, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a constitué un groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration et, en novembre 1981, ce groupe d'étude a publié un rapport intitulé *Reconnaissance du statut de réfugié*, dans lequel il recommande une modification systématique de la procédure d'arbitrage des revendications du statut de réfugié, en proposant notamment ce qui suit: "La personne qui revendique le statut de réfugié devrait avoir droit à une audition dans tous les cas où le [comité consultatif sur le statut de réfugié] n'est pas disposé à faire une recommandation positive se fondant sur la copie de l'interrogatoire" (page xviii du rapport). Dans sa conclusion, le groupe d'étude a examiné l'effet de sa recommandation qu'une audition soit accordée dans tous les cas. Voici ce que l'on dit à la p. 121 du rapport:

La question qu'il faut finalement se poser à trait aux ressources. Serait-il justifié d'augmenter les dépenses? Comment peut-on faire une analyse de rentabilité lorsque les "avantages" du processus se trouvent dans des notions abstraites comme la "justice" et l'"impartialité"? On pourrait analyser d'autres formes d'arbitrage adoptées par les tribunaux fédéraux et comparer l'importance de leurs décisions et le genre d'audition accordé avec le processus de reconnaissance du statut de réfugié. Sans donner le nom d'aucun organisme, ni dénigrer en aucune façon l'importance de leurs travaux, les répercussions de leurs décisions sont souvent bien loin de celles qu'impliquent les décisions concernant les réfugiés. Pourtant, ils offrent souvent beaucoup plus d'équité au niveau de la procédure.

73. Même si le coût qu'entraîne l'observation de la justice fondamentale est un facteur auquel les tribunaux attachent une grande importance, le Ministre ne m'a pas convaincue que ce coût serait prohibitif au point de constituer une justification au sens

de l'art. 1. Bien qu'il soit tentant de faire des observations au sujet des facteurs qui pourraient donner lieu à une justification au sens de l'art. 1, et sur les normes d'examen qui doivent être appliquées relativement à cet article, je pense qu'il ne serait pas sage de le faire. Je limite par conséquent mes observations concernant l'application de l'art. 1 à celles qui sont nécessaires pour statuer sur les pourvois.

74. Pour récapituler, je suis convaincue que les appelants ont le droit d'invoquer la protection de l'art. 7 de la *Charte* en ce qui concerne la détermination, sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention. Je suis également convaincue que la procédure prévue par la Loi, appliquée en l'espèce, ne satisfait pas aux exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7 et que, par conséquent, il y a eu violation des droits que cet article confère aux appelants. J'estime enfin que l'intimé n'a pas démontré que la procédure énoncée dans la Loi constitue une limite raisonnable aux droits des appelants, au sens de l'art. 1 de la *Charte*. Je suis par conséquent d'avis d'accueillir les pourvois. Ce faisant, je ferai cependant remarquer que l'acceptation de certains arguments, particulièrement en ce qui concerne la portée de l'art. 7 de la *Charte* dans le contexte des présents pourvois, ne vise pas à établir de façon définitive la portée de cet article dans d'autres contextes. Je n'exclus en aucune façon la possibilité que l'art. 7 protège un éventail de droits plus large que ceux dont il est question en l'espèce.

4. Mesures de redressement

75. J'examinerai maintenant la question du redressement auquel ont droit les appelants. Les paragraphes 24(1) de la *Charte* et 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'appliquent tous les deux. Le paragraphe 52(1) requiert une déclaration que le

par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l'art. 7. Les appelants qui ont subi un préjudice par suite de l'application à leur cas d'une loi inconstitutionnelle ont le droit, en vertu du par. 24(1), de s'adresser à un tribunal compétent en vue d'obtenir "la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances". Quelle réparation peut-on accorder en l'espèce?

76. La compétence de la Cour est invoquée de deux façons. En premier lieu, les présents pourvois découlent du rejet par la Cour d'appel fédérale de demandes d'examen judiciaire fondées sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans ce cas, la Cour est limitée aux pouvoirs que la Cour fédérale a le droit d'exercer en vertu de l'art. 28. En second lieu, cependant, on invoque le pouvoir général de redressement que possède la Cour en vertu l'art. 24 de la *Charte*.

77. L'arrêt *Brempong c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, rédigé par le juge Urie, fait ressortir l'importance de la limitation du pouvoir d'examen judiciaire que possède la cour en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans cet arrêt, le juge Urie fait remarquer que l'art. 28 confère à la Cour d'appel fédérale des pouvoirs de surveillance uniquement sur les décisions soumises à un "processus judiciaire ou quasi judiciaire" et que, par conséquent, cette cour n'a pas compétence pour examiner ce qu'il a qualifié de décision "administrative" rendue par le Ministre sous le régime de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. La Commission est un organisme quasi judiciaire et ses décisions peuvent sans aucun doute être soumises à l'examen prévu à l'art. 28. Selon moi, la question soumise à la Cour est de savoir si le pouvoir de redressement plus étendu que lui confère le par. 24(1) de la *Charte* lui permet d'étendre son examen des violations possibles de la *Charte* aux décisions

ministérielles rendues conformément à l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.
J'estime que non.

78. Le paragraphe 24(1) de la *Charte* confère des pouvoirs de redressement à "un tribunal compétent". Cette expression présuppose, si je comprends bien, l'existence d'une compétence indépendante de la *Charte* elle-même. Cette Cour a certainement compétence, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour examiner les décisions de la Commission d'appel de l'immigration dans les cas qui nous intéressent. Si tout avait commencé en l'espèce par des requêtes en *certiorari* devant la Division de première instance de la Cour fédérale conformément à l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, les décisions ministérielles rendues en vertu de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* pourraient faire l'objet d'un examen. Mais, à mon avis, les violations de la *Charte* découlant des décisions ministérielles rendues en vertu de l'art. 45 ne peuvent faire l'objet d'un examen en l'espèce en raison des limites qu'impose à la Cour d'appel fédérale l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je ne ferai par conséquent aucune observation quant à ces violations ni en ce qui concerne la question de savoir si ou dans quelle mesure l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* est inopérant pour cause d'incompatibilité avec la *Charte*.

79. Me limitant aux décisions de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de l'examen, je suis d'avis d'accueillir les pourvois, d'infirmes les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration et de renvoyer les sept affaires à la Commission pour qu'elle procède à une audition sur le fond conformément aux principes de justice fondamentale énoncés précédemment. Étant donné que le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui limite le pouvoir de la Commission d'autoriser la tenue d'une audition aux cas où elle estime que la

personne qui demande le réexamen pourra probablement obtenir gain de cause à la suite de l'audition de sa revendication, est incompatible avec les principes de justice fondamentale énoncés à l'art. 7 de la *Charte*, les appelants ont également droit à un jugement déclaratoire portant que le par. 71(1) est inopérant dans la mesure de son incompatibilité.

80. Je suis d'avis d'accorder à M. Satnam Singh des dépens sur la base procureur-client relativement à la demande d'autorisation de pourvoi et au pourvoi lui-même devant cette Cour. Quant aux six autres appelants, des dépens leur seront accordés tel que prescrit par l'ordonnance de cette Cour en date du 16 février 1984.

Version française des motifs des juges Beetz, Estey et McIntyre rendus par

81. LE JUGE BEETZ--Le principal point litigieux débattu à l'audition de ces pourvois, les 30 avril et 1^{er} mai 1984, était de savoir si la procédure prescrite par la *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77* (Can.), chap. 52 et ses modifications, pour statuer sur les revendications du statut de réfugié au Canada, empêche les personnes qui revendiquent ce statut de faire valoir les droits qui leur sont reconnus par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À l'époque, aucun argument n'a porté sur l'application possible de la *Déclaration canadienne des droits* à ces pourvois.

82. Le 7 décembre 1984, le registraire adjoint a écrit aux avocats pour les informer que les membres de la Cour aimeraient recevoir par écrit leurs observations sur l'application de la *Déclaration canadienne des droits*. Les avocats de toutes les parties et des intervenants se sont rendus à cette demande et les avocats des appelants ont également présenté leur réponse par écrit.

83. À l'instar de ma collègue, Madame le juge Wilson, dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement, je conclus que ces pourvois doivent être accueillis. Cependant, je le fais en fonction de la *Déclaration canadienne des droits*. Je m'abstiens d'exprimer une opinion sur la question de savoir si la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique d'aucune manière aux circonstances de ces affaires et, plus particulièrement, sur l'importante question de savoir si la *Charte* offre une protection quelconque contre les atteintes ou menaces d'atteintes au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne par des gouvernements étrangers.

84. L'article 26 de la *Charte canadienne des droits et libertés* doit être gardé à l'esprit. Il porte:

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

85. Ainsi, la *Déclaration canadienne des droits* conserve toute sa force et son effet, de même que les diverses chartes des droits provinciales. Comme ces instruments constitutionnels ou quasi constitutionnels ont été rédigés de diverses façons, ils sont susceptibles de produire des effets cumulatifs assurant une meilleure protection des droits et des libertés. Ce résultat bénéfique sera perdu si ces instruments tombent en désuétude. Cela est particulièrement vrai dans le cas où ils contiennent des dispositions qu'on ne trouve pas dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et qui paraissent avoir été spécialement conçues pour répondre à certaines situations de fait comme de celles en cause en l'espèce.

86. Je renvoie à l'exposé des faits de ma collègue, à l'historique des procédures relatives aux sept pourvois et, en général, à ses citations des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ainsi qu'à sa description de l'économie de la Loi.
87. Le point principal, selon moi, est de savoir si la procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention suivie dans ces affaires va à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits* et, plus particulièrement, de son al. 2e).
88. Pour comprendre l'économie de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il est nécessaire de se reporter à l'ensemble de la procédure applicable pour reconnaître si une personne est un réfugié au sens de la Convention, y compris la procédure de reconnaissance initiale énoncée aux art. 45 à 48 de la Loi, et la procédure de réexamen par la Commission d'appel de l'immigration, énoncée aux art. 70 et 71. Il faut souligner cependant que, dans les présents pourvois, nous ne nous intéressons directement qu'au réexamen effectué par la Commission d'appel de l'immigration conformément au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, à la suite duquel la Commission a ordonné que les demandes de réexamen des revendications ne suivent pas leur cours et a décidé que les requérants n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. Les appelants ont demandé sans succès à la Cour d'appel fédérale, conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, d'examiner et d'annuler ces décisions. Mais l'avis donné par le comité consultatif sur le statut de réfugié et les décisions initiales rendues par le Ministre conformément à l'art. 45 de la Loi n'ont pas été contestés et ne font pas l'objet d'un examen dans les présents pourvois formés contre les décisions de la Cour d'appel fédérale. J'insiste sur ce point car plusieurs observations nous ont été faites au sujet de prétendus vices de procédure au stade de

la reconnaissance initiale, de même qu'au sujet de divers moyens de remédier à ces vices. Ces moyens, quel que soit leur bien-fondé, ne sont d'aucune aide aux présents appelants qui ont dépassé le stade de la procédure de la reconnaissance initiale. Et, en tout état de cause, dans un pourvoi contre une décision de la Cour d'appel fédérale suite à une demande d'examen en vertu de l'art. 28, notre compétence, au cas où nous ferions droit au pourvoi, se limite à rendre la décision que la Cour d'appel fédérale aurait dû rendre.

89. Comme je l'ai dit précédemment, l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* est la disposition pertinente, mais il convient également de citer l'art. 1:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

c) la liberté de religion;

d) la liberté de parole;

e) la liberté de réunion et d'association, et

f) la liberté de la presse.

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

...

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

90. Les principaux arguments de M^e Scott, l'avocat des six premiers appelants, reçoivent dans une large mesure l'appui de M^e Coveney, l'avocat du septième appelant, qui a adopté un point de vue légèrement différent. Voici ces arguments:

[TRADUCTION] 2. Les appelants font valoir que l'un ou l'autre des art. 45 et 71 de la *Loi sur l'immigration* supprime le droit que garantit l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, à moins que l'on interprète l'un de ces articles comme requérant la tenue d'une audition complète devant le comité consultatif sur le statut de réfugié (CCSR), le Ministre ou la Commission d'appel de l'immigration, auditions qui n'ont eu lieu dans aucun de ces six cas.

3. Les appelants soutiennent que deux éléments doivent être établis pour démontrer qu'il y a eu violation de l'al. 2e):

1. que les "droits et obligations" des appelants doivent être "définis" par le CCSR, le Ministre et la Commission d'appel de l'immigration; et

2. que les appelants n'ont eu droit à "une audition impartiale de [leur] cause, selon les principes de justice fondamentale" devant aucune de ces autorités constituées par la loi.

91. M^e Scott donne alors ce qui me paraît être un résumé exact des droits que confère la *Loi sur l'immigration de 1976* et le Règlement à un réfugié au sens de la Convention qui se trouve au Canada:

[TRADUCTION] 1. le "droit de demeurer au Canada" si un permis du Ministre est obtenu; ou

Loi sur l'immigration, par. 4(2).

2. si un permis du Ministre ne peut être obtenu, alors:

- a) le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées;

Loi sur l'immigration, art. 55.

- b) s'il a été renvoyé du Canada, le droit d'y revenir si un pays sûr ne peut être trouvé; et

Loi sur l'immigration, al. 14(1)c).

- c) le droit à l'examen de son cas selon les critères prévus dans le Règlement, afin d'obtenir "un permis de travail" pendant qu'il réside au Canada.

Règlement, al. 19(3)k) et art. 20.

92. M^e Scott conclut alors le premier volet de son argumentation ainsi:

[TRADUCTION] 10. On fait valoir que puisque les réfugiés au sens de la Convention jouissent de ces droits en vertu de la loi en vigueur au Canada, la personne qui revendique le statut de réfugié aux termes des art. 45 ou 70 de la Loi remplit la première condition requise pour pouvoir réclamer la protection de la "justice fondamentale" prévue à l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, savoir qu'une loi du Canada prescrit une procédure "pour la définition de ses droits".

93. Dans ses observations écrites, M^e Bowie, le substitut du procureur général du Canada, concède ce qui suit:

[TRADUCTION] 2. Le procureur général du Canada ne conteste pas que le processus d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié comporte la définition des droits et des obligations de ceux qui le revendiquent. Ce n'est que sur ce point que ses observations portant sur l'al. 2e) de la *Déclaration des droits* diffèrent de ses observations concernant l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. On a soutenu à l'audition de ces pourvois que le rejet d'une revendication du statut de réfugié par application du droit canadien ne prive pas celui qui le revendique du "droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne" garanti par l'art. 7 de la *Charte*.

94. Dans sa réponse, M^e Scott mentionne le fait que le procureur général a reconnu que la procédure prescrite par la *Loi sur l'immigration de 1976* pour statuer sur les revendications du statut de réfugié comporte la définition de "droits et obligations". M^e Scott conclut ensuite:

[TRADUCTION] Il reste donc à déterminer si la procédure prescrite par la Loi est conforme aux impératifs de "la justice fondamentale".

95. Compte tenu de la dernière phrase de la reconnaissance du procureur général, je ne suis pas tout à fait convaincu qu'il ait reconnu que les "droits" mentionnés à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne sont pas les mêmes droits, ou des droits de même nature, que ceux énumérés à l'art. 1, dont "le droit de

l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne... et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi".

96. Quoi qu'il en soit, il me semble évident que l'al. 2e) a une portée plus large que la liste des droits énumérés à l'art. 1 et désignés comme "droits de l'homme et libertés fondamentales", tandis qu'à l'al. 2e), ce que protège le droit à une audition impartiale, c'est la définition des "droits et obligations" d'une personne quels qu'ils soient et dans tous les cas où le processus de définition relève de l'autorité législative du Parlement du Canada. Il est vrai que la première partie de l'art. 2 parle "des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes", mais l'al. 2e) protège un droit fondamental, savoir le "droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale", pour la définition des droits et des obligations d'une personne, qu'ils soient fondamentaux ou non. Je suis d'avis que comme l'a fait valoir M^e Coveney, il est possible d'appliquer l'al. 2e) sans se référer à l'art. 1 et que le droit garanti par l'al. 2e) n'est nullement limité par la notion "d'application régulière de la loi" mentionnée à l'al. 1a).

97. En conséquence, la procédure d'examen et de réexamen des revendications du statut de réfugié des appelants comporte la définition de droits et d'obligations à l'égard desquels les appelants ont droit, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Il s'ensuit également que cette affaire peut être distinguée de celles où un simple privilège a été refusé ou révoqué comme, par exemple, dans les affaires *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376, et *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570.

98. Je suis donc d'accord avec le premier volet de l'argumentation de M^e Scott.
99. Il reste à décider si, dans les présentes espèces, les appelants ont eu droit «à une audition impartiale de [leur] cause, selon les principes de justice fondamentale».
100. Je suis convaincu que non.
101. Ce dont les appelants sont principalement justifiés de se plaindre, à mon avis, c'est que leurs revendications du statut de réfugié ont été rejetées de manière définitive sans qu'ils aient pu bénéficier d'une audition complète à aucun moment au cours des procédures devant l'un ou l'autre des organismes ou fonctionnaires habilités à statuer sur le fond de leurs revendications. Ils ont en fait été entendus par un seul fonctionnaire qui n'a rien à dire dans cette affaire, savoir un agent d'immigration supérieur. Mais ils n'ont été entendus ni par le comité consultatif sur le statut de réfugié qui pouvait conseiller le Ministre, ni par le Ministre qui jouissait d'un pouvoir décisionnel et qui a rejeté leur revendication, ni par la Commission d'appel de l'immigration qui n'a pas laissé leur demande suivre son cours et qui a décidé, en dernière analyse, qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention.
102. Je ne veux pas laisser entendre que les principes de justice fondamentale exigent la tenue d'audition dans tous les cas. Dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 747, le juge Estey, s'exprimant au nom de la Cour, cite l'opinion du lord juge Tucker dans l'arrêt *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la p. 118:

[TRADUCTION] Les exigences de la justice naturelle doivent varier selon les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc.

103. Les facteurs les plus importants lorsqu'il s'agit de déterminer le contenu de la justice fondamentale sur le plan de la procédure dans un cas donné sont la nature des droits en cause et la gravité des conséquences pour les personnes concernées. À la même page de l'arrêt *Inuit Tapirisat*, le juge Estey cite également lord Denning, maître des rôles, dans *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.), à la p. 19:

[TRADUCTION] ...les exigences de l'équité dépendent de la nature de l'enquête et de ses conséquences pour les personnes en cause. La règle fondamentale est que dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre.

104. Dans les présentes espèces, les sept appelants ont énoncé sous serment les motifs pour lesquels ils prétendent être des réfugiés au sens de la Convention. L'expression "réfugié au sens de la Convention" est définie au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

"réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

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

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

105. La *Loi sur l'immigration de 1976* accorde aux réfugiés au sens de la Convention le droit de "demeurer" au Canada, ou s'il est impossible d'obtenir un permis du Ministre, au moins le droit de ne pas être renvoyé dans un pays où leur vie et leur liberté sont menacées et le droit de rentrer au Canada si aucun pays sûr n'est disposé à les accepter. Les droits en cause dans les présentes espèces sont donc d'une importance vitale pour les personnes concernées.

106. Les six premiers appelants invoquent les arguments suivants:

[TRADUCTION] 18. Les appelants soutiennent que le fait que la menace à la vie, à la liberté ou à la sécurité physique provient d'un état étranger dans les affaires concernant des réfugiés est sans importance pour ce qui est de la question juridique dont est maintenant saisie la Cour en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*. Dans l'analyse de l'application de l'art. 7 de la *Charte* dans les présents cas, il se peut que l'endroit d'où provient la menace à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne soit pertinent, parce que pour se prévaloir de la protection de la "justice fondamentale", en vertu de la *Charte*, les appelants doivent prouver une atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7. Probablement, seul un gouvernement canadien peut violer la *Charte des droits et liberté*, notamment l'art. 7. Pour ce motif, lors de l'audition devant cette Cour, les appelants ont fondé leur recours à la *Charte* sur le fait que le gouvernement du Canada a violé leur liberté en les arrêtant et en les détenant jusqu'à ce que leur "renvoi" du Canada puisse avoir lieu.

19. Toutefois, en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, les appelants n'ont pas besoin de démontrer que le gouvernement canadien a porté atteinte à leur vie, à leur liberté ou à leur sécurité physique. Ils doivent plutôt démontrer que leurs "droits" doivent être "définis" par une loi fédérale. Lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer la *Loi sur l'immigration*, conformément aux termes de l'al. 2e) de la *Déclaration des droits*, les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont donc pertinentes...

107. Encore une fois, je ne me prononce pas sur l'applicabilité de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais par ailleurs, je suis d'accord avec ces moyens: les menaces à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère sont pertinentes en ce qui concerne non pas l'applicabilité de la *Déclaration canadienne des droits*, mais le genre d'audition justifiée dans les circonstances. À mon sens, rien de moins n'est suffisant que la tenue d'une audition complète avant la décision sur le fond.

108. Il y a d'autres motifs pour lesquels les appelants auraient dû bénéficier d'une audition. Ils sont énoncés dans l'argument suivant que j'accepte:

[TRADUCTION] Les appelants soutiennent que même si la "justice fondamentale" n'exige pas la tenue d'une audition dans chaque cas, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, ce qui peut être le cas dans les présentes espèces, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.

109. Enfin, je tiens à citer un extrait des motifs rédigés par le juge Pigeon dissident, dans *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639, aux pp. 657 et suivantes:

Il faut d'abord faire remarquer que l'appelante a revendiqué le statut de réfugiée conformément à des modifications à la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* (S.R.C. 1970, chap. I-3, "la Loi") apportées par la Loi de 1973, 21-22 Eliz. II, chap. 27, art. 1 et 5. (La *Loi sur l'immigration de 1976* (25-26 Eliz. II, chap. 52), quoique sanctionnée le 5 août 1977, n'a été proclamée en vigueur que le 10 avril 1978.)

La première modification mentionnée a ajouté à l'art. 2 de la *Loi* la définition suivante:

"Convention" désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et comprend tout protocole à cette Convention que le Canada a ratifié ou auquel il a adhéré;

L'autre modification a remplacé l'art. 11 par un nouvel article dont voici les parties pertinentes:

11. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, peut, en se fondant sur un motif d'appel qui implique une question de droit, une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel devant la Commission, si au moment où l'ordonnance d'expulsion est prononcée contre elle, elle est

...

c) une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention; ou

...

(2) Lorsqu'un appel est interjeté devant la Commission conformément au paragraphe (1) et que le droit d'appel se fonde sur l'une des prétentions visées par les alinéas (1)*c)* ou *d)*, l'avis d'appel présenté à la Commission doit contenir une déclaration sous serment énonçant

a) la nature de la prétention;

b) un énoncé suffisamment détaillé des faits sur lesquels se fonde la prétention;

c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et de la preuve que l'appelant entend présenter à l'appui de la prétention lors de l'audience de l'appel; et

d) tout autre exposé que l'appelant estime pertinent en ce qui concerne la prétention.

(3) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, lorsque la Commission reçoit un avis d'appel et que l'appel se fonde sur une prétention visée par les alinéas (1)*c*) ou *d*), un groupe de membres de la Commission formant quorum doit immédiatement examiner la déclaration mentionnée au paragraphe (2). Si, se fondant sur cet examen, la Commission estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le bien-fondé de la prétention pourrait être établi s'il y avait audition de l'appel, elle doit permettre que l'appel suive son cours; sinon, elle doit refuser cette autorisation et ordonner immédiatement, l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion.

...

En l'espèce, l'appelante n'a reçu aucune indication des motifs pour lesquels sa revendication du statut de réfugiée a été rejetée et, à mon avis, cela soulève une très grave question. La Commission d'appel de l'immigration n'est pas un organisme administratif, mais une "cour d'archives" (art. 7 maintenant art. 65). Elle doit donc être soumise à la règle qu'il ne suffit pas que justice soit rendue, il doit être manifeste qu'elle est rendue. C'est aussi un principe bien établi que la règle *audi alteram partem* est une règle de justice naturelle que la *common law* a adoptée si fermement qu'elle s'applique à tous ceux qui remplissent des fonctions de nature judiciaire et ne peut être exclue que de façon expresse. Voir: *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. La Commission des relations de travail*, [1953] 2 R.C.S. 140, où le juge en chef Rinfret a dit à la p. 154:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. A mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.

Dans *Komo Construction Inc. c. La Commission des relations de travail*, [1968] R.C.S. 172, cette Cour a confirmé une décision rendue sans qu'il y ait eu d'audition lorsque les parties avaient eu l'occasion de

présenter une plaidoirie écrite et la Commission avait rendu des motifs. C'est là une situation fort différente de celle soumise en l'espèce où il n'y a pas eu d'audition et où aucun motif n'a été rendu. Dans *MacDonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665, cette Cour a confirmé une déclaration de culpabilité prononcée par une Cour martiale spéciale bien qu'aucun motif n'ait été donné, mais une audition avait eu lieu. Je ne connais aucun cas où une décision judiciaire a été confirmée lorsqu'il n'y avait pas eu d'audition ni aucun motif donné, de sorte que rien n'indique sur quoi elle se fonde. Il peut en être autrement lorsque la décision est purement discrétionnaire comme l'autorisation d'appel, mais la décision de la Commission en l'espèce statue sur le droit de l'appelante au statut de réfugiée, une question de droit en vertu de la loi et de la Convention, non une question discrétionnaire. Dans *Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, [1978] 1 R.C.S. 470, cette Cour a admis que lorsque la loi prévoit la délivrance d'un certificat spécial par décision administrative, celle-ci est définitive et exclut la règle *audi alteram partem*, mais ce n'est pas le cas à l'égard d'une décision portant sur le statut de réfugié. Celle-ci a été confiée à une commission qui est une "cour" et doit agir de façon judiciaire comme il ressort de l'arrêt *Leiba c. Le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 660.

Je suis, bien sûr, conscient que la validité du "jugement" de la Commission d'appel de l'immigration n'est pas directement en cause devant cette Cour et que la décision contestée devant nous est l'ordre de la Cour d'appel fédérale qui refuse l'autorisation d'interjeter appel. Je suis cependant d'avis que pour bien saisir ce qui est en jeu en l'espèce, il est nécessaire de tenir pleinement compte du résultat ultime, que le Canada ayant confié à une cour spéciale la décision sur toute réclamation du statut de réfugié, la décision a été rendue en l'espèce sans la moindre apparence d'application régulière de la loi. Elle ne comporte aucun motif, il n'y a pas eu d'audition, ni d'énoncé des objections du ministre, s'il en est, à la revendication par l'appelante du statut de réfugiée.

110. Il y a lieu de souligner que dans les présentes espèces, tous les appelants ont reçu du Ministre de courts motifs et que deux d'entre eux ont reçu des motifs plus détaillés de la Commission d'appel de l'immigration. Les autres appelants n'ont pas exercé leur droit de demander et de recevoir les motifs de la Commission conformément au par. 71(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Mais l'avis du juge Pigeon garde toute sa pertinence quant à la nécessité d'une audition et il est renforcé par la *Déclaration canadienne des droits*. Comme je l'ai déjà indiqué, il s'agit d'une dissidence, mais ce n'est pas sur ce point qu'elle diffère des motifs de la majorité. Deux autres juges de la Cour y ont souscrit. Le juge Pigeon ne mentionne pas expressément

la nécessité d'entendre les arguments, ou les dépositions orales des parties, mais c'est ce qu'il doit avoir voulu dire étant donné la distinction qu'il établit avec l'arrêt *Komo Construction* qui porte sur une situation où il n'y avait pas eu d'audition, et sa mention de l'arrêt *MacDonald*, une affaire de Cour martiale spéciale, où il y avait eu une audition.

111. Puisque les appelants ont été privés de leur droit fondamental à une audition, la question se pose de savoir à quel redressement ils ont droit dans les circonstances de l'espèce.
112. Il me semble clair que les ordonnances de la Commission d'appel de l'immigration qui les visent doivent être annulées et que leurs revendications du statut de réfugié au sens de la Convention devraient être jugées au fond après la tenue d'auditions complètes. Il s'agit maintenant de savoir qui doit ainsi trancher ces revendications.
113. Pour divers motifs, tous les appelants ont exprimé leur préférence pour une décision à l'étape initiale, c.-à-d. au niveau du Comité consultatif sur le statut de réfugié qui alors non seulement donnerait un avis, mais déciderait conformément à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ou, subsidiairement, au niveau du Ministre qui déciderait d'une façon semblable. Dans leurs plaidoiries écrites, les avocats ont soutenu qu'il était préférable et plus pratique que la situation soit réglée au niveau de première instance plutôt qu'à celui d'appel. On a souligné que dans un communiqué de presse du 2 mai 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé que pour ceux qui revendiquent le statut de réfugié, des membres du comité consultatif sur le statut de réfugié tiendraient des auditions sur une base expérimentale à Montréal et à

Toronto. On a fait remarquer que le texte de l'art. 45 de la *Loi sur l'immigration de 1976* n'empêche ni ne défend nullement la tenue d'auditions. On a suggéré de déclarer certaines dispositions des par. 45(4) et 45(5) de la *Loi sur l'immigration de 1976* inopérantes pour accorder au comité consultatif sur le statut de réfugié le pouvoir de rendre jugement plutôt que de donner des avis.

114. Ces points pourraient être à-propos s'ils s'adressaient au législateur. Il y a probablement plus d'un moyen de corriger les lacunes constitutionnelles de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il n'entre pas dans les attributions de cette Cour de rédiger la Loi. Ce n'est pas non plus de son pouvoir. Si la Constitution l'exige, cette Cour et d'autres cours peuvent procéder à des opérations drastiques sur les dispositions législatives défectueuses, mais non à des opérations d'embellissement ou de reconstruction. De plus, pour les motifs de procédure et de compétence mentionnés précédemment, tout ce qui nous est soumis c'est une décision de la Cour d'appel fédérale rejetant des demandes fondées sur l'art. 28 et visant les ordonnances de la Commission d'appel de l'immigration. Je le répète, l'avis donné par le Comité consultatif sur le statut de réfugié et la première décision rendue par le Ministre n'ont pas été contestés et ne sont pas susceptibles d'examen dans les présents pourvois.

115. Il reste donc la Commission d'appel de l'immigration et les art. 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

70. (1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et à qui le Ministre a fait savoir par écrit, conformément au paragraphe 45(5), qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans le délai prescrit, présenter à la Commission une demande de réexamen de sa revendication.

(2) Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

a) le fondement de la demande;

b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;

c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et

d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. À la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

(2) Au cas où, conformément au paragraphe (1), la Commission permet à la demande de suivre son cours, elle avise le Ministre des date et lieu de l'audition et lui donne l'occasion de se faire entendre.

(3) La Commission, après s'être prononcée sur le statut du demandeur, en informe par écrit le Ministre et le demandeur.

(4) La Commission peut et, à la requête du demandeur ou du Ministre, doit motiver sa décision.

116. Bien que le texte même du par. 71(1) n'interdise pas expressément la tenue d'une audition, il n'a pas de sens si l'on doit tenir une audition à cette étape de la

procédure, et en conséquence il est incompatible avec la tenue d'une audition. M^e Scott propose les deux moyens suivants:

[TRADUCTION] 31. Subsidiairement, les appelants soutiennent que si on ne peut donner au par. 45(4) une interprétation qui exige une audition devant le Ministre ou le CCSR, les principes de "justice fondamentale" seraient quand même respectés si on pouvait donner à l'art. 71 une interprétation qui exige la tenue d'une audition devant la Commission d'appel de l'immigration sur une demande de "réexamen".

32. On soutient toutefois que cela imposerait une interprétation assez bizarre du par. 71(1) car l'article exigerait alors une audition complète et un examen au fond, conformément aux principes de justice naturelle, pour que la Commission puisse décider s'il y a lieu d'accorder l'autorisation d'appel, ce qui occasionnerait une seconde audition au fond. On soutient donc que la solution de rechange la plus simple est de déclarer "inopérants" tous les mots du par. 71(1) qui suivent les mots «La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai ...». Si le reste de ce paragraphe était "inopérant", il en résulterait une audition au fond devant la Commission d'appel, qui statuerait sur la cause.

117. Je suis d'accord avec ce dernier argument et d'avis d'accorder le jugement déclaratoire qui est demandé, lequel ne s'appliquerait cependant qu'à l'égard des sept causes en l'espèce où la demande de statut de réfugié au sens de la Convention a été décidée au fond sans audition quelle qu'elle soit.

118. Le motif de la restriction mentionnée en dernier lieu dans le jugement déclaratoire tient à ce que je ne veux pas exprimer d'avis, mais réserver mon jugement, sur la question de savoir si le par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est compatible avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, dans le cas où la demande de statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée au stade initial, mais après une audition et où le demandeur a demandé à la Commission de réexaminer sa demande. Il me semble que, dans ce cas, une demande écrite pour ce qui est

analogue à une autorisation d'appel ne priverait pas nécessairement le demandeur du droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale. Cela dépendrait beaucoup du genre d'audition tenue à l'étape antérieure de même qu'au genre de question tranchée en appel.

119. Dans ce cas hypothétique, il faudrait également savoir si le fardeau que le par. 71(1) impose au requérant de prouver qu'il pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition est conforme aux principes de la justice naturelle. Cette Cour a adopté ce critère à titre d'interprétation législative dans l'arrêt *Kwiatkowski c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, mais la *Déclaration canadienne des droits* n'avait pas été invoquée dans cette affaire-là. Cette question ne se poserait pas dans les présentes affaires où la Commission d'appel de l'immigration devra trancher au fond les demandes des appelants.

120. Je me rends compte que si la Commission fait ce que je propose, la procédure prévue au par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* sera court-circuitée et, à toutes fins pratiques, remplacée par un appel véritable. Je ne puis cependant voir d'autre solution pratique ou raisonnable dans les circonstances.

121. L'arrêt *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282, a déclaré inopérante une disposition de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, chap. 149, adoptée avant la *Déclaration canadienne des droits*, parce qu'elle supprimait, restreignait ou enfreignait l'un des droits reconnus et proclamés dans la *Déclaration canadienne des droits*. Aucune loi du Parlement du Canada ne déclare que la *Loi sur l'immigration de 1976* doit s'appliquer nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. Vu le par. 5(2) de la *Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et*

des libertés fondamentales, 1960 (Can.), chap. 44, dans la Partie II qui suit la *Déclaration canadienne des droits*, je ne vois pas de motif de ne pas appliquer le principe énoncé dans l'arrêt *Drybones* à une disposition adoptée après la *Déclaration canadienne des droits*. Voici le par. 5(2):

(2) L'expression "loi du Canada", à la Partie I, désigne une loi du Parlement du Canada, édictée avant ou après la mise en vigueur de la présente loi, ou toute ordonnance, règle ou règlement établi sous son régime, et toute loi exécutoire au Canada ou dans une partie du Canada lors de l'entrée en application de la présente loi, qui est susceptible d'abrogation, d'abolition ou de modification par le Parlement du Canada.

122. Enfin voici un dernier point avant de conclure.
123. Toutes les parties sont d'accord pour dire que lorsque la Commission d'appel de l'immigration agit en vertu du par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, elle ne doit pas tenir compte d'autres faits ou documents que ceux qui sont mentionnés au par. 70(2) de la Loi, malgré certaines décisions de la Cour d'appel fédérale qui semblent énoncer que la Commission peut, par exemple, se fonder sur des renseignements acquis par son expérience dans des affaires de réfugiés. Je donnerais donc à la Commission la directive de s'en tenir aux faits et aux documents mentionnés au par. 70(2) de la Loi.

Conclusions

124. Les pourvois sont accueillis, les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Commission d'appel de l'immigration sont infirmées. Les demandes des appelants visant le réexamen de leurs revendications du statut de réfugié sont renvoyées à la Commission d'appel de l'immigration afin qu'elle se prononce sur ces demandes au

fond après avoir tenu une audition complète dans chaque cas, conformément aux directives contenues dans les présents motifs.

125. Pour les sept causes en l'espèce, je suis d'avis de déclarer inopérants tous les mots du par. 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui suivent les mots:

"La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai".

126. Je suis d'avis d'accorder à M. Satnam Singh des dépens sur la base procureur-client relativement à la demande d'autorisation de pourvoi et au pourvoi lui-même devant cette Cour. Quant aux six autres appelants, des dépens leur seront accordés tel que prescrit par l'ordonnance de cette Cour en date du 16 février 1984.

Pourvois accueillis.

Procureurs des appelants Harbhajan Singh, Sadhu Singh Thandi, Paramjit Singh Mann, Kewal Singh, Charanjit Singh Gill et Indrani: Gowling & Henderson, Toronto.

Procureur de l'appelant Satnam Singh: C. D. Coveney, London.

Procureur de l'intimé: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante la Fédération des sociétés Sikh du Canada: Green & Spiegel, Toronto; Knazan, Jackman & Goodman, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des églises: Donald Chiasson, Toronto; Heifetz, Crozier & Schelew, Toronto.