

IMM-2208-99

IMM-2208-99

Julio Ernesto Castro Andino (*Applicant*)**Julio Ernesto Castro Andino** (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**
(*défendeur*)**INDEXED AS: ANDINO v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: ANDINO c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)**Trial Division, Lutfy A.C.J.—Vancouver, February 9;
Ottawa, June 27, 2000.Section de première instance, juge en chef adjoint
Lutfy—Vancouver, 9 février; Ottawa, 27 juin 2000.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Removal of refugees — Judicial review of danger opinions issued pursuant to Immigration Act, ss. 70(5), 53(1)(a) — Applicant convicted of arson (burning of Indian Band's bighouse) — Request applicant be declared danger to public made in field report containing detailed review of reasons for decision concerning conviction, sentencing — Subsequent headquarters report focussing principally on risk assessment of removal to El Salvador — Application allowed — Field report not balanced in selection of Judge's comments on conviction, sentencing — Duty of fairness required in issuing danger opinion not minimal — Convention refugees benefit from protection against refoulement unless guilty of serious criminality in Canada and, in Minister's opinion, danger to public — Field report not focussing on Judge's comments concerning circumstances (Band's racial bias against applicant) leading to arson — Necessary to assess seriousness of crime in context of likelihood Convention refugee danger to public in Canada — Extent of right to make submissions depending on right at stake — Where Convention refugee to be removed to country where harsh, inhuman treatment may be inflicted, danger opinion affecting in fundamental way individuals' future — Fairness herein requiring opportunity to comment on field, headquarters reports prior to determination whether danger opinion should issue — Outweighing additional burden disclosure to Convention refugees may cause respondent's officials — Errors in field report sufficiently serious that failure to disclose breach of procedural fairness.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Renvoi de réfugiés — Contrôle judiciaire d'avis sur le danger émis en vertu des art. 70(5) et 53(1)a) de la Loi sur l'immigration — Demandeur reconnu coupable d'incendie criminel (incendie de la grande maison d'une bande indienne) — Demande visant à faire déclarer le demandeur un danger pour le public faite dans un rapport d'enquête examinant en détail les motifs de la décision concernant la condamnation et l'imposition de la peine — Rapport ultérieur du siège de la Commission traitant principalement de l'évaluation du risque que posait le renvoi du demandeur au Salvador — Demande accueillie — Rapport d'enquête n'analysant pas de façon équilibrée les remarques du juge au moment de condamner le demandeur et de lui imposer sa peine — L'obligation d'équité que le ministre doit respecter en émettant un avis sur le danger n'est pas minimale — Le réfugié au sens de la Convention bénéficie d'une protection contre le refoulement, à moins qu'il n'ait déjà été reconnu coupable d'un crime grave au Canada et que, selon le ministre, il constitue un danger pour le public — Rapport d'enquête ne portant pas principalement sur les remarques du juge à propos des circonstances (partialité raciale de la Bande contre le demandeur) qui ont mené à l'incendie criminel — Appréciation de la gravité du crime nécessaire dans le contexte de la probabilité que le réfugié au sens de la Convention constitue un danger pour le public au Canada — La mesure dans laquelle l'intéressé aura le droit de faire des observations dépendra du droit en jeu — Lorsque le réfugié au sens de la Convention doit être renvoyé vers un pays où il pourrait subir un traitement cruel et inhumain, l'avis sur le danger a des conséquences capitales sur l'avenir des personnes visées — L'équité en l'espèce exigeait que le demandeur ait l'occasion de commenter le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission avant que le représentant du ministre ne tranche la question de savoir si le ministre devait ou non émettre un avis sur le danger — L'équité l'emportait sur tout fardeau supplémentaire que cette communication au réfugié au sens de la Convention pouvait imposer aux fonctionnaires du défendeur — Le rapport d'enquête contenait des erreurs suffisamment graves de sorte que l'omission de le communiquer au demandeur constituait une violation de l'équité procédurale.

This was an application for judicial review of two danger opinions issued by the Minister's delegate. The applicant, a citizen of El Salvador, was determined to be a Convention refugee. In 1998 he was convicted of arson, contrary to *Criminal Code*, section 434 and sentenced to 42 months' imprisonment. The destroyed building was the bighouse of the Namgis Band at Alert Bay, British Columbia. The applicant was notified of the intention to request a ministerial opinion that he was a danger to the public. He filed written submissions prior to an immigration officer making a recommendation that a Minister's opinion be requested that the applicant was a danger to the public pursuant to *Immigration Act*, subsection 70(5) and paragraph 53(1)(a). This request was made in a Danger to the Public Ministerial Opinion Report (the field report), which reviewed in detail the Judge's reasons for decision concerning the applicant's conviction of and sentencing for the arson offence. The subsequent Request for Minister's Opinion (the headquarters report), after briefly noting the Judge's statements concerning the applicant's "unconscionable act" and the necessity that "specific deterrence" must be an element in sentencing, focussed principally on the risk assessment of the applicant's removal to El Salvador, and concluded that the applicant could still face harsh and inhumane treatment upon his return to that country. The Minister's delegate decided that the applicant constituted a danger to the public in Canada. He issued two opinions to that effect, although this application for judicial review was dealt with as if it were directed against a single decision concerning two danger opinions.

The issue was whether the denial of the opportunity for a Convention refugee to reply to the immigration officials' field report and headquarters report, prior to the issuance of the danger opinion determination on the basis of criminality under paragraph 53(1)(a), constituted a breach of the duty of procedural fairness.

Held, the application should be granted.

The immigration officer erred in stating that the Judge, in sentencing applicant upon his arson conviction, had not made a specific comment as to whether he could become a contributing member of society. In fact, the Judge had noted the possibility that the applicant could become a contributing member of society. Furthermore, the Judge noted that the Band had shown significant racial bias against the applicant, which had been a factor in motivating him to commit the crime. None of these contextual comments was referred to in the field report, which was therefore not balanced in its selection of the Judge's comments on conviction and sentencing. Finally, the field report stated that there was no guarantee that the applicant would not

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de deux avis sur le danger émis par le représentant du ministre. Le demandeur, un citoyen du Salvador, s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention. En 1998, il a été reconnu coupable d'incendie criminel en vertu de l'article 434 du *Code criminel* et condamné à 42 mois d'emprisonnement. L'édifice détruit était la grande maison de la bande Namgis, qui se trouve à Alert Bay (Colombie-Britannique). Une agente d'immigration a informé le demandeur de son intention de demander au ministre d'émettre un avis selon lequel il constituait un danger pour le public. Le demandeur avait déposé des observations écrites avant que l'agente d'immigration ne recommande que le ministre se dise d'avis que le demandeur constitue un danger pour le public, en application de l'alinéa 53(1)a) et du paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration*. Cette demande a été faite dans le rapport concernant l'avis du ministre selon lequel le demandeur constitue un danger pour le public (le rapport d'enquête), qui examinait de façon assez détaillée les motifs de décision du juge concernant la condamnation du demandeur et l'imposition d'une peine à ce dernier quant à l'infraction d'incendie criminel. La demande d'avis du ministre ultérieure (le rapport du siège de la Commission), après avoir brièvement fait état des déclarations du juge au sujet de l'«acte déraisonnable» du demandeur et du fait que la peine devait avoir un «effet dissuasif particulier», a principalement traité de l'évaluation du risque que posait le renvoi du demandeur au Salvador et conclu qu'il serait toujours susceptible de subir un traitement cruel et inhumain à son retour dans ce pays. Le représentant du ministre a conclu que le demandeur constituait un danger pour le public au Canada. Il a émis deux avis à cet effet, mais la présente demande de contrôle judiciaire a été traitée comme si elle visait une seule décision concernant deux avis sur le danger.

La question litigieuse était de savoir si le refus de donner au réfugié au sens de la Convention l'occasion de répondre au rapport d'enquête des fonctionnaires de l'Immigration et au rapport du siège de la Commission, avant qu'un avis sur le danger ne soit émis en vertu de l'alinéa 53(1)a) sur la base de ses antécédents criminels, constituait une violation de l'obligation d'agir de façon équitable.

Jugement: la demande est accueillie.

L'agente d'immigration a commis une erreur lorsqu'elle a dit que le juge n'avait pas expressément déclaré, en déterminant la peine du demandeur après qu'il a été reconnu coupable d'incendie criminel, qu'il était possible que ce dernier devienne un membre valable de la société. En fait, le juge a bel et bien mentionné la possibilité que le demandeur puisse devenir un membre valable de la société. En outre, le juge a souligné que la Bande avait fait preuve d'une grande partialité contre le demandeur sur la base de sa race, ce qui constituait un facteur qui l'avait poussé à commettre le crime. Or, le rapport d'enquête n'a renvoyé à ni l'une ni l'autre de ces remarques contextuelles et, partant, n'a pas analysé de façon équilibrée les remarques du juge au

become involved in any further criminal activity. The appropriate test to submit for a Minister's consideration is not a guarantee as to whether the person will be involved in future crime. Although the errors and omissions in the field report were serious, it was not necessary to determine whether they were "clearly wrong" or "patently unreasonable" given the finding concerning procedural fairness.

As a result of the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, there is an obligation to justify in writing a decision under paragraph 53(1)(a). It has been held that, at least in some cases, the reports relied on by the Minister's delegate should be disclosed to the applicant. This may be so particularly where the interpretation of the information in the field report raises serious questions as to accuracy and completeness. It has also been held that the duty of fairness required in the making of a danger opinion is not simply "minimal"; rather, the circumstances require a full and fair consideration of the issues, and those whose important interests are affected by the decision in a fundamental way must have a meaningful opportunity to present relevant evidence and have it fully and fairly considered. The appropriate standard of fairness in the process leading to the issuance of a danger opinion is to share the summary reports, and provide an opportunity to the applicant to respond and to include any response to those summary documents in the material forwarded to the Minister's delegate together with further analysis. The applicant is a Convention refugee who benefits from the protection against *refoulement* unless he is guilty of serious criminality in Canada and, in the opinion of the Minister, is a danger to the public. The field report did not focus on the Judge's comments concerning the circumstances leading to the applicant's commission of arson. Such an analysis would be necessary to assess properly the seriousness of the crime in the context of the likelihood that the applicant would be a danger to the public in Canada. The duty of procedural fairness for a Convention refugee requires more than providing reasons, particularly where he could face harsh and inhuman treatment if returned to his country of origin. The extent of the right to make submissions will depend on the individual's right at stake and the extent to which it may be adversely affected by the decision. The duty of fairness as outlined in *Baker* requires that a Convention refugee who is to be removed to a country where harsh and inhuman treatment may be inflicted should be provided with the opportunity to comment on both the field report and the headquarters report prior to the Minister's delegate determining whether or not a danger opinion should issue. Such a determination affects in a fundamental way the future of individuals' lives. Fairness outweighs any additional burden this disclosure to Convention refugees may cause the respondent's officials in a process under paragraph 53(1)(a).

moment de condamner le demandeur et de lui imposer sa peine. Enfin, le rapport d'enquête disait que rien ne garantissait que le demandeur ne s'adonnerait plus à des activités criminelles. Le critère qu'il convient de soumettre au ministre pour fins d'examen n'est pas une garantie quant à savoir si l'intéressé s'adonnera encore à des activités criminelles. Même si les erreurs et omissions du rapport d'enquête étaient graves, il n'était pas nécessaire de trancher la question de savoir si elles rendaient la décision du représentant du ministre «clairement erronée» ou «manifestement déraisonnable», vu la conclusion que la Cour a tirée au sujet de l'équité procédurale.

Vu l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, de la Cour suprême du Canada, il existe une obligation de justifier par écrit une décision fondée sur l'alinéa 53(1)a). Il a déjà été conclu qu'à tout le moins dans certains cas, les rapports sur lesquels le représentant du ministre se fonde devaient être communiqués au demandeur, surtout dans les cas où l'interprétation des renseignements du rapport d'enquête soulève des questions graves quant à leur exactitude et leur caractère exhaustif. En outre, il a déjà été conclu que l'obligation d'équité que le ministre doit respecter en émettant un avis sur le danger n'est pas simplement «minimale»; au contraire, les circonstances nécessitent un examen complet et équitable des questions litigieuses, et les personnes dont les intérêts sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter des éléments de preuve pertinents et de les voir évalués de façon complète et équitable. La norme qu'il convient d'appliquer en matière d'équité dans le processus menant à l'avis sur le danger consiste à communiquer les rapports récapitulatifs au demandeur et lui donner l'occasion d'y répondre, et, par la suite, à inclure toute réponse à ces rapports dans les documents envoyés au représentant du ministre, sans analyse autre que celle que le représentant a faite. Le demandeur est un réfugié au sens de la Convention qui bénéficie d'une protection contre le *refoulement*, à moins qu'il n'ait déjà été reconnu coupable d'un crime grave au Canada et que, selon le ministre, il constitue un danger pour le public. Le rapport d'enquête n'a pas dirigé son attention sur les remarques du juge à propos des circonstances qui ont mené à l'incendie criminel que le demandeur a allumé. Une telle analyse serait nécessaire pour convenablement apprécier la gravité du crime quant à la probabilité que le demandeur constitue un danger pour le public au Canada. L'obligation d'agir de façon équitable à l'égard d'un réfugié au sens de la Convention exige davantage que le simple fait d'exposer des motifs; cela est d'autant plus vrai en l'espèce que le demandeur serait susceptible de subir un traitement cruel et inhumain à son retour dans son pays d'origine. La mesure dans laquelle l'intéressé aura le droit de faire des observations dépendra du droit de ce dernier qui est en jeu et de la mesure dans laquelle la décision est susceptible d'y porter atteinte. L'obligation d'équité décrite dans *Baker* exige que le réfugié au sens de la Convention qui doit être renvoyé vers un pays où il pourrait subir un traitement cruel et inhumain ait

Even if the reports considered by the Minister's delegate need not be disclosed for rebuttal in all cases concerning Convention refugees who are subject to a paragraph 53(1)(a) danger opinion, on the facts of this case there were sufficiently serious errors in the field report that the failure to disclose it to the applicant constituted a breach of procedural fairness.

l'occasion de commenter le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission avant que le représentant du ministre ne tranche la question de savoir si le ministre doit ou non émettre un avis sur le danger. Une telle détermination a des conséquences capitales sur l'avenir des personnes visées. L'équité l'emportait sur tout fardeau supplémentaire que cette communication au réfugié au sens de la Convention pouvait imposer aux fonctionnaires du défendeur dans le cadre du processus prévu à l'alinéa 53(1)a. Même s'il n'est pas nécessaire de communiquer au réfugié au sens de la Convention les rapports dont le représentant du ministre a tenu compte dans tous les cas où le réfugié fait l'objet d'un avis sur le danger prévu à l'alinéa 53(1)a afin qu'il puisse les réfuter, la Cour a conclu, sur la base des faits de l'affaire, que le rapport d'enquête contenait des erreurs suffisamment graves de sorte que l'omission de le communiquer au demandeur constituait une violation de l'équité procédurale.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 264.1(1)(a) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 38; S.C. 1994, c. 44, s. 16), 266, 434 (as am. by S.C. 1990, c. 15, s. 1).

Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 302.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 19(1)(c) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11), 53(1)(a) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43), 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13).

United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Arts. 1F(b), 32, 33.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 127 F.T.R. 181 (F.C.T.D.); *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619; (1999), 5 Imm. L.R. (3d) 189 (T.D.).

REFERRED TO:

Brzezinski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 4 F.C. 525; (1998), 148 F.T.R. 296 (T.D.); *Goyal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 159; 9 C.R.R. (2d) 188; 142 N.R. 176 (F.C.A.); *Bulat v. Canada (Treasury Board)* (2000), 252 N.R. 182 (F.C.A.); *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and*

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 264.1(1)(a) (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 38; L.C. 1994, ch. 44, art. 16), 266, 434 (mod. par L.C. 1990, ch. 15, art. 1).

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fb), 32, 33.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 19(1)c) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11), 53(1)a) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43), 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13).

Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 302.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 127 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.); *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619; (1999), 5 Imm. L.R. (3d) 189 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Brzezinski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 4 C.F. 525; (1998), 148 F.T.R. 296 (1^{re} inst.); *Goyal c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 159; 9 C.R.R. (2d) 188; 142 N.R. 176 (C.A.F.); *Bulat c. Canada (Conseil du Trésor)* (2000), 252 N.R. 182 (C.A.F.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté*

Immigration), [2000] 2 F.C. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 854 (C.A.) (QL).

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed. Toronto: Canvasback, 1998.

Takkenberg, A. and C. C. Tahbaz (editors). *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.

APPLICATION for judicial review of two danger opinions issued against the applicant, a Convention refugee, on the ground that failure to provide the field report and the headquarters report to him for reply submissions prior to consideration by the Minister's delegate constituted a breach of the duty of procedural fairness. Application allowed.

APPEARANCES:

Antya Schrack for applicant.
Kimberly G. Shane for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Antya Schrack, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] LUTFY A.C.J.: The principal issue in this application for judicial review is to determine the extent of the duty of procedural fairness in assessing whether a Convention refugee is a danger to the public in Canada on the basis of serious criminality.

Factual background

[2] In 1993, the applicant Julio Ernesto Castro Andino, a citizen of El Salvador, was determined to

et de l'Immigration), [2000] 2 C.F. 592; (2000), 18 Admin. L.R. (3d) 159; 5 Imm. L.R. (3d) 1; 252 N.R. 1 (C.A.); *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 854 (C.A.) (QL).

DOCTRINE

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed. Toronto: Canvasback, 1998.

Takkenberg, A. and C. C. Tahbaz (editors). *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.

DEMANDE de contrôle judiciaire de deux avis sur le danger visant le demandeur, un réfugié au sens de la Convention, au motif que l'omission de lui fournir le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission afin qu'il puisse y répondre avant que le représentant du ministre n'examine la question constituait une violation de l'équité procédurale. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Antya Schrack pour le demandeur.
Kimberly G. Shane pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Antya Schrack, Vancouver, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE EN CHEF ADJOINT LUTFY: La principale question litigieuse que soulève la présente demande de contrôle judiciaire est de déterminer en quoi consiste l'obligation d'équité procédurale que l'on doit remplir en appréciant si un réfugié au sens de la Convention constitue un danger pour le public au Canada, sur la base d'antécédents criminels graves.

Les faits

[2] En 1993, le demandeur, Julio Ernesto Castro Andino, un citoyen du Salvador, s'est vu reconnaître

be a refugee by the Convention Refugee Determination Division.

[3] On September 9, 1994, the applicant pleaded guilty and was convicted of the following charges: (a) knowingly uttering a threat to cause death or serious bodily harm against Ms. Lillian Patskovski, contrary to paragraph 264.1(1)(a) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 38; S.C. 1994, c. 44, s. 16] of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]; and (b) assault against Ms. Patskovski, contrary to section 266 of the Code. The applicant received a sentence of 30 days' imprisonment and one year of probation.

[4] On March 9, 1998, after pleading not guilty, the applicant was convicted of arson, contrary to section 434 [as am. by S.C. 1990, c. 15, s. 1] of the *Criminal Code*. The arson occurred at approximately 7:00 a.m. on August 29, 1997. The destroyed edifice was the bighouse or cultural building of the Namgis Band in Alert Bay, British Columbia. The Judge determined the appropriate sentence to be 42 months less 18 months already served. The applicant was accordingly sentenced to two years less one day incarceration.

[5] On October 23, 1998, an immigration officer in Nanaimo, B.C. notified the applicant of the intention to request a ministerial opinion that he was a danger to the public. The letter of notice stated in part:

If the Minister is of the opinion that you are a danger to the public in Canada under subsection 70(5) of the *Immigration Act*, you will **not** have a right to appeal a deportation order to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board and pursuant to paragraph 53(1)(a) of the Act, you may be removed from Canada to the country from which you have been determined to be a Convention refugee.

[6] On January 25, 1999, after obtaining additional time to do so, counsel for the applicant filed written

le statut de réfugié par la section du statut de réfugié.

[3] Le 9 septembre 1994, il a plaidé coupable d'avoir commis les infractions suivantes: a) sciemment proférer une menace de causer la mort ou de graves lésions corporelles à M^{me} Lillian Patskovski, infraction prévue à l'alinéa 264.1(1)a [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 38; L.C. 1994, ch. 44, art. 16] du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]; et b) voies de fait contre M^{me} Patskovski, infraction prévue à l'article 266 du Code. Le demandeur s'est vu imposer une peine d'emprisonnement de 30 jours et une année de probation.

[4] Le 9 mars 1998, le demandeur a été reconnu coupable d'incendie criminel en vertu de l'article 434 [mod. par L.C. 1990, ch. 15, art. 1] du *Code criminel* après avoir plaidé non coupable. L'incendie criminel a eu lieu vers 7 h, le 29 août 1997. L'édifice détruit était la grande maison ou le centre culturel de la bande Namgis, qui se trouve à Alert Bay (Colombie-Britannique). Le juge a déterminé que la peine qu'il convenait d'imposer au demandeur était une peine d'emprisonnement de 42 mois moins les 18 mois au cours desquels il avait déjà été détenu. Le demandeur s'est donc vu imposer une peine d'emprisonnement de deux ans moins un jour.

[5] Le 23 octobre 1998, une agente d'immigration de Nanaimo (C.-B.) a informé le demandeur de son intention de demander au ministre d'émettre un avis selon lequel il constituait un danger pour le public. Voici une partie de la lettre que l'agente d'immigration a envoyée au demandeur:

[TRADUCTION] Si le ministre se dit d'avis que vous constituez un danger pour le public au Canada en application du paragraphe 70(5) de la *Loi sur l'immigration*, vous **n'aurez pas** le droit de former un appel contre une mesure d'expulsion devant la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et, conformément à l'alinéa 53(1)a de la Loi, vous serez susceptible d'être renvoyé du Canada vers le pays à l'égard duquel vous avez obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention.

[6] Le 25 janvier 1999, après avoir obtenu une prorogation du délai applicable, l'avocate du

submissions that the circumstances did not require the issuance of a danger opinion.

[7] On January 28, 1999, the immigration officer recommended a Minister's opinion be requested that the applicant was a danger to the public pursuant to paragraph 53(1)(a) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 43] and subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2. The immigration officer made this request in her Danger to the Public Ministerial Opinion Report which was prepared in Nanaimo (the field report). I note that the title of the field report refers to both paragraph 53(1)(a) and subsection 70(5), although the immigration officer, apparently inadvertently, only mentioned the latter provision in her conclusion.

[8] On January 29, 1999, the immigration officer's manager concurred with her recommendation.

[9] On February 18, 1999, a reviewing officer signed a Request for Minister's Opinion (the headquarters report), again pursuant to paragraph 53(1)(a) and subsection 70(5) of the Act. The reviewing officer noted that she had reviewed the notification letter with its supporting documents, the submissions presented by the applicant's counsel and the Ministerial Opinion Report prepared by the immigration officer. The Request for Minister's Opinion focussed principally on removal risk considerations. The reviewing officer noted that:

. . . I believe that it is possible that Mr. Castro Andino could still face harsh and inhuman treatment upon his return to El Salvador as a result of his political activities when he lived there. The risks that he represents to the Canadian public must be weighed against his risks upon return to his country of nationality, El Salvador.

[10] On February 19, 1999, a senior analyst in the Case Management Branch concurred in the reviewing

demandeur a déposé des observations écrites selon lesquelles il n'était pas nécessaire, dans les circonstances, d'émettre un avis sur le danger.

[7] Le 28 janvier 1999, l'agente d'immigration a recommandé que l'on demande au ministre de se dire d'avis que le demandeur constitue un danger pour le public, en application de l'alinéa 53(1)a [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 43] et du paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2. L'agente d'immigration a fait cette demande dans le rapport concernant l'avis du ministre selon lequel le demandeur constitue un danger pour le public, qu'elle a préparé à Nanaimo (le rapport d'enquête). Je fais remarquer que le titre du rapport d'enquête renvoie à l'alinéa 53(1)a et au paragraphe 70(5), bien que l'agente d'immigration ait, par inadvertance semble-t-il, mentionné seulement cette dernière disposition dans sa conclusion.

[8] Le 29 janvier 1999, le gestionnaire de l'agente d'immigration a souscrit à sa recommandation.

[9] Le 18 février 1999, une agente de réexamen a signé une demande d'avis du ministre (le rapport du siège de la Commission), encore une fois en vertu de l'alinéa 53(1)a et du paragraphe 70(5) de la Loi. L'agente de réexamen a mentionné qu'elle avait examiné la lettre que le demandeur avait reçue de même que les documents qui accompagnaient celle-ci, les observations que l'avocate du demandeur avait présentées, et le rapport sur l'avis du ministre que l'agente d'immigration avait préparé. La demande d'avis du ministre traitait principalement de considérations concernant les risques auxquels le demandeur serait exposé s'il était renvoyé du pays. L'agente de réexamen a fait remarquer:

[TRADUCTION] [. . .] j'estime que M. Castro Andino serait toujours susceptible de subir un traitement cruel et inhumain à son retour au Salvador, étant donné les activités politiques qu'il menait alors qu'il vivait là-bas. Les risques auxquels il expose le public au Canada doivent être appréciés en fonction des risques qu'il courrait s'il retournait dans le pays dont il a la nationalité, le Salvador.

[10] Le 19 février 1999, un analyste principal de la Direction générale du règlement des cas a souscrit à la

officer's Request for Minister's Opinion.

[11] On February 23, 1999, the Minister's delegate decided that the applicant constitutes a danger to the public in Canada. He issued two opinions to that effect, one pursuant to subsection 70(5) and the other pursuant to paragraph 53(1)(a) of the Act.

[12] The two danger opinions of the Minister's delegate have been challenged in this application for judicial review. Neither party raised the issue that more than "a single order in respect of which relief is sought", within the meaning of rule 302 [of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106], is the subject-matter of this proceeding. The opening paragraph of the respondent's factum refers to this application for judicial review "from the decision of the Minister's delegate wherein it was determined that the applicant constitutes a danger to the public pursuant to paragraphs [*sic*] 70(5) and 53(1)(a) of the *Immigration Act*." (Emphasis added.) Accordingly, I propose to deal with this application for judicial review as being one directed at a single decision concerning two danger opinions.

[13] The field report provides the immigration officer's rationale for the danger opinion recommendation. This report reviews, in some detail, the Judge's reasons for decision concerning the applicant's conviction and sentencing of the arson offence. The report also deals with some of the applicant's principal submissions that no danger opinion should issue against him.

[14] The headquarters report, after briefly noting the Judge's statements concerning the applicant's "unconscionable act" and the necessity that "specific deterrence" must be an element in sentencing, focusses principally on the risk assessment of the applicant's removal to El Salvador. Here, the reviewing officer considers the background of the refugee claim and the current country reports in the context of his possible return to El Salvador. As noted earlier, the reviewing

demande de l'agente de réexamen concernant l'avis du ministre.

[11] Le 23 février 1999, le représentant du ministre a conclu que le demandeur constituait un danger pour le public au Canada. Il a émis deux avis à cet effet, l'un fondé sur le paragraphe 70(5), et l'autre, sur l'alinéa 53(1)a) de la Loi.

[12] Ces deux avis du représentant du ministre sont contestés dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire. Ni l'une ni l'autre partie n'a invoqué l'argument que la présente instance porte sur plus d'«une seule ordonnance pour laquelle une réparation est demandée», au sens de la règle 302 [des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106]. Au premier paragraphe de son mémoire, le défendeur renvoie à la présente demande de contrôle judiciaire [TRADUCTION] «qui vise la décision du représentant du ministre selon laquelle le demandeur constitue un danger pour le public au sens des paragraphes [*sic*] 70(5) et 53(1)a) de la *Loi sur l'immigration*». (Non souligné dans l'original.) En conséquence, je me propose de considérer que la présente demande de contrôle judiciaire vise une seule décision concernant deux avis sur le danger.

[13] Le rapport d'enquête fournit le raisonnement sur lequel l'agente d'immigration a fondé sa recommandation au sujet de l'avis sur le danger. Ce rapport examine de façon assez détaillée les motifs de décision du juge concernant la condamnation du demandeur et l'imposition d'une peine à ce dernier quant à l'infraction d'incendie criminel. Le rapport traite également des principaux arguments du demandeur selon lesquels il ne convient pas d'émettre un avis sur le danger à son égard.

[14] Le rapport du siège de la Commission, après avoir brièvement fait état des déclarations du juge au sujet de l'«acte déraisonnable» du demandeur et du fait que la peine devait avoir un «effet dissuasif particulier», a principalement traité de l'évaluation du risque que posait le renvoi du demandeur au Salvador. À cet égard, l'agente de réexamen a examiné le contexte dans lequel s'inscrivait la revendication du statut de réfugié du demandeur de même que les

officer concluded that the applicant could still face harsh and inhuman treatment upon his return to El Salvador.

[15] The applicant now seeks judicial review of the decision of the Minister's delegate.

Analysis

[16] The applicant has two principal submissions in challenging the decision of the Minister's delegate. First, the applicant argues that the field report provides insufficient consideration of a written statement by Lillian Patskovski in which she denies ever having been assaulted by the applicant. In the applicant's view, the field report also materially mischaracterizes the Judge's comments when the applicant was sentenced for the arson conviction. Second, and in any event, the applicant argues that it was a breach of natural justice and procedural fairness not to have forwarded the field report and the headquarters report to him for reply submissions prior to their consideration by the Minister's delegate.

[17] Concerning the first issue, the applicant argues that a letter sent by his victim Lillian Patskovski received only peripheral consideration in the field report. The letter, which purports to deny that the applicant assaulted Ms. Patskovski, is not sufficiently detailed and clear to put into question seriously the applicant's plea of guilty with respect to the assault offences. While the author of the field report might have dealt with this letter at greater extent, her failure to do so does not constitute a reviewable error. I also note that neither of the assault offences would trigger the operation of paragraph 53(1)(a).

[18] The applicant also challenges the following statement found in the field report: "It should be noted

rapports concernant la situation qui règne présentement au Salvador, au regard d'un éventuel retour de ce dernier dans ce pays. Comme il a déjà été souligné, l'agente de réexamen a conclu que le demandeur serait toujours susceptible de subir un traitement cruel et inhumain à son retour au Salvador.

[15] Le demandeur cherche à obtenir, dans le cadre de la présente instance, le contrôle judiciaire de la décision du représentant du ministre.

Analyse

[16] Le demandeur fait principalement valoir deux arguments pour contester la décision du représentant du ministre. Premièrement, il soutient que le rapport d'enquête n'a pas suffisamment tenu compte d'une déclaration écrite de Lillian Patskovski dans laquelle elle nie avoir jamais été agressée par le demandeur. Le demandeur s'est également dit d'avis que le rapport d'enquête avait considérablement dénaturé les remarques que le juge avait faites lorsqu'il l'avait reconnu coupable d'incendie criminel. Deuxièmement, le demandeur soutient que, de toute façon, l'omission de lui faire parvenir le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission pour qu'il puisse les commenter avant qu'ils ne soient examinés par le représentant du ministre constituait une violation de la justice naturelle et de l'équité procédurale.

[17] En ce qui concerne la première question, le demandeur fait valoir qu'une lettre que sa victime, Lillian Patskovski, a envoyée n'a été considérée que de façon secondaire dans le rapport d'enquête. La lettre, dans laquelle il est prétendu que le demandeur n'a pas agressé M^{me} Patskovski, n'est pas suffisamment détaillée et claire pour que l'on doute vraiment du bien-fondé du plaidoyer de culpabilité de ce dernier en ce qui concerne les accusations d'agression. Même si l'auteur du rapport d'enquête aurait pu traiter davantage de cette lettre, son omission à cet égard ne constitue pas une erreur susceptible de contrôle. Je fais également remarquer que ni l'une ni l'autre accusation d'agression n'entraîne l'application de l'alinéa 53(1)(a).

[18] Le demandeur conteste également le passage suivant du rapport d'enquête: [TRADUCTION] «Il

that the judge did not make a specific comment that Mr. Castro Andino could or could not become a contributing member of society.” In fact, the Judge did note the possibility that the applicant could become a contributing member of society:

Further in Mr. Castro-Andino’s favour is his conduct as a “father” to the children of Ms. Patskovski. This suggests that, in accordance with the philosophy of s. 718, there is a possibility that Mr. Castro-Andino will become a contributing member of society upon his release from prison.

In my view, the immigration officer erred in wrongly characterizing the Judge’s statement that the applicant could possibly become a contributing member of society.

[19] Further, the trial Judge compared the role of the applicant and Ms. Patskovski as parents. He also noted the attitude of those who were the victims of the applicant’s act of arson, without excusing his conduct. In the Judge’s words:

Unfortunately, the Band showed significant racial bias against Mr. Andino and this continued at all times relevant to this case. Generally speaking, the Band rejected Mr. Andino as a person with whom they wanted to associate and he was given clear notice of this by some members. This rejection was not on the basis of lack of merit in the person of Mr. Andino, but rather because he was a non-native on native land.

...

Here was a man who had been a better “parent” than had the mother. Yet, apparently because of his origins, he was unacceptable to the Band.

...

It will now be up to the community to look inward and consider whether or not its actions were not a contributing factor in the loss of a significant portion of their heritage.

In his sentencing comments, the Judge found that “the manner in which Mr. Castro-Andino was treated by some members of the native community was a factor in motivating him to commit the crime.” None of these contextual comments of the Judge concerning

convient de souligner que le juge n’a pas expressément dit que M. Castro Andino était ou n’était pas susceptible de devenir un membre valable de la société». En fait, le juge a bel et bien mentionné la possibilité que le demandeur puisse devenir un membre valable de la société:

[TRADUCTION] La conduite de M. Castro-Andino en tant que «père» des enfants de M^{me} Patskovski lui est également favorable, ce qui laisse entrevoir, conformément à la philosophie de l’art. 718, une possibilité que M. Castro-Andino devienne un membre valable de la société, après sa libération.

À mon avis, l’agente d’immigration a commis une erreur lorsqu’elle a dénaturé la déclaration du juge qu’il était possible que le demandeur devienne un membre valable de la société.

[19] En outre, le juge du procès a comparé le rôle du demandeur et celui de M^{me} Patskovski en tant que parents. Il a également souligné l’attitude des victimes de l’incendie criminel dont le demandeur a été reconnu coupable, sans toutefois l’excuser de sa conduite. Il a dit:

[TRADUCTION] Malheureusement, la Bande a fait preuve d’une grande partialité contre M. Andino sur la base de sa race, et ce pendant toute la période pertinente en ce qui concerne la présente affaire. De façon générale, la Bande a décidé qu’elle ne souhaitait pas fréquenter M. Andino, ce que certains membres lui ont clairement dit. Ce rejet n’était pas fondé sur le fait que M. Andino était une personne fondamentalement indésirable, mais plutôt sur le fait qu’il était une personne non autochtone se trouvant sur des terres autochtones.

[. . .]

Il s’agit d’un homme qui a été un meilleur «parent» que la mère elle-même. Pourtant, la Bande ne pouvait l’accepter, semble-t-il, en raison de ses origines.

[. . .]

Il incombera maintenant à la collectivité de faire un examen de conscience et de déterminer si ses actes ont contribué ou non à la perte d’une partie importante de son patrimoine.

Dans les remarques qu’il a faites au moment d’imposer la peine au demandeur, le juge a conclu que [TRADUCTION] «la façon dont M. Castro-Andino a été traité par certains membres de la collectivité autochtone constituait un facteur qui l’avait poussé à

the racial bias directed against the applicant was referred to in the field report, although the immigration officer quoted at some length the Judge's negative comments concerning credibility and motive. The field report is not balanced in its selection of the Judge's comments on conviction and sentencing.

[20] There is another statement in the field report which is of some concern, although not raised by counsel. In the immigration officer's report, she states: "There is no guarantee that he will not become involved in any further criminal activity." It is not apparent that the appropriate test to submit for a Minister's consideration is the guarantee as to whether the person will be involved in further crime and thereby constitute a danger to the public.

[21] In my view, the errors and omissions in the field report are serious. However, in view of my conclusion concerning the applicant's second principal submission concerning procedural fairness, it is not necessary for me to decide whether these errors and omissions render the decision of the Minister's delegate either "clearly wrong" or "patently unreasonable".

[22] The applicant's second submission is that neither the field report nor the headquarters report was made available to him prior to the decision of the Minister's delegate. In the applicant's view, these discrepancies could have been brought to the attention of the Minister's delegate if he had been afforded an opportunity to do so. According to the applicant, the principles of procedural fairness require that these reports be disclosed to allow a rebuttal with respect to any perceived mischaracterizations by the respondent's officials, prior to the Minister's delegate forming any decision concerning the issuance of the danger opinion.

[23] Pursuant to Article 33 of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July

commettre le crime». Or, le rapport d'enquête n'a renvoyé à ni l'une ni l'autre de ces remarques contextuelles que le juge a faites au sujet du racisme dont le demandeur a été victime, bien que l'agente d'immigration ait cité de façon assez détaillée les remarques défavorables que le juge a faites en matière de crédibilité et de mobile. Le rapport d'enquête n'analyse pas de façon équilibrée les remarques que le juge a faites au moment de condamner le demandeur et de lui imposer sa peine.

[20] Par ailleurs, un autre passage du rapport d'enquête suscite des réserves, que l'avocate n'a toutefois pas soulevées. Dans son rapport, l'agente d'immigration dit: [TRADUCTION] «Rien ne garantit qu'il ne s'adonnera plus à des activités criminelles». Or, il ne semble pas que le critère qu'il convient de soumettre au ministre pour fins d'examen soit une garantie quant à savoir si l'intéressé s'adonnera encore à des activités criminelles et qu'en conséquence, il constitue un danger pour le public.

[21] À mon avis, les erreurs et omissions que contient le rapport d'enquête sont graves. Cependant, vu la conclusion que j'ai tirée concernant le deuxième argument principal que le demandeur a fait valoir au sujet de l'équité procédurale, j'estime qu'il n'est pas nécessaire que je tranche la question de savoir si ces erreurs et omissions rendent la décision du représentant du ministre «clairement erronée» ou encore «manifestement déraisonnable».

[22] Selon le deuxième argument du demandeur, ni le rapport d'enquête ni le rapport du siège de la Commission ne lui a été communiqué avant que le représentant du ministre ne rende sa décision. Le demandeur soutient qu'il aurait pu attirer l'attention du représentant du ministre sur ces divergences s'il en avait eu l'occasion. Il fait valoir que les principes d'équité procédurale exigent que ces rapports soient communiqués à l'intéressé afin que ce dernier puisse réfuter, le cas échéant, tout aspect que, selon lui, les fonctionnaires du défendeur ont dénaturé, avant que le représentant du ministre ne prenne de décision au sujet de l'avis sur le danger.

[23] En vertu de l'article 33 de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet

28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6], a Convention refugee is protected against *refoulement* except where the refugee has been convicted of a particularly serious crime and constitutes a danger to the community. Article 33 reads:

Article 33

*Prohibition of Expulsion or
Return ("Refoulement")*

1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

Neither counsel referred to the Convention in their submissions. Article 1F(b) includes, among those to whom the provisions of the Convention shall not apply, persons who committed "a serious non-political crime" outside their country of refuge: *Brzezinski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 525 (T.D.). By way of comparison, under Article 33(2), the person must have been convicted of a "particularly" serious crime.

[24] Canada's implementation of Article 33(2) is found, for the purposes of this case, in paragraph 53(1)(a) of the *Immigration Act*:

53. (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3) [which describe the Minister's deportation power], no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee . . . shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless

(a) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c) or subparagraph

1951, [1969] R.T. Can. n° 6], un réfugié au sens de la Convention ne peut être refoulé, sauf s'il a fait l'objet d'une condamnation pour un crime particulièrement grave et s'il constitue une menace pour la communauté. Voici le libellé de l'article 33:

Article 33

*Défense d'Expulsion et
de Refoulement*

1. Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Ni l'une ni l'autre avocate n'a renvoyé à la Convention dans ses observations. La section Fb) de l'article premier prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas notamment aux personnes qui ont commis «un crime grave de droit commun» ailleurs que dans le pays de refuge: *Brzezinski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 525 (1^{re} inst.). À titre de comparaison, mentionnons qu'en vertu de l'article 33(2), la personne doit avoir fait l'objet d'un crime «particulièrement» grave.

[24] Je fais remarquer, pour les fins de la présente affaire, que l'article 33(2) s'applique au Canada par l'entremise de l'alinéa 53(1)a) de la *Loi sur l'immigration*:

53. (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3) [qui traitent du pouvoir d'expulsion conféré au ministre], la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, [. . .] ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées:

a) à l'alinéa 19(1)c) ou au sous-alinéa 19(1)c.1)(i) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public

19(1)(c.1)(i) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada; or

It is the applicant's conviction of the arson offence that renders him a member of an inadmissible class under paragraph 19(1)(c) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 11] of the Act.

[25] The applicant's second issue, therefore, is whether the finding by the Minister's delegate that he is a danger to the public in Canada was made in a manner consistent with the principles of procedural fairness.

[26] The drafters of the Convention were concerned with the principle of procedural fairness when a contracting state determined to expel a refugee on grounds of national security or public order. Article 32 of the Convention states:

Article 32

Expulsion

1. The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.
2. The expulsion of such a refugee shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security otherwise require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.
3. The Contracting States shall allow such a refugee a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

The *travaux préparatoires* disclose, in particular, the concern of the delegates from Canada and the United Kingdom with the appropriate interpretation of Article 32(2) and their respective countries' administrative procedures, at the time of the Convention negotiations, concerning the persons subject to deportation orders: A. Takkenberg and C. C. Tahbaz, eds., *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention*

au Canada;

C'est en raison de sa condamnation pour incendie criminel que le demandeur appartient à l'une des catégories non admissibles visées à l'alinéa 19(1)c) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 11] de la Loi.

[25] La deuxième question que soulève le demandeur est donc de savoir si la conclusion du représentant du ministre qu'il constitue un danger pour le public au Canada a été tirée de façon compatible avec les principes d'équité procédurale.

[26] Les rédacteurs de la Convention étaient soucieux de l'application du principe de l'équité procédurale dans les cas où un État contractant déciderait d'expulser un réfugié pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Voici le libellé de l'article 32 de la Convention:

Article 32

Expulsion

1. Les États Contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.
2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.
3. Les États Contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les États contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

Il ressort notamment des *travaux préparatoires* que les représentants du Canada et ceux du Royaume-Uni étaient soucieux d'interpréter convenablement l'article 32(2) et les procédures administratives de leurs pays respectifs, lors des négociations qui ont mené à l'adoption de la Convention, en ce qui concerne les personnes faisant l'objet de mesures d'expulsion: A. Takkenberg et C. C. Tahbaz, dir., *The Collected*

relating to the Status of Refugees (Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990), Vol. III, at pages 332-333 which reproduce pages 23-25 of 22 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/S.R.14, the summary record of the Conference meeting of 10 July 1951.

[27] The consequences of a danger opinion differ according to the statutory provision pursuant to which the Minister's delegate is acting. Under paragraph 53(1)(a) of the *Immigration Act*, the danger opinion allows the Minister to remove the refugee from Canada to the country against whom the claim of persecution was made. Under subsection 70(5), the target of a danger opinion loses his right of appeal against the deportation order before the Immigration Appeal Division.

[28] As the result of the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the respondent concedes that there is an obligation to justify in writing a decision under paragraph 53(1)(a). The respondent adds that, in this proceeding, the reasons are found in the field report together with its supporting documentation. The respondent does not acknowledge that a danger opinion under subsection 70(5) gives rise to the duty to provide reasons.

[29] In *Kim v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1997), 127 F.T.R. 181 (F.C.T.D.), where the danger opinion was not directed against a Convention refugee, Justice MacKay concluded that at least in some cases, the reports relied on by the Minister's delegate should be disclosed to the applicant (at paragraph 28):

I do not say that the documents here not seen by the applicant, two intra-departmental reports, need to be provided to all applicants. I do note there would be no harm or difficulty in providing at least the first report to the applicant, before it is forwarded to headquarters in Ottawa, with an opportunity to respond at that stage. However, when documents contain information of significance for the decision in relation to the applicant, which information has not been provided to him with a fair opportunity to

Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees (Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990), vol. III, aux pages 332 et 333, qui reproduisent les pages 23 à 25 d'un document, daté du 22 novembre 1951, intitulé U.N. Doc. A/CONF.2/S.R.14, le dossier qui résume la réunion du 10 juillet 1951 de la Conférence.

[27] Les conséquences d'un avis sur le danger diffèrent selon la disposition législative en vertu de laquelle le représentant du ministre agit. En vertu de l'alinéa 53(1)a) de la *Loi sur l'immigration*, l'avis sur le danger permet au ministre de renvoyer le réfugié du Canada vers le pays où celui-ci dit être persécuté. En vertu du paragraphe 70(5), la personne qui fait l'objet d'un avis sur le danger perd son droit de former un appel contre la mesure d'expulsion devant la section d'appel de l'immigration.

[28] Vu l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, de la Cour suprême du Canada, le défendeur concède qu'il existe une obligation de justifier par écrit une décision fondée sur l'alinéa 53(1)a). Il ajoute qu'en l'espèce, les motifs se trouvent dans le rapport d'enquête et les documents qui l'étayaient. Le défendeur ne reconnaît pas qu'un avis sur le danger fondé sur le paragraphe 70(5) entraîne l'obligation de fournir des motifs.

[29] Dans *Kim c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1997), 127 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.), affaire dans laquelle l'avis sur le danger ne visait pas un réfugié au sens de la Convention, le juge MacKay a conclu qu'à tout le moins dans certains cas, les rapports sur lesquels le représentant du ministre se fonde devaient être communiqués au requérant (au paragraphe 28):

Je ne prétends pas que les documents que le requérant n'a pas vus en l'espèce—les deux rapports internes du Ministère—devraient être fournis à tous les requérants. Je constate toutefois qu'il n'y aurait aucun problème ou préjudice si au moins le premier rapport était communiqué au requérant avant qu'il ne soit transmis à l'Administration centrale à Ottawa, et qu'on donne au requérant l'occasion d'y répondre à cette étape. Toutefois, lorsque des documents renferment des renseignements qui sont importants pour la décision dont

comment in advance of the decision, then the decision is faulty and will be set aside as one made in breach of the principle of fairness. [Emphasis added.]

Justice MacKay may have had in mind the introduction of new information in the departmental reports. However, in view of the higher duty of fairness suggested in *Baker*, the approach adopted by Justice MacKay may well apply where the interpretation of the information in the field report raises serious questions as to accuracy and completeness.

[30] In *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619 (T.D.), after a thorough analysis of the decision in *Baker*, Justice Gibson concluded that the duty of fairness required in the making of a danger opinion is not simply “minimal” and relied on this statement [at pages 631-632] by Justice L’Heureux-Dubé in *Baker* (at paragraph 32):

Balancing these factors, I disagree with the holding of the Federal Court of Appeal in *Shah*, *supra*, at p. 239, that the duty of fairness owed in these circumstances is simply “minimal”. Rather, the circumstances require a full and fair consideration of the issues, and the claimant and others whose important interests are affected by the decision in a fundamental way must have a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to their case and have it fully and fairly considered.

I respectfully agree with Justice Gibson’s conclusion.

[31] Justice Gibson then stated what he considered to be the appropriate standard of fairness in the process leading to the issuance of a danger opinion (at paragraph 33 [page 639]):

By analogy to the reasoning in *Baker*, I am satisfied that the failure on the part of the respondent to share the summary reports with the applicant, and to provide an opportunity to the applicant to respond to them, and to then include any response to those summary documents in the

le requérant fait l’objet et que ces renseignements ne lui ont pas été communiqués avec la possibilité raisonnable de faire valoir son point de vue avant que la décision ne soit prise, la décision est viciée et doit être annulée au motif qu’elle a été prise en violation du principe d’équité. [Non souligné dans l’original.]

Il se peut que le juge MacKay renvoyait à l’introduction de nouveaux renseignements dans les rapports du ministère. Cependant, compte tenu de l’obligation d’équité plus grande que propose l’arrêt *Baker*, il se pourrait fort bien que la démarche que le juge MacKay a adoptée s’applique dans le cas où l’interprétation des renseignements que contient le rapport d’enquête soulève des questions graves quant à leur exactitude et leur caractère exhaustif.

[30] Dans *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619 (1^{re} inst.), le juge Gibson a conclu, après avoir soigneusement examiné l’arrêt *Baker*, que l’obligation d’équité que le ministre doit respecter en émettant un avis sur le danger n’est pas simplement «minimale». Il s’est fondé [aux pages 631 et 632] sur ce que le juge L’Heureux-Dubé a dit au paragraphe 32 de l’arrêt *Baker*:

Pondérant ces facteurs, je ne suis pas d’accord avec la conclusion de la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Shah*, [*Shah c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1994), 170 N.R. 238] [. . .], que l’obligation d’équité dans ces circonstances est simplement «minimale». Au contraire, les circonstances nécessitent un examen complet et équitable des questions litigieuses, et le demandeur et les personnes dont les intérêts sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à leur affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable.

Avec égards, je souscris à la conclusion du juge Gibson.

[31] Le juge Gibson a ensuite fait état de la norme qu’il convient d’appliquer en matière d’équité, à son avis, au processus menant à l’avis sur le danger (au paragraphe 33 [page 639]):

Par analogie avec le raisonnement que la Cour suprême a tenu dans l’arrêt *Baker*, je suis convaincu que l’omission, de la part du défendeur, de communiquer les rapports récapitulatifs au demandeur et de donner à ce dernier l’occasion d’y répondre, et, par la suite, d’inclure toute réponse à ces

material forwarded to the respondent's delegate without further analysis on the part of anyone other than the respondent's delegate himself or herself, constituted a breach of the duty of fairness owed by the respondent to the applicant on the facts of this matter. I reach this conclusion by reason of a particular concern, consistent with the analysis in *Baker*, for the ultimate importance to the applicant of the outcome of the "danger review".

In *Bhagwandass*, the applicant arrived in Canada as a permanent resident. He was not a refugee. The danger opinion was issued only under subsection 70(5). The "summary reports" referred to by Justice Gibson are similar to those that I have described in these reasons as the field report and the headquarters report. The decision in *Bhagwandass* is now before the Court of Appeal under Court file No. A-850-99.

[32] In this case, the applicant is a Convention refugee who benefits from the protection against *refoulement* unless he is guilty of serious criminality in Canada and, in the opinion of the Minister, is a danger to the public. According to Article 33(2) of the UN Convention, the refugee must have been convicted of a "particularly" serious crime and constitute a danger to the community. Paragraph 53(1)(a) refers to crimes punishable by a maximum term of imprisonment of ten years or more and the Minister's danger opinion. As I noted earlier, *supra* paragraph 19, the field report did not focus on the Trial Judge's comments concerning the circumstances leading to the applicant's commission of arson. Such an analysis would be necessary, in my opinion, to assess properly the seriousness of the crime in the context of the likelihood that the Convention refugee would be a danger to the public in Canada.

[33] The respondent recognizes the difference between a danger opinion under subsection 70(5) and under paragraph 53(1)(a) by acknowledging that the latter opinion must be justified with reasons. However,

rappports dans les documents qu'il a envoyés à son représentant sans analyse autre que celle que son représentant a lui-même faite, constituait une violation de l'obligation d'équité qui incombait au défendeur à l'égard du demandeur, compte tenu des faits de la présente affaire. Je suis parvenu à cette conclusion en raison d'une préoccupation particulière, compatible avec l'analyse qui a été faite dans l'arrêt *Baker*, à l'égard de l'importance suprême, pour le demandeur, du résultat de l'examen de la question de savoir s'il constitue un danger pour le public.

Dans l'affaire *Bhagwandass*, le demandeur était arrivé au Canada en tant que résident permanent. Il n'était pas un réfugié. L'avis sur le danger n'a été émis qu'en vertu du paragraphe 70(5). Les «rapports récapitulatifs» auxquels renvoie le juge Gibson sont semblables à ceux que j'ai décrits dans les présents motifs, soit le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission. La décision *Bhagwandass* fait présentement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel (dossier n° A-850-99).

[32] En l'espèce, le demandeur est un réfugié au sens de la Convention qui bénéficie d'une protection contre le *refoulement*, à moins qu'il n'ait déjà été reconnu coupable d'un crime grave au Canada et que, selon le ministre, il constitue un danger pour le public. Selon l'article 33(2) de la Convention de l'ONU, le réfugié doit avoir été l'objet d'une condamnation pour un crime «particulièrement» grave et constituer une menace pour la communauté. L'alinéa 53(1)a renvoie à des crimes pouvant donner lieu à une peine d'emprisonnement maximale d'au moins dix ans et à l'avis du ministre sur le danger que constitue l'intéressé. Comme je l'ai déjà mentionné au paragraphe 19, le rapport d'enquête n'a pas dirigé son attention sur les remarques du juge du procès à propos des circonstances qui ont mené à l'incendie criminel que le demandeur a allumé. Une telle analyse serait nécessaire, à mon avis, pour convenablement apprécier la gravité du crime quant à la probabilité que le réfugié au sens de la Convention constitue un danger pour le public au Canada.

[33] Le défendeur reconnaît la différence entre un avis sur le danger fondé sur le paragraphe 70(5) et un tel avis fondé sur l'alinéa 53(1)a, car il convient que ce dernier avis doit être justifié par des motifs.

in my view, the duty of procedural fairness for a Convention refugee requires more than providing reasons, particularly in this case where the headquarters report states that the applicant “could still face harsh and inhuman treatment upon his return to El Salvador”.

[34] The applicant has not challenged the respondent’s procedural determination that representations from persons against whom danger opinions are being contemplated shall be made in writing. The opportunity to make at least written submissions is consistent with the participatory rights of a person who may be adversely affected by some administrative action or decision.

[35] The issue in this proceeding is whether the denial of the opportunity for a Convention refugee to reply to the immigration officials’ field report and headquarters report, prior to the danger opinion determination under paragraph 53(1)(a), constitutes a breach of the duty of procedural fairness. The extent of one’s right to make submissions will depend on the individual’s right at stake and the extent to which it may be adversely affected by the decision: D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback, 1998), at paragraphs 10:9300 and 10:9400; *Goyal v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 159 (F.C.A.); and *Bulat v. Canada (Treasury Board)* (2000), 252 N.R. 182 (F.C.A.). In this case, the rights of the Convention refugee are at issue because of his subsequent criminality. The danger opinion was not issued because the applicant is a threat to Canada’s national security, a factor which could have required a statutory oral hearing as in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 2 F.C. 592 (C.A.), at paragraph 54 [page 636].

Cependant, à mon avis, l’obligation d’agir de façon équitable à l’égard d’un réfugié au sens de la Convention exige davantage que le simple fait d’exposer des motifs; cela est d’autant plus vrai en l’espèce que le rapport du siège de la Commission mentionne que le demandeur [TRADUCTION] «serait toujours susceptible de subir un traitement cruel et inhumain à son retour au Salvador».

[34] Le demandeur n’a pas contesté la détermination que le défendeur a faite, sur le plan de la procédure, selon laquelle les observations de personnes contre qui il envisage d’émettre un avis sur le danger doivent être présentées par écrit. L’occasion de présenter à tout le moins des observations écrites est compatible avec les droits de participation au processus que possède l’individu susceptible de faire l’objet d’une quelconque mesure ou décision administrative qui lui serait défavorable.

[35] La question litigieuse que soulève la présente instance est de savoir si le refus de donner au réfugié au sens de la Convention l’occasion de répondre au rapport d’enquête des fonctionnaires de l’Immigration et au rapport du siège de la Commission, avant qu’un avis sur le danger ne soit émis en vertu de l’alinéa 53(1)a, constitue une violation de l’obligation d’agir de façon équitable. La mesure dans laquelle l’intéressé aura le droit de faire des observations dépendra du droit de ce dernier qui est en jeu et de la mesure dans laquelle la décision est susceptible d’y porter atteinte: D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (Toronto: Canvasback, 1998), aux paragraphes 10:9300 et 10:9400; *Goyal c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1992), 4 Admin. L.R. (2d) 159 (C.A.F.); et *Bulat c. Canada (Conseil du Trésor)* (2000), 252 N.R. 182 (C.A.F.). En l’espèce, les droits du réfugié au sens de la Convention sont en cause vu ses condamnations ultérieures au criminel. L’avis sur le danger n’a pas été émis parce que le demandeur constitue une menace pour la sécurité nationale du Canada, un facteur qui aurait exigé une audition orale prévue par la loi, comme ce fut le cas dans l’affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 2 C.F. 592 (C.A.), au paragraphe 54 [page 636].

[36] The issue, then, is to ascertain the procedural rights required where a danger opinion is to be issued, pursuant to paragraph 53(1)(a), against a Convention refugee who is to be removed to a country where harsh and inhuman treatment may be inflicted. In my view, the duty of fairness as enunciated in *Baker* requires that such a Convention refugee should be provided with the opportunity to comment on both the field report and the headquarters report prior to the Minister's delegate determining whether or not a danger opinion should issue. Such a determination is, in the words of Justice L'Heureux-Dubé in *Baker* (at paragraph 15 [page 834]), "an important decision that affects in a fundamental manner the future of individuals' lives." Fairness outweighs any additional burden this disclosure to Convention refugees may cause the respondent's officials in a process under paragraph 53(1)(a).

[37] If I am wrong in concluding the reports considered by the Minister's delegate must first be disclosed for rebuttal in all cases concerning Convention refugees who are subject to a paragraph 53(1)(a) danger opinion, I would adopt the selective approach suggested by Justice MacKay in *Kim, supra*, at paragraph 29 [page 189]. On the facts of this case, I find that there were material mischaracterizations in the field report which failed to present a balanced summary of the Judge's comments and actually contradicted the Judge on a point that was quite favourable to the applicant. I find these errors sufficiently serious that the failure to disclose the field report to the applicant constitutes a breach of procedural fairness.

[38] For these reasons, this application for judicial review will be granted. The decision of the Minister's delegate to issue danger opinions under subsection 70(5) and paragraph 53(1)(a) of the Act is set aside and the matter referred for redetermination in a manner consistent with these reasons. Counsel may

[36] Il faut donc déterminer les droits en matière de procédure qui s'appliquent lorsque le ministre se propose d'émettre un avis sur le danger, en vertu de l'alinéa 53(1)a), à l'égard d'un réfugié au sens de la Convention qui sera renvoyé vers un pays où il pourrait subir un traitement cruel et inhumain. À mon avis, l'obligation d'équité décrite dans l'arrêt *Baker* exige que le réfugié au sens de la Convention ait l'occasion de commenter le rapport d'enquête et le rapport du siège de la Commission avant que le représentant du ministre ne tranche la question de savoir si le ministre doit ou non émettre un avis sur le danger. Dans l'arrêt *Baker* (au paragraphe 15 [page 834]), le juge L'Heureux-Dubé a dit qu'une telle détermination constituait «une décision importante qui a des conséquences capitales sur l'avenir des personnes visées». L'équité l'emporte sur tout fardeau supplémentaire que cette communication au réfugié au sens de la Convention pourrait imposer aux fonctionnaires du défendeur dans le cadre du processus prévu à l'alinéa 53(1)a).

[37] Dans le cas où serait erronée ma conclusion selon laquelle les rapports dont le représentant du ministre a tenu compte doivent d'abord être communiqués au réfugié au sens de la Convention, afin qu'il puisse les réfuter, dans tous les cas où celui-ci fait l'objet d'un avis sur le danger prévu à l'alinéa 53(1)a), j'adopterais l'approche sélective que propose le juge MacKay dans la décision *Kim*, précitée, au paragraphe 29 [page 189]. Sur la base des faits de la présente affaire, je conclus que le rapport d'enquête n'a pas résumé de façon équilibrée les remarques du juge du procès, car il les a considérablement dénaturées; en fait, le rapport d'enquête a même contredit le juge sur un point très favorable au demandeur. J'estime que ces erreurs sont assez graves pour me permettre de conclure que l'omission de communiquer le rapport d'enquête au demandeur constitue une violation de l'équité procédurale.

[38] Pour ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du représentant du ministre d'émettre des avis sur le danger en vertu du paragraphe 70(5) et de l'alinéa 53(1)a) de la Loi est annulée et l'affaire est renvoyée pour qu'il soit statué de nouveau sur celle-ci, mais de façon

file written submissions concerning the certification of a serious question within 14 days of the date of these reasons and after having first disclosed to each other their respective positions on this issue.

[39] This paragraph is a postscript. After these reasons were substantially completed, except for certain editorial changes, I noted the recent decision of the Court of Appeal in *Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] F.C.J. No. 854 (C.A.) (QL). It has not been necessary to seek supplementary submissions from counsel.

compatible avec les présents motifs. Les avocates pourront faire des observations écrites sur la certification d'une question grave au plus tard 14 jours suivant la date des présents motifs, et après avoir d'abord communiqué l'une à l'autre leurs positions respectives sur cette question.

[39] Le présent paragraphe est un post-scriptum. Après avoir presque terminé d'exposer les présents motifs, hormis quelques modifications de rédaction, j'ai pris connaissance de l'arrêt que la Cour d'appel a récemment rendu dans l'affaire *Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 854 (C.A.) (QL). Il n'a pas été nécessaire que j'invite les avocates à me faire part d'observations supplémentaires.