

IMM-4836-98

IMM-4836-98

Ali Faghihi (*Applicant*)Ali Faghihi (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

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

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

Trial Division, Evans J.—Toronto, August 11; Ottawa, August 17, 1999.

Section de première instance, juge Evans—Toronto, 11 août; Ottawa, 17 août 1999.

Citizenship and Immigration — Immigration practice — Judicial review of Refugee Division's refusal to reopen hearing — Two-member panel of Refugee Division dismissing Convention refugee claim — One of those members subsequently dismissing application to reopen claim — Immigration Act, s. 69.1(7), prescribing two-member quorum, applying only to hearings "under this section", i.e. hearing into refugee claim, abandonment thereof — In absence of statutory provision dealing with quorum, tribunal having implicit discretion over process by which discharges statutory responsibilities, subject to limitations expressly, impliedly imposed by enabling Act, other statutes, delegated legislation, including statutory rules of procedure, principles of administrative law, Constitution — Immigration Act neither expressly, nor impliedly requiring two members to hear application to reopen — Interpretation Act, s. 22(2), providing quorum comprise at least half members, not applicable as Immigration Act not prescribing number of members who may be appointed to Refugee Division — S. 22(2) applies only to bodies in respect of which Parliament fixing number of members to be appointed — Nothing in CRDD Rules requiring motions to reopen be heard by two-member panels — Implicit discretion over own process not displaced by presumption against sub-delegation of exercise of statutory powers affecting rights of individuals — Question certified: is Refugee Division properly constituted by single member when determining motion to reopen decision dismissing refugee claim on ground of procedural unfairness?

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Contrôle judiciaire du refus de la section du statut de réfugié de rouvrir l'audience — Un tribunal de la section du statut de réfugié constitué de deux membres a rejeté une demande de statut de réfugié au sens de la Convention — L'un de ces deux membres a par la suite rejeté la requête de rouvrir l'audience — L'art. 69.1(7) de la Loi sur l'immigration, qui prévoit qu'il faut deux membres pour constituer un quorum, ne s'applique qu'à une audience «tenue dans le cadre du présent article», soit une audience relative à une revendication du statut de réfugié ou à un désistement d'une revendication — À défaut d'un texte de loi traitant du quorum, le tribunal a un pouvoir discrétionnaire implicite à l'égard du processus par lequel il s'acquitte des responsabilités que lui confère la loi, sous réserve de toute limite expresse ou implicite dans sa loi habilitante, dans toute autre loi ou dans la législation déléguée, y compris les règles de procédure, dans les principes de droit administratif et dans la Constitution — La Loi sur l'immigration n'exige ni expressément, ni implicitement que deux membres siègent pour juger une demande de réouverture — L'art. 22(2) de la Loi d'interprétation, qui fixe le quorum à la moitié de l'effectif, ne s'applique pas car la Loi sur l'immigration ne précise pas le nombre de membres qui peuvent être nommés à la section du statut de réfugié — L'art. 22(2) ne s'applique qu'aux organismes où le nombre de membres à nommer est fixé par le législateur — Rien dans les Règles de la SSR n'exige que les requêtes de réouverture soient entendues par des tribunaux de deux membres — Le pouvoir discrétionnaire implicite à l'égard de leur processus n'est pas affecté par la présomption interdisant la sous-délégation de l'exercice des pouvoirs conférés par un texte de loi qui touchent aux droits des personnes — Question certifiée: la section du statut de réfugié est-elle dûment constituée par un seul membre pour trancher une requête de réouverture d'une décision rejetant une revendication du statut de réfugié, au motif d'une infraction à l'équité procédurale?

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Presumption against sub-delegation of exercise of statutory

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Présomption qu'on ne peut sous-déléguer l'exercice des

powers affecting rights of individuals — Application to reopen refugee hearing heard by one member only — Presumption excluded where nature of statutory scheme so indicating — Statutory scheme revealing Parliament's intention to avoid protraction of refugee determination process — Refugee Division's discretion over own process not displaced by presumption — To require motions be heard by two members unjustifiably diverting resources from CRDD's job: determining refugee claims.

This was an application for judicial review of the Refugee Division's refusal to reopen a hearing. A two-member panel of the Refugee Division dismissed the applicant's Convention refugee claim, finding that his evidence was not credible, and that he had not established a well-founded fear of persecution. The application to reopen the claim was based on an allegation that, as a result of an inaccurate interpretation, Iran was wrongly entered on his Personal Information Form (PIF) as the applicant's country of nationality. Relying on this statement, and finding no evidence to contradict it, and concluding that the applicant had no well-founded fear of persecution in Iran, the Refugee Division did not inquire further into the applicant's claim to fear persecution in Iraq. This argument was rejected, in part because any translation difficulties had been cleared up prior to the hearing. The applicant's second submission was that, as a specialist agency, the Refugee Division was under a duty to inquire into the statement on the PIF that the applicant was a national of Iran. The application to reopen was decided by a single member of the Refugee Division, one of the two members who had heard the claim.

The issues were: (1) whether the Refugee Division was properly constituted when a single member decided the applicant's motion to reopen; and (2) whether the Refugee Division erred in law when it concluded that there had been no breach of the duty of procedural fairness in the rejection of the applicant's refugee claim.

Held, the application should be dismissed.

(1) Subsection 69.1(7), which provides that two members constitute a quorum of the Refugee Division for the purposes of "a hearing under this section", did not apply because this was not one of the two kinds of hearing held pursuant to section 69.1—a hearing into a person's claim to be a refugee, and a hearing into the abandonment of a refugee claim.

In the absence of a statutory provision expressly dealing with the quorum required for an application to reopen a

pouvoirs conférés par un texte de loi qui touchent aux droits des personnes — Demande de réouverture de l'audience de revendication du statut de réfugié tranchée par un seul membre — La présomption est écartée lorsque l'économie de la loi indique qu'elle n'est pas appropriée—L'économie de la loi fait ressortir l'intention du législateur d'éviter qu'on allonge plus qu'il ne faut le processus de détermination du statut de réfugié — Le pouvoir discrétionnaire de la section du statut de réfugié n'est pas affecté par la présomption — Le fait d'exiger que deux membres siègent sur chacune des requêtes détournerait sans raison des ressources de la réalisation de l'objectif de la SSR: trancher les revendications du statut de réfugié.

La présente demande de contrôle judiciaire porte sur le refus de la section du statut de réfugié de rouvrir une audience. Un tribunal de la section du statut de réfugié constitué de deux membres a rejeté la revendication du statut de réfugié du demandeur, ayant conclu que son témoignage n'était pas crédible et qu'il n'avait pas établi l'existence d'une crainte fondée de persécution. La demande de réouverture de la revendication était fondée sur l'allégation qu'une erreur de traduction avait fait inscrire à tort dans son Formulaire de renseignements personnels (FRP) que l'Iran était son pays de nationalité. S'appuyant sur cette déclaration et n'ayant aucune preuve la contredisant, et ayant conclu que le demandeur n'avait pas de crainte fondée de persécution en Iran, la section du statut de réfugié n'a pas examiné la prétention du demandeur qu'il craignait d'être persécuté en Iraq. Cet argument a été rejeté, en partie parce que les difficultés liées à la traduction avaient été réglées avant l'audience. Le demandeur soutient en second lieu que la section du statut de réfugié, en tant qu'organisme spécialisé, avait le devoir d'examiner la déclaration dans le FRP que le demandeur était un citoyen de l'Iran. La demande de réouverture a été tranchée par un seul membre de la section du statut de réfugié, l'un des deux membres qui avaient entendu la revendication.

Les questions en litige sont: 1) la section du statut de réfugié était-elle dûment constituée lorsqu'un seul membre a tranché la requête de réouverture du demandeur; et 2) la section du statut de réfugié a-t-elle commis une erreur de droit en concluant qu'il n'y avait pas eu d'infraction à l'équité procédurale dans le rejet de la revendication du statut de réfugié du demandeur?

Jugement: la demande est rejetée.

1) Le paragraphe 69.1(7), qui prévoit que le quorum de la section du statut lors d'une audience «tenue dans le cadre du présent article» est constitué de deux membres, ne s'applique pas car il ne s'agit pas ici d'une des deux sortes d'audiences tenues conformément à l'article 69.1—une audience relative à une revendication du statut de réfugié, et une audience en cas de désistement d'une revendication.

À défaut d'un texte de loi traitant expressément du quorum exigé dans le cadre de la réouverture d'une décision

decision on the ground of procedural unfairness, tribunals are masters of their own procedure and have an implicit discretion over the process by which they discharge their statutory responsibilities. This implicit discretion, including authority for the tribunal to decide how many members to assign to hear a particular matter, is subject to any limitations expressly or impliedly imposed by the tribunal's enabling Act, or any other statute, delegated legislation, including statutory rules of procedure, the principles of administrative law, and the Constitution.

There is no express power conferred on the Refugee Division to reopen its decision on the ground of procedural unfairness, but case law has established that the Refugee Division has an implicit power to rehear when a breach of procedural fairness has been made out. The Court was not, however, satisfied that, by clear implication, the statute requires that two members also hear a motion requesting a reopening.

Interpretation Act, subsection 22(2) provides that a quorum of a statutory body comprises at least half of its members, but this applies only to bodies in respect of which Parliament has fixed the number of members to be appointed. Since the *Immigration Act* does not prescribe the number of members who may be appointed to the Refugee Division, this statutory presumption does not apply to it.

A request to reopen a decision of the Refugee Division must take the form of an application to the Refugee Division and since the Rules do not otherwise provide, and it does not arise in the course of a hearing, the application to reopen must be made by motion pursuant to *Convention Refugee Determination Division Rules*, subrule 28(1). But that rule is silent as to the composition of the Refugee Division when deciding motions. Rule 29 provides that in the event of a split decision on an interlocutory matter the presiding member shall have the deciding vote. A motion to reopen a decision is an interlocutory matter, because if granted it will simply open the gate to a redetermination of the claim by the Refugee Division. While rule 29 contemplates the use of two-member panels to determine motions on interlocutory matters because a single-member panel is incapable of producing a "split decision", it does not make two-member panels mandatory. Rule 29 is simply irrelevant when an interlocutory matter is heard by a single member. Furthermore, rule 29 is an exception to the principle that the vote of only one member of a panel of the Refugee Division is required for a decision to be rendered in favour of the claimant. Hence the fact that part of the rationale of two-member panels does not apply to the determination of interlocutory matters weakens the argument for finding that one member may not determine them. Nothing in the Rules requires that motions to reopen be heard by two-member panels.

au motif qu'elle est viciée par suite d'un manquement à l'équité procédurale, les tribunaux sont maîtres de leur procédure et ils ont un pouvoir discrétionnaire implicite à l'égard du processus par lequel ils s'acquittent des responsabilités que leur confère la loi. Ce pouvoir discrétionnaire implicite, qui comprend le droit pour le tribunal de décider combien de membres siégeront pour entendre une affaire donnée, est soumis à toutes les limites expresses ou implicites qui se trouvent dans sa loi habilitante, dans toute autre loi ou dans la législation déléguée, dont les règles de procédure, ainsi que dans les principes du droit administratif et dans la Constitution.

La section du statut de réfugié n'a pas reçu explicitement le pouvoir de rouvrir sa décision au motif qu'il y aurait eu infraction à l'équité procédurale, mais la jurisprudence a établi qu'elle a implicitement le pouvoir de reprendre l'audition lorsqu'il est démontré qu'il y a eu infraction aux règles de l'équité procédurale. La Cour n'était pas toutefois convaincue que la loi suppose nécessairement que deux membres doivent entendre une requête de réouverture.

Le paragraphe 22(2) de la *Loi d'interprétation* fixe le quorum de tout organisme constitué par un texte de loi à la moitié de l'effectif, mais cette disposition ne s'applique qu'aux organismes où le nombre de membres à nommer est fixé par le législateur. Comme la *Loi sur l'immigration* ne précise pas le nombre de membres qui peuvent être nommés à la section du statut de réfugié, cette présomption ne s'applique pas en l'instance.

Une démarche de réouverture d'une décision de la section du statut de réfugié doit prendre la forme d'une demande à la section du statut de réfugié et comme les Règles ne prévoient rien d'autre et que la question n'est pas soulevée au cours d'une audience, la demande de réouverture doit être faite par voie de requête en vertu des *Règles de la section du statut de réfugié*, paragraphe 28(1). Mais cette règle ne traite pas de la composition de la section du statut de réfugié lorsqu'elle doit se prononcer sur des requêtes. La règle 29 prévoit qu'en cas de décision partagée en matière interlocutoire, le président de l'audience a voix prépondérante. Une requête demandant la réouverture d'une décision est une matière interlocutoire, puisque si elle était accueillie elle ouvrirait simplement la voie à un réexamen de la revendication par la section du statut de réfugié. Bien que la règle 29 suppose que les matières interlocutoires seront entendues par un tribunal de deux membres, puisqu'un tribunal constitué d'un seul membre ne peut arriver à une «décision partagée», elle ne les rend pas obligatoires. La règle 29 ne s'applique tout simplement pas lorsqu'une matière interlocutoire est entendue par un seul membre. De plus, la règle 29 est une exception au principe qu'on trouve dans la Loi qu'il suffit d'un avis favorable d'un seul membre d'un tribunal de la section du statut de réfugié pour qu'un demandeur ait gain de cause. Par conséquent, le fait qu'une partie du raisonnement qui fonde les tribunaux à deux membres ne s'applique pas aux décisions en matière interlocutoire vient

The principle of administrative law relevant to limiting the discretion of the Refugee Division to assign a single member to determine a motion to reopen is the presumption against the sub-delegation of the exercise of statutory powers that affect the rights of individuals, especially when the powers in question are of an adjudicative nature. But the presumption against sub-delegation will be excluded if the nature of the statutory scheme so indicates. The Refugee Division's implicit discretion over its own process, which *prima facie* enables it to allocate one member to hear a motion to reopen, is not displaced by the presumption against sub-delegation. To require that two members be assigned to all motions when not clearly so required by the Act would unjustifiably divert resources from the Refugee Division's main activity, the determination of refugee claims. Further, it was apparent from several aspects of the statutory scheme that Parliament was concerned to avoid a protraction of the determination process beyond the time required for affording claimants a fair hearing. Two members are not required to decide an interlocutory matter in a proceeding that is not even expressly provided for in the Act.

(2) When the Refugee Division had no reason to suspect that an error had occurred, a *bona fide* mistranslation prior to a hearing that leads to the introduction of erroneous documentary evidence is not a denial of the fair hearing to which an applicant is in law entitled. The kind of error herein does not so undermine the integrity of the hearing as to render it a travesty, especially since the applicant had ample opportunity at the hearing to establish that he could not return to Iran.

Although applicant's second submission was not dealt with specifically, the Refugee Division member's reasons adequately disposed of it by indicating that the applicant had not provided any evidence that Iranian authorities would not permit him to return, or that he would be deported to Iraq. Furthermore, the applicant was represented at his refugee hearing by experienced counsel, who could have brought to the panel's attention any relevant material.

The following question was certified: Is the Refugee Division properly constituted by a single member when determining a motion to reopen, on the ground of procedural unfairness, a decision of a panel dismissing the applicant's claim to be recognized as a refugee in Canada?

affaiblir l'argument qui veut qu'un seul membre ne puisse les rendre. Rien dans les Règles n'exige que les requêtes de réouverture soient entendues par des tribunaux de deux membres.

Le principe de droit administratif pertinent, lorsqu'il s'agit de limiter le pouvoir discrétionnaire de la section du statut de réfugié de confier l'audition d'une requête pour réouverture à un seul membre, est la présomption qu'on ne peut sous-déléguer l'exercice des pouvoirs conférés par un texte de loi qui touchent aux droits des personnes, surtout lorsque ces pouvoirs sont de nature juridictionnelle. La présomption interdisant la sous-délégation ne s'appliquera pas si l'économie de la loi indique qu'elle n'est pas appropriée. Le pouvoir discrétionnaire implicite de la section du statut de réfugié quant à sa propre procédure, qui lui permet *prima facie* de ne nommer qu'un membre pour entendre une requête de réouverture, n'est pas affecté par la présomption interdisant la sous-délégation. Le fait d'exiger que deux membres siègent sur chacune des requêtes alors que la Loi ne l'exige pas clairement détournerait sans raison des ressources de la réalisation de l'objectif principal de la section du statut de réfugié: trancher les revendications du statut de réfugié. De plus, l'économie de la loi fait ressortir de diverses façons le fait que le législateur désirait éviter qu'on allonge le processus plus qu'il ne faut pour permettre aux demandeurs d'avoir une audience équitable. Il n'est pas nécessaire que deux membres siègent pour décider d'une matière interlocutoire dans une procédure qui n'est même pas prévue expressément par la Loi.

2) Lorsque la section du statut de réfugié n'a aucune raison de penser qu'on a commis une erreur, une erreur de traduction commise de bonne foi avant une audience et qui mène à la présentation d'une preuve documentaire erronée ne constitue pas un refus d'accorder au demandeur l'audience équitable à laquelle il a droit. Ce genre d'erreur n'a pas un impact tel sur l'intégrité de l'audience que celle-ci en serait déconsidérée, surtout que le demandeur a eu toutes les occasions voulues à l'audience de démontrer qu'il ne pouvait retourner en Iran.

Bien qu'on n'ait pas traité la deuxième allégation du demandeur de façon explicite, les motifs du membre de la section du statut de réfugié la règlent adéquatement en faisant remarquer que le demandeur n'a produit aucune preuve à l'audience portant que les autorités iraniennes ne lui permettraient pas de revenir, ou qu'il serait déporté en Iraq. De plus, le demandeur a été représenté à l'audience sur sa revendication du statut de réfugié par des avocats expérimentés, qui auraient pu porter à l'attention du tribunal toute l'information pertinente.

La question suivante a été certifiée: Lorsqu'elle doit trancher une requête de réouverture d'une décision d'un tribunal rejetant une revendication du statut de réfugié au Canada, au motif qu'il y a eu infraction à l'équité procédurale, la section du statut de réfugié est-elle dûment constituée en ne siégeant qu'avec un membre?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/93-45, RR. 28, 29.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 35 (rep. by S.C. 1992, c. 49, s. 25), 46.01(1)(c) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36), 59 (as am. *idem*, s. 49), 69.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60), 69.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 61), 82.1(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19; S.C. 1992, c. 49, s. 73), 83(1) (as am. *idem*, s. 73).

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 22(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Ihunwo v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 58 (F.C.A.); *Said v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 16 Imm. L.R. (2d) 194; 129 N.R. 229 (F.C.A.); *Kaur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 209; (1989), 64 D.L.R. (4th) 317; 10 Imm. L.R. (2d) 1; 104 N.R. 50 (C.A.).

REFERRED TO:

Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 1 S.C.R. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of the refusal by a single member of the Refugee Division to reopen a hearing originally heard by two members. Application dismissed.

APPEARANCES:

Michael T. Crane for applicant.
Andrea M. Horton for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Michael T. Crane, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 22(2).

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 35 (abrogé par L.C. 1992, ch. 49, art. 25), 46.01(1)(c) (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36), 59 (mod., *idem*, art. 49), 69.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60), 69.2 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18), 82.1(1) (édicte, *idem*, art. 19; L.C. 1992, ch. 49, art. 73), 83(1) (mod., *idem*).

Règles de la section du statut de réfugié, DORS/93-45, règles 28, 29.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Ihunwo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 58 (C.A.F.); *Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 16 Imm. L.R. (2d) 194; 129 N.R. 229 (C.A.F.); *Kaur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 209; (1989), 64 D.L.R. (4th) 317; 10 Imm. L.R. (2d) 1; 104 N.R. 50 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 1 R.C.S. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus d'un membre de la section du statut de réfugié siégeant seul de rouvrir une audience entendue à l'origine par deux membres. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Michael T. Crane pour le demandeur.
Andrea M. Horton pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Michael T. Crane, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

EVANS J.:

A. INTRODUCTION

[1] In 1995 a two-member panel of the Refugee Division dismissed Ali Faghihi's claim to be a refugee by virtue of a well-founded fear of persecution on account of his political opinions and ethnicity.

[2] The panel did not find his evidence to be credible. It also held that the treatment that the applicant alleged that he had suffered in Iran did not support a well-founded fear of persecution within the Convention's definition of a refugee.

[3] Four months after this decision the Court dismissed an application by Mr. Faghihi for leave to apply for judicial review because he had not filed an application record.

[4] Mr. Faghihi applied to the Refugee Division to reopen its decision more than two years after it had rejected his refugee claim. He alleged that an error in the translation of his Personal Information Form (PIF), of which he had been unaware, had led the panel to make an erroneous finding that was crucial to his claim. It found that he was a citizen of Iran, to which, it concluded, he could safely return without fear of persecution. Hence, it did not consider his claim to fear persecution in Iraq, which he now says is his only country of nationality.

[5] The application to reopen was made by a motion that was decided by a single member of the Refugee Division, Mr. Bubrin, who had been one of the two members who had heard and dismissed Mr. Faghihi's refugee claim. Mr. Bubrin dispensed with an oral hearing, as he was empowered to do by subrule 28(9) of the *Convention Refugee Determination Division*

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

LE JUGE EVANS:

A. INTRODUCTION

[1] En 1995, un tribunal de la section du statut de réfugié constitué de deux membres a rejeté la revendication présentée par Ali Faghihi, qui demandait le statut de réfugié au motif d'une crainte fondée de persécution par suite de ses opinions politiques et de son origine ethnique.

[2] Le tribunal a conclu que son témoignage n'était pas crédible. Il a aussi conclu que le traitement auquel le demandeur déclarait avoir été soumis en Iran ne justifiait pas une crainte fondée de persécution aux termes de la définition de réfugié au sens de la Convention.

[3] Quatre mois après cette décision, la Cour a rejeté une demande d'autorisation de contrôle judiciaire présentée par M. Faghihi, au motif qu'il n'avait pas produit son dossier de demande.

[4] Plus de deux ans après le rejet de sa revendication de réfugié, M. Faghihi s'est adressé à la section du statut de réfugié en lui demandant de rouvrir sa décision. Il a prétendu que, par suite d'une erreur dans la traduction de sa Formule de renseignements personnels (FRP) erreur dont il n'avait pas eu connaissance, le tribunal avait tiré une conclusion de fait erronée qui touchait au cœur même de sa revendication. Le tribunal avait déterminé qu'il était un citoyen de l'Iran, avant de conclure qu'il pouvait y retourner sans crainte de persécution. Il n'avait donc pas tenu compte de sa crainte de persécution en Iraq, le seul pays dont il aurait, selon lui, la nationalité.

[5] La demande de réouverture, présentée par voie de requête, a été tranchée par un seul membre de la section du statut de réfugié, M. Bubrin, l'un des deux membres qui avaient entendu et rejeté la revendication de réfugié de M. Faghihi. M. Bubrin n'a pas tenu d'audience, comme il y était autorisé par le paragraphe 28(9) des *Règles de la section du statut de réfugié*,

Rules, SOR/93-45, and decided the motion on the basis of written submissions from counsel.

[6] Mr. Bubrin denied the motion, finding that no procedural unfairness had occurred in the hearing of Mr. Faghihi's refugee claim and that the Refugee Division accordingly had no jurisdiction to reopen its decision.

[7] In this application for judicial review the applicant requests that the dismissal of his motion to reopen be set aside on two grounds: that the Refugee Division was not properly constituted to determine the motion; and that the member who decided it made an error of law in concluding that there had been no breach of the duty of fairness when the Refugee Division dismissed the applicant's refugee claim.

B. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Was the Refugee Division properly constituted when a single member decided the applicant's motion to reopen?

[8] Counsel submitted that the decision made by Mr. Bubrin was not a decision of the Refugee Division because two members comprise a quorum, and the applicant had not consented to the determination of the motion by a single-member panel.

[9] The provisions of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 of most direct relevance to this issue are found in section 69.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 60].

69.1 (1) Subject to subsection (2), where a person's claim to be a Convention refugee is referred to the Refugee Division pursuant to section 46.02 or 46.03, the Division shall, as soon as is practicable, commence a hearing into the claim.

...

(7) Subject to subsection (8), two members constitute a quorum of the Refugee Division for the purposes of a hearing under this section.

DORS/93-45, et il a statué sur la requête au vu des observations écrites des avocats.

[6] M. Bubrin a rejeté la requête, concluant qu'il n'y avait pas eu infraction à l'équité procédurale lors de l'audience sur la revendication de statut de réfugié de M. Faghihi. En conséquence, la section du statut de réfugié n'avait pas compétence pour rouvrir sa décision.

[7] Dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, le demandeur recherche l'annulation de la décision de rejeter sa requête de réouverture, pour les deux motifs suivants: que la section du statut de réfugié n'était pas dûment constituée pour trancher la requête; que le membre siégeant avait commis une erreur de droit en concluant à l'absence d'infraction à l'équité procédurale lors du rejet par la section du statut de réfugié de la revendication de réfugié du demandeur.

B. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Question 1: La section du statut de réfugié était-elle dûment constituée lorsqu'un seul membre a tranché la requête de réouverture du demandeur?

[8] L'avocat du demandeur a soutenu que la décision de M. Bubrin n'était pas une décision de la section du statut de réfugié, parce qu'il faut deux membres pour constituer le quorum et que le demandeur n'avait pas consenti à ce que sa requête soit examinée par un seul membre.

[9] Les dispositions de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, les plus directement pertinentes en instance se trouvent à l'article 69.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 18; L.C. 1992, ch. 49, art. 60].

69.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), la section du statut entend dans les meilleurs délais la revendication dont elle est saisie aux termes des articles 46.02 ou 46.03.

[. . .]

(7) Le quorum de la section du statut lors d'une audience tenue dans le cadre du présent article est constitué de deux membres.

...

(8) One member of the Refugee Division may hear and determine a claim under this section if the person making the claim consents thereto, and the provisions of this Part apply in respect of a member so acting as they apply in respect of the Refugee Division, and the disposition of the claim by the member shall be deemed to be the disposition of the Refugee Division.

...

(10) Subject to subsection (10.1), in the event of a split decision, the decision favourable to the person who claims to be a Convention refugee shall be deemed to be the decision of the Refugee Division. [Underlining added.]

[10] Subsection 69.1(7) applies only to “a hearing under this section”. Only two kinds of hearing are held pursuant to section 69.1. Subsection 69.1(1) provides for a hearing into a person’s claim to be a refugee, and subsection 69.1(6) provides for a hearing into the abandonment of a refugee claim. Subsection 69.1(7) does not therefore include a motion to reopen a decision dismissing a claim.

[11] In the absence of a statutory provision expressly dealing with the quorum required for an application to reopen a decision on the ground that it is vitiated by procedural unfairness, I start from the premise that tribunals are masters of their own procedure and have an implicit discretion over the process by which they discharge their statutory responsibilities: see, for example, *Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 561, at pages 568-569.

[12] I include within this implicit discretion an authority for the tribunal to decide how many members to assign to hear a particular matter. I was advised by counsel at the hearing that, in disposing of motions to reopen, the Refugee Division sometimes deploys one member and sometimes two, regardless of whether the claimant has consented to a determination of the motion by a single member.

[13] Striking a balance between the importance and complexity of a matter on the one hand, and the

[. . .]

(8) Si l’intéressé y consent, son cas peut être jugé par un seul membre de la section du statut; le cas échéant, les dispositions de la présente partie relatives à la section s’appliquent à ce membre et la décision de celui-ci vaut décision de la section.

[. . .]

(10) Sous réserve du paragraphe (10.1), en cas de partage, la section du statut est réputée rendre une décision en faveur de l’intéressé. [Soulignements ajoutés.]

[10] Le paragraphe 69.1(7) ne s’applique qu’à «une audience tenue dans le cadre du présent article». Il n’y a que deux sortes d’audiences qui sont tenues conformément à l’article 69.1. Le paragraphe 69.1(1) prévoit une audience relative à une revendication de statut de réfugié, et le paragraphe 69.1(6) prévoit une audience en cas de désistement d’une revendication. Le paragraphe 69.1(7) ne comprend donc pas une requête pour faire rouvrir une décision de rejet d’une revendication.

[11] À défaut d’un texte de loi traitant expressément du quorum exigé dans le cadre de la réouverture d’une décision au motif qu’elle est viciée par suite d’un manquement à l’équité procédurale, je pars du postulat que les tribunaux sont maîtres de leur procédure et qu’ils ont un pouvoir discrétionnaire implicite à l’égard du processus par lequel ils s’acquittent des responsabilités que leur confère la loi: voir, par exemple, *Prassad c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 561, aux pages 568 et 569.

[12] D’après moi, ce pouvoir discrétionnaire implicite comprend le droit pour le tribunal de décider combien de membres siégeront pour entendre une affaire donnée. L’avocate en l’instance m’a informé que la section du statut de réfugié, lorsqu’elle doit trancher des requêtes de réouverture, assigne parfois un membre, parfois deux, sans s’inquiéter de savoir si le demandeur a consenti à ce que sa requête soit jugée par un seul membre.

[13] La recherche de l’équilibre entre, d’une part, l’importance et la complexité d’une question, et,

efficient allocation of the tribunal's limited resources on the other, is something that is appropriately left to the tribunal, subject only to judicial review of the exercise of its discretion on the ground of unreasonableness.

[14] Of course, the implicit statutory discretion of any tribunal over its process is subject to any limitations expressly or impliedly imposed by its enabling Act or any other statute, delegated legislation, including statutory rules of procedure, the principles of administrative law, and the Constitution.

(a) The statutory scheme

[15] Counsel submitted that it would be inconsistent with the statutory scheme to permit a single member of the Refugee Division to decide a matter arising from a refugee claim. This is because when Parliament has provided in the *Immigration Act* for a quorum of the Refugee Division it has stipulated that hearings shall be by two-member panels, unless the claimant consents to a hearing by a single member.

[16] Further, the presence of two members, and the provision that a claim normally succeeds if only one member decides in favour of the claimant (subsections 69.1(10) and (10.1)), are of fundamental importance to the statutory protection provided to claimants against the erroneous rejection of their claims.

[17] In support of his argument counsel referred me to *Ihunwo v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 58 (F.C.A.) and *Said v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1991), 16 Imm. L.R. (2d) 194 (F.C.A.). It was held in these cases that, under the provisions of the *Immigration Act* then in force, an adjudicator sitting alone had no authority to determine a request to reopen a decision of a "credible basis tribunal" which was constituted under the Act by an adjudicator and a member of the Board.

[18] The Court held that an adjudicator's power to hear and determine a matter alone under section 35 of

d'autre part, la répartition efficace des ressources limitées d'un tribunal, est une question qui est du ressort de ce tribunal, sauf contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire au motif qu'il a été exercé de façon déraisonnable.

[14] Bien sûr, le pouvoir discrétionnaire implicite que la loi accorde à un tribunal quant à sa procédure est soumis à toutes les limites expresses ou implicites qui se trouvent dans sa loi habilitante, dans toute autre loi ou dans la législation déléguée (dont les règles de procédure dans les principes de droit administratif et dans la Constitution.

a) L'économie de la loi

[15] L'avocat du demandeur a soutenu qu'il serait contraire à l'économie de la loi d'autoriser un seul membre de la section du statut de trancher une question posée découlant d'une revendication du statut de réfugié. Ce serait le cas parce que lorsque le Parlement a fixé le quorum de la section du statut de réfugié dans la *Loi sur l'immigration*, il a prévu qu'il était de deux membres, sauf si le demandeur consentait à être entendu par un seul membre.

[16] De plus, la présence de deux membres ainsi que la disposition qui prévoit qu'il suffit de l'avis favorable d'un seul membre pour qu'on donne raison au demandeur (paragraphe 69.1(10) et (10.1)), sont au cœur même de la protection prévue par la loi contre le rejet indu des revendications.

[17] À l'appui de cet argument, l'avocat a cité *Ihunwo c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 12 Imm. L.R. (2d) 58 (C.A.F.) et *Said c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1991), 16 Imm. L.R. (2d) 194 (C.A.F.). Dans ces affaires, on a décidé qu'en vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration* alors en vigueur, un arbitre siégeant seul n'avait pas compétence pour statuer sur une requête de réouverture d'une décision d'un tribunal établi en vertu de la Loi, constitué d'un arbitre et d'un membre de la Commission et «statuant en matière de minimum de fondement».

[18] La Cour a décidé que la compétence d'un arbitre d'entendre et trancher seul une question en

the Act did not apply to hearings in respect of matters within the jurisdiction of a “credible basis tribunal”.

[19] I do not find these cases helpful here. Section 35 has since been repealed [S.C. 1992, c. 49, s. 25], and “credible basis tribunals” are no longer part of the statutory decision-making scheme. Further, given the fact that “credible basis tribunals” comprised an adjudicator, who was a departmental official with no statutory guarantee of independence, and a member of the Refugee Division, which is, of course, an independent tribunal, it is hardly surprising that an adjudicator sitting alone was found to have no jurisdiction to decide any matters relating to the decision of a “credible basis tribunal”.

[20] Nor do I think that the rationale for the provision of two-member panels under the present Act is itself sufficient to establish that the scheme of the Act requires that, in the absence of the claimant’s consent, two members must hear an application to reopen. After all, the applicant’s claim was heard by a two-member panel, and he had a right, which he did not pursue, to seek leave to apply for judicial review.

[21] Indeed, there is no indication that Parliament ever turned its mind to conferring on the Refugee Division a power, exercisable at the instance of a previously unsuccessful claimant, to reopen its decision on the ground of procedural unfairness. Section 69.2 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 18; S.C. 1992, c. 49, s. 61] provides in certain circumstances for rehearings on the application of the Minister.

[22] Nonetheless, case law has established that the Refugee Division has an implicit power to rehear when a breach of procedural fairness has been made out: see, for example, *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288 (C.A.). However, such a hearing can hardly be said to

vertu de l’article 35 de la Loi ne s’étendait pas aux questions qui étaient de la compétence d’un «tribunal statuant en matière de minimum de fondement».

[19] Ces affaires ne nous aident guère en l’instance. L’article 35 a été abrogé [par L.C. 1992, ch. 49, art. 25] depuis lors et les «tribunaux statuant en matière de minimum de fondement» ne font plus partie du cadre de la prise de décision prévu par la loi. De plus, comme les «tribunaux statuant en matière de minimum de fondement» comprenaient un arbitre, qui était un fonctionnaire du Ministère qui n’offrait aucune garantie d’indépendance, ainsi qu’un membre de la section du statut de réfugié, qui est évidemment un tribunal indépendant, il n’est pas surprenant qu’on ait décidé qu’un arbitre siégeant seul n’avait pas compétence pour décider des questions rattachées à la décision d’un «tribunal statuant en matière de minimum de fondement».

[20] Je ne crois pas non plus que le raisonnement qui sous-tend la création de tribunaux de deux membres dans la présente Loi suffit pour emporter la conclusion que l’économie de la loi exige qu’à défaut du consentement du demandeur deux membres doivent siéger pour juger une demande de réouverture. Après tout, la revendication du demandeur a été entendue par un tribunal de deux membres et il avait le droit, qu’il n’a pas exercé, de demander l’autorisation d’obtenir le contrôle judiciaire.

[21] En fait, rien n’indique que le Parlement ait jamais envisagé de donner à la section du statut de réfugié le pouvoir de rouvrir sa décision, à la demande d’une personne dont la revendication avait été rejetée, au motif qu’il y aurait eu infraction à l’équité procédurale. L’article 69.2 [édicte par L.R.C. (1985), (4^e suppl.), ch. 28, art. 18] prévoit les circonstances dans lesquelles le ministre peut demander un réexamen.

[22] Malgré cela, la jurisprudence a établi que la section du statut de réfugié avait implicitement le pouvoir de reprendre l’audition lorsqu’il était démontré qu’il y avait eu infraction aux règles de l’équité procédurale: voir, par exemple, *Longia c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1990] 3

be within the central core of the Refugee Division's jurisdiction.

[23] Of course, if the motion is granted and a rehearing is held, subsection 69.1(7) will apply since the rehearing will be "a hearing into the claim" within subsection 69.1(1). However, I am not satisfied that by clear implication the statute requires that two members also hear a motion requesting a reopening.

(b) *Interpretation Act*

[24] Subsection 22(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, provides that a quorum of a statutory body comprises at least half of its members. However, this provision applies only to bodies where Parliament has fixed the number of members to be appointed. Since the *Immigration Act* does not prescribe the number of members who may be appointed to the Refugee Division (subsection 59(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 49]), this statutory presumption does not apply to it.

(c) *Convention Refugee Determination Division Rules*

[25] Rule 28 deals with motions. Subrule 28(1) provides that applications to the Refugee Division by a party shall be made by way of a motion, unless otherwise provided for in the Rules, or the application is made in the course of a hearing and the members decide to dispose of it in another manner.

[26] It would seem obvious that a request to reopen a decision of the Refugee Division must take the form of an application to the Refugee Division. And, since the Rules do not otherwise provide, and it does not arise in the course of a hearing, the application to reopen must be made by motion.

[27] Rule 28 says nothing about the composition of the Refugee Division when deciding motions. However, rule 29 is of some significance.

C.F. 288 (C.A.). Toutefois, on ne peut guère affirmer qu'il s'agit d'un pouvoir qui est au cœur de la compétence de la section du statut de réfugié.

[23] Bien sûr, si la requête est reçue et qu'on doit tenir une nouvelle audience, le paragraphe 69.1(7) s'appliquera puisque la nouvelle procédure sera «une audience sur la revendication dont elle est saisie» au sens du paragraphe 69.1(1). Je ne suis toutefois pas convaincu que la loi suppose nécessairement que deux membres doivent entendre une requête de réouverture.

b) *Loi d'interprétation*

[24] Le paragraphe 22(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, fixe le quorum de tout organisme constitué par un texte de loi à la moitié de l'effectif. Toutefois, cette disposition ne s'applique qu'aux organismes où le nombre de membres à nommer est fixé par le législateur. Comme la *Loi sur l'immigration* ne précise pas le nombre de membres qui peuvent être nommés à la section du statut de réfugié (paragraphe 59(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 49]), cette présomption ne s'applique pas en l'instance.

c) *Règles de la section du statut de réfugié*

[25] La règle 28 traite des requêtes. Le paragraphe 28(1) porte que les parties doivent présenter leurs demandes à la section du statut de réfugié par voie de requête, sauf si les Règles prévoient autre chose ou si la demande est présentée au cours d'une audience et que les membres décident d'une autre façon de procéder.

[26] Il semble évident qu'une démarche de réouverture d'une décision de la section du statut de réfugié doit prendre la forme d'une demande à la section du statut de réfugié. Comme les Règles ne prévoient rien d'autre et que la question n'est pas soulevée au cours d'une audience, la demande de réouverture doit être faite par voie de requête.

[27] La règle 28 ne traite pas de la composition de la section du statut de réfugié lorsqu'elle doit se prononcer sur des requêtes. Toutefois, la règle 29 a un certain intérêt ici.

29. In the event of a split decision on an interlocutory matter, the presiding member shall have the deciding vote.

[28] I am prepared to assume for present purposes that a motion to reopen a decision is an “interlocutory matter” because, if granted, it will not be a final disposition of the case. It will simply open the gate to a redetermination of the claim by the Refugee Division in accordance with section 69.1.

[29] It may be argued that rule 29 clearly contemplates that interlocutory matters will be heard by a panel of two members because a single-member panel is incapable of producing a “split decision”. Accordingly, motions to reopen cannot be determined by single-member panels.

[30] The fallacy of this argument is that, while rule 29 no doubt contemplates the use of two-member panels to determine motions on interlocutory matters, it does not make them mandatory. Rule 29 is simply irrelevant when an interlocutory matter is heard by a single member.

[31] Furthermore, rule 29 is an exception to the principle found in the Act that the vote of only one member of a panel of the Refugee Division is required for a decision to be rendered in favour of the claimant. Hence, the fact that part of the rationale of two-member panels does not apply to the determination of interlocutory matters weakens the argument for finding that one member may not determine them.

[32] Accordingly, I find nothing in the Rules to require that motions to reopen be heard by two-member panels. The implicit discretion of the Refugee Division over its own process is thus untrammelled.

(d) Administrative law principles

[33] The principle of administrative law relevant to limiting the discretion of the Refugee Division to

29. En cas de décision partagée en matière interlocutoire, le président de l’audience a voix prépondérante.

[28] Je suis disposé en l’instance à présumer qu’une requête demandant la réouverture d’une décision est une «matière interlocutoire», puisque si elle était accueillie elle ne trancherait pas le litige. Elle ouvrirait simplement la voie à un réexamen de la revendication par la section du statut de réfugié en vertu de l’article 69.1.

[29] On peut soutenir que la règle 29 suppose que les matières interlocutoires seront entendues par un tribunal de deux membres, puisqu’un tribunal constitué d’un seul membre ne peut arriver à une «décision partagée». En conséquence, les requêtes demandant une réouverture ne pourraient être tranchées par un tribunal d’un seul membre.

[30] Ce qui est faux dans cet argument, c’est que même si la règle 29 prévoit l’utilisation de tribunaux de deux membres pour trancher les requêtes en matière interlocutoire, elle ne les rend pas obligatoires. Lorsqu’une matière interlocutoire est entendue par un seul membre, la règle 29 ne s’applique tout simplement pas.

[31] De plus, la règle 29 fait exception au principe qu’on trouve dans la Loi qu’il suffit de l’avis favorable d’un seul membre d’un tribunal de la section du statut de réfugié pour qu’un demandeur ait gain de cause. Par conséquent, le fait qu’une partie du raisonnement qui fonde les tribunaux à deux membres ne s’applique pas aux décisions en matière interlocutoire vient affaiblir l’argument qui veut qu’un seul membre ne puisse les rendre.

[32] Par conséquent, je conclus que rien dans les Règles n’exige que les requêtes de réouverture soient entendues par des tribunaux de deux membres. Le pouvoir discrétionnaire implicite de la section du statut de réfugié de déterminer sa propre procédure n’est donc pas limité.

d) Principes de droit administratif

[33] Le principe de droit administratif pertinent, lorsqu’il s’agit de limiter le pouvoir discrétionnaire de

assign a single member to determine a motion to reopen is the presumption against the sub-delegation of the exercise of statutory powers that affect the rights of individuals, especially when the powers in question are of an adjudicative nature.

[34] Hence, since one-member panels are not expressly or by necessary implication authorized by statute in this context, and the power to reopen must be exercised on an adjudicative basis, the Refugee Division is not properly constituted by a single-member panel for the determination of a motion to reopen, unless the applicant has consented.

[35] The common law presumption against sub-delegation is, of course, much broader in scope than subsection 22(2) of the *Interpretation Act*. Nonetheless, in the absence of a statutory quorum provision for the determination of motions to reopen, it would be absurd to apply the non-delegation presumption to the Refugee Division so as to require the entire membership of the Division to hear motions to reopen.

[36] The Refugee Division comprises a very large number of members who are dispersed in local offices across Canada. Moreover, since the statute provides that two members of the Division constitute a quorum for discharging its principal responsibility, namely determining refugee claims, it would be whimsical in the extreme to require that all members must hear motions to reopen, especially since the Act does not even expressly confer on the Refugee Division the power to reopen its own decisions.

[37] A less extravagant and more plausible version of the argument would be that, when disposing of a motion to reopen, the Refugee Division must be constituted in its normal manner. Accordingly, a two-member panel is required unless the applicant consents to a single member.

la section du statut de réfugié de confier l'audition d'une requête pour réouverture à un seul membre, est la présomption qu'on ne peut sous-déléguer l'exercice des pouvoirs conférés par un texte de loi qui touchent aux droits des personnes, surtout lorsque ces pouvoirs sont de nature juridictionnelle.

[34] Par conséquent, comme les tribunaux d'un seul membre ne sont pas expressément ou par déduction nécessaire autorisés par la loi dans ce contexte, et que la compétence pour rouvrir doit être exercée sur une base juridictionnelle, la section du statut de réfugié ne serait pas dûment constituée par un tribunal d'un seul membre lorsqu'il s'agit de trancher une requête de réouverture, sauf si le demandeur y a consenti.

[35] La présomption de la common law que la sous-délégation n'est pas autorisée est, bien sûr, beaucoup plus vaste que ce qui est prévu au paragraphe 22(2) de la *Loi d'interprétation*. Néanmoins, à défaut d'une disposition de la loi prévoyant le quorum pour entendre une requête de réouverture, il serait absurde de s'en remettre à la présomption interdisant la sous-délégation pour exiger que tous les membres de la section du statut de réfugié siègent ensemble pour entendre les requêtes de réouverture.

[36] La section du statut de réfugié comprend un grand nombre de membres qui sont répartis dans des bureaux locaux à travers le Canada. De plus, comme la loi prévoit que deux membres de la section constituent le quorum lorsqu'il s'agit de statuer sur les revendications du statut de réfugié, ce qui est sa responsabilité principale, il serait fort saugrenu d'exiger que tous les membres siègent ensemble pour entendre les requêtes de réouverture, d'autant que la Loi n'autorise même pas expressément la section du statut de réfugié à rouvrir ses propres décisions.

[37] Une version moins extravagante et plus plausible de cet argument serait la suivante: lorsqu'elle doit trancher une requête demandant la réouverture, la section du statut de réfugié doit être constituée de la façon normale et, en conséquence, il faut que le tribunal ait deux membres sauf si le demandeur consent à ce qu'il n'y en ait qu'un seul.

[38] The presumption against sub-delegation is no more than a presumption, even when applied to the exercise of an adjudicative power, and will be excluded if the nature of the statutory scheme so indicates. Accordingly, the presumption will not apply when the costs in terms of agency efficiency, effectiveness and expeditiousness outweigh the benefits to the individual of a decision by the full body.

[39] In my opinion the Refugee Division's implicit discretion over its own process, which *prima facie* enables it to allocate one member to hear a motion to reopen, is not displaced by the presumption against sub-delegation. The Refugee Division has a high-volume caseload, which it is continually struggling to dispose of without undue delay and expense. To require that two members be assigned to all motions when not clearly so required by the Act would unjustifiably divert resources from the Refugee Division's main activity, namely the determination of refugee claims.

[40] Further, it is apparent from several aspects of the statutory scheme that Parliament was concerned to avoid a protraction of the determination process beyond the time required for affording claimants a fair hearing. For example, the Act restricts multiple claims by a previously unsuccessful applicant (paragraph 46.01(1)(c) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 14; S.C. 1992, c. 49, s. 36]); there is no statutory right of appeal on the merits to an appellate tribunal; an applicant requires leave to apply to this Court for judicial review (subsection 82.1(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19; S.C. 1992, c. 49, s. 73]); and an appeal may only be taken from this Court to the Court of Appeal if the judge who heard the application for judicial review has certified that the case involves a question of general importance (subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73]).

[41] With these considerations in mind I conclude that two members are not required to decide an

[38] La présomption interdisant la sous-délégation n'est rien d'autre qu'une présomption, même lorsqu'elle s'applique à l'exercice d'un pouvoir juridictionnel, et on peut l'écartier si l'économie de la loi indique qu'elle n'est pas appropriée. En conséquence, la présomption ne s'appliquera pas lorsque les coûts d'efficacité, d'efficience et de temps de traitement dépassent les avantages pour l'individu que la décision soit rendue par l'organisme dans son ensemble.

[39] À mon avis, le pouvoir discrétionnaire implicite de la section du statut de réfugié quant à sa propre procédure, qui lui permet *prima facie* de ne nommer qu'un membre pour entendre une requête de réouverture, n'est pas affecté par la présomption interdisant la sous-délégation. La section du statut de réfugié a une charge de travail très lourde, et elle s'évertue à traiter sans délai ou dépense déraisonnable. Si on exigeait que deux membres siègent sur chacune des requêtes alors que la Loi ne l'exige pas clairement, on détournerait sans raison des ressources qui devraient être consacrées à la réalisation de l'objectif principal de la section du statut de réfugié, savoir trancher les revendications du statut de réfugié.

[40] De plus, l'économie de la loi fait ressortir de diverses façons le fait que le Parlement désirait éviter qu'on allonge le processus plus qu'il ne faut pour permettre aux demandeurs d'avoir une audience équitable. Par exemple, La Loi interdit les revendications multiples d'une personne qui a déjà subi un refus (alinéa 46.01(1)c) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 14; L.C. 1992, ch. 49, art. 36]); il n'y a pas de droit d'appel au fond à un tribunal d'appel; un demandeur doit avoir l'autorisation de la Cour pour présenter une demande de contrôle judiciaire (paragraphe 82.1(1) [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 19; L.C. 1992, ch. 49, art. 73]); et on ne peut en appeler d'une décision de la Cour à la Cour d'appel fédérale que si le juge qui a entendu la demande de contrôle judiciaire a certifié que l'affaire soulève une question de portée générale (paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73]).

[41] Compte tenu de tous ces facteurs, je conclus qu'il n'est pas nécessaire que deux membres siègent

interlocutory matter in a proceeding that is not even expressly provided for in the Act. The power to reopen has been implied simply to avoid the necessity of obtaining a court order setting aside the dismissal of a refugee claim on the ground of procedural unfairness. The right to request the Board to reopen does not preclude an application to this Court for leave to apply for judicial review, a remedy that Mr. Faghihi started to pursue, but apparently abandoned.

[42] Accordingly, in my view it would be incompatible with the statutory scheme to require the Refugee Division to appoint a two-member panel to dispose of motions to reopen which are at the periphery of the Refugee Division's jurisdiction. Such a requirement would impose an unjustifiably burdensome restriction on its discretion over the allocation of the resources available to it to discharge its responsibilities.

Issue 2: Did the Refugee Division err in law when it concluded that there had been no breach of the duty of procedural fairness in the rejection of the applicant's refugee claim?

[43] I shall assume for the purpose of these reasons that the standard of correctness applies to the review of the member's conclusion that there had been no procedural unfairness in the determination of Mr. Faghihi's refugee claim. However, in view of the implicit, discretionary and residual nature of the power to reopen, and the various statutory provisions in the Act designed to restrict judicial review of decisions of the Refugee Division, it would seem arguable that a less demanding standard than correctness would be appropriate.

[44] The applicant made two submissions in writing to the Refugee Division in support of the motion to

pour décider d'une matière interlocutoire dans une procédure qui n'est même pas prévue expressément par la Loi. On a conclu à la compétence implicite de rouvrir un dossier simplement pour s'éviter d'avoir à obtenir une ordonnance de la Cour annulant le rejet d'une revendication du statut de réfugié pour cause de manquement à l'équité procédurale. Le droit de demander à la Commission de rouvrir un dossier n'exclut pas la présentation d'une demande d'autorisation à la Cour pour l'obtention du contrôle judiciaire, un recours que M. Faghihi avait amorcé mais qu'il a apparemment par la suite abandonné.

[42] En conséquence, je suis d'avis que le fait d'exiger que la section du statut de réfugié nomme des tribunaux de deux membres pour trancher des requêtes de réouverture, qui sont à la limite de la compétence de la section du statut de réfugié, serait contraire à l'économie de la loi. Une telle exigence imposerait une restriction importante et injustifiée à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de répartir les ressources dont elle dispose pour se décharger de ses responsabilités.

Question 2: La section du statut de réfugié a-t-elle commis une erreur de droit en concluant qu'il n'y avait pas eu d'infraction à l'équité procédurale dans le rejet de la revendication de statut de réfugié du demandeur?

[43] Aux fins des présents motifs, je présumerai que c'est la norme de la décision correcte qui s'applique à l'examen de la conclusion du membre qu'il n'y a pas eu de manquement à l'équité procédurale dans l'examen de la revendication du statut de réfugié de M. Faghihi. Toutefois, compte tenu de la nature implicite, discrétionnaire, et résiduelle de la compétence de rouvrir un dossier, ainsi que des diverses dispositions de la Loi qui ont pour objectif de restreindre le contrôle judiciaire des décisions de la section du statut de réfugié, on pourrait soutenir qu'une norme moins exigeante que la norme de la décision correcte serait appropriée en l'espèce.

[44] Le demandeur a présenté deux allégations écrites à la section du statut de réfugié à l'appui de sa

reopen. First, as a result of an inaccurate interpretation during the preparation for the hearing of the applicant's refugee claim, Iran was wrongly entered on the PIF as his country of nationality. Relying on this statement and finding no evidence to contradict it, and concluding that the applicant had no well-founded fear of persecution in Iran, the Refugee Division did not inquire into Mr. Faghihi's further claim that he also feared persecution in Iraq. Further, the applicant did not discover the alleged error until after the hearing of his claim, so that his evidence at the hearing that the content of the PIF was accurate and that it had been properly translated to him was not determinative of the issue.

[45] Mr. Bubrin rejected this argument, in part because he found that any translation difficulties had been cleared up prior to the hearing. Moreover, counsel did not satisfy me that, when the Refugee Division had no reason to suspect that an error has occurred, a *bona fide* mistranslation prior to a hearing that leads to the introduction of erroneous documentary evidence is a denial of the fair hearing to which an applicant is in law entitled.

[46] Counsel relied on *Kaur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 2 F.C. 209 (C.A.), where the Court held that a woman who had been prevented by her husband's duress from putting before the Board her true circumstances had thereby been denied a fair hearing, even though the Board had done nothing wrong.

[47] In my view the position of a person who is intimidated from telling her story is quite different from that of Mr. Faghihi, who simply says that as a result of a mistranslation of one item in his PIF the Refugee Division made an erroneous finding about it. This kind of error does not so undermine the integrity of the hearing as to render it a travesty, especially since Mr. Faghihi had ample opportunity at the

demande de réouverture du dossier. Premièrement, il déclare qu'on a indiqué à tort que l'Iran était son pays de nationalité dans son FRP, par suite d'une traduction fautive durant la préparation de l'audience sur sa revendication du statut de réfugié. S'appuyant sur cette déclaration et n'ayant en sa possession aucune preuve la contredisant, et ayant conclu que le demandeur n'avait pas de crainte fondée de persécution en Iran, la section du statut de réfugié n'a pas examiné l'autre prétention de M. Faghihi selon laquelle il craignait d'être persécuté en Iraq. De plus, le demandeur n'a pas découvert l'erreur alléguée avant qu'on ait tranché sa revendication, ce qui fait que son témoignage à l'audience portant que le contenu du FRP était exact et qu'il en avait eu une traduction fidèle ne saurait être considéré comme réglant l'affaire.

[45] M. Bubrin a rejeté cet argument, en partie parce qu'il a conclu que les difficultés liées à la traduction avaient été réglées avant l'audience. De plus, l'avocat du demandeur ne m'a pas convaincu que lorsque la section du statut de réfugié n'a aucune raison de penser qu'on a commis une erreur, une erreur de traduction commise de bonne foi avant une audience et qui mène à la présentation d'une preuve documentaire erronée constitue un refus d'accorder au demandeur l'audience équitable à laquelle il a droit.

[46] L'avocat du demandeur s'est appuyé sur *Kaur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 2 C.F. 209 (C.A.), où la Cour a décidé qu'une femme qui n'avait pas présenté sa vraie situation à la Commission par suite de la contrainte exercée par son mari n'avait pas reçu une audience équitable, nonobstant le fait que la Commission n'avait pas commis d'erreur.

[47] À mon avis, la situation d'une personne qu'on intimide pour qu'elle ne puisse présenter les faits est très différente de celle de M. Faghihi, qui soutient tout simplement que la section du statut de réfugié a commis une erreur fondée sur la traduction fautive d'une rubrique de son FRP. Ce genre d'erreur n'a pas un impact tel sur l'intégrité de l'audience que celle-ci en serait déconsidérée, surtout que M. Faghihi a eu

hearing to establish that he could not return to Iran.

[48] Counsel's second submission was that, as a specialist agency, the Refugee Division was under a duty to inquire into the statement on the PIF that the applicant was a national of Iran. This is because it is notorious that, as a Mo'awed, namely a Shi'ite Muslim of Iranian ethnicity born in Iraq, the applicant would not have Iranian nationality.

[49] Mr. Bubrin seems not to have dealt with this submission explicitly. However, I am satisfied that his reasons adequately dispose of it. In particular, he noted that Mr. Faghihi had provided no evidence at the hearing that the Iranian authorities would not permit him to return, or that he would be deported to Iraq. Mr. Bubrin also observed that the applicant had been represented at his refugee hearing by experienced and competent counsel who could reasonably be expected to have brought to the panel's attention any relevant information, including the kind of glaring error that the applicant subsequently alleged was contained in the PIF.

[50] In these circumstances, Mr. Bubrin did not err in law when he concluded that the panel had not breached the duty of fairness by failing to investigate the applicant's claim with sufficient care.

[51] Indeed, in my view both of the written submissions made to Mr. Bubrin were little more than thinly disguised attempts to persuade him to reopen the decision on the ground that the Refugee Division's rejection of Mr. Faghihi's claim was based on a seriously erroneous finding of fact of a highly material nature.

[52] This would seem not to be a ground on which the Refugee Division may reopen a decision. An allegation that his refugee claim was dismissed without regard to the evidence could have been addressed to the Court, if the applicant had elected to perfect his

toutes les occasions voulues à l'audience de démontrer qu'il ne pouvait retourner en Iran.

[48] Deuxièmement, l'avocat du demandeur soutient que la section du statut de réfugié, en tant qu'organisme spécialisé, avait le devoir d'examiner la déclaration dans le FRP que le demandeur était un citoyen de l'Iran. Ceci parce qu'il est de notoriété publique qu'en tant que Mo'awed, c'est-à-dire musulman chi'ite d'ethnie iranienne né en Iraq, le demandeur ne pouvait avoir la nationalité iranienne.

[49] Il semble que M. Bubrin n'ait pas traité de cette question de façon explicite. Je suis toutefois convaincu que ses motifs la règlent adéquatement. Notamment, il a fait remarquer que M. Faghihi n'avait produit aucune preuve à l'audience portant que les autorités iraniennes ne lui permettraient pas de revenir, ou qu'il serait déporté en Iraq. M. Bubrin a aussi noté que le demandeur avait été représenté à l'audience sur sa revendication du statut de réfugié par des avocats compétents et expérimentés, dont on aurait pu raisonnablement s'attendre à ce qu'ils portent à l'attention du tribunal toute l'information pertinente, y compris le type d'erreur flagrante que le demandeur prétend s'être trouvée dans son FRP.

[50] Dans les circonstances, M. Bubrin n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'il a conclu que le tribunal n'avait pas enfreint l'obligation d'équité en n'enquêtant pas de façon satisfaisante sur la revendication du demandeur.

[51] En fait, à mon avis, les deux allégations écrites présentées à M. Bubrin n'étaient que des faux-semblants visant à le convaincre de rouvrir la décision au motif que le rejet de la revendication de M. Faghihi par la section du statut de réfugié était fondé sur une grave erreur de fait portant sur un point essentiel.

[52] Il ne semble pas que ce soit là un motif pour lequel la section du statut de réfugié peut rouvrir une décision. Une allégation portant que la revendication du statut de réfugié du demandeur avait été rejetée sans égard à la preuve disponible aurait pu être

application for leave.

présentée à la Cour, si le demandeur avait choisi de poursuivre sa demande d'autorisation.

C. CONCLUSIONS

[53] For these reasons the application for judicial review is dismissed.

C. CONCLUSIONS

[53] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[54] Pursuant to subsection 83(1) of the *Immigration Act* I certify that the disposition of this case involves the following question of general importance:

[54] Conformément au paragraphe 83(1) de la *Loi sur l'immigration*, je certifie que l'issue de l'affaire dépend de la réponse à la question de portée générale suivante:

Is the Refugee Division properly constituted by a single member when determining a motion to reopen on the ground of procedural unfairness a decision of a panel dismissing the applicant's claim to be recognized as a refugee in Canada?

Lorsqu'elle doit trancher une requête de réouverture d'une décision d'un tribunal rejetant une revendication du statut de réfugié au Canada, la section du statut de réfugié est-elle dûment constituée en ne siégeant qu'avec un membre?