

A-587-99

A-587-99

The Minister of Citizenship and Immigration
(Appellant)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(appellant)

v.

c.

Nima Haghighi (Respondent)

Nima Haghighi (intimé)

INDEXED AS: HAGHIGHI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: HAGHIGHI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Evans and Malone JJ.A.—
Toronto, May 1; Ottawa, June 12, 2000.

Cour d'appel, juges Stone, Evans et Malone J.C.A.—
Toronto, 1^{er} mai; Ottawa, 12 juin 2000.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Permanent residents — Humanitarian and Compassionate considerations — Since S.C.C. decision in Baker, content of duty of fairness owed by immigration officers deciding inland humanitarian and compassionate applications no longer minimal, requiring applicant be fully informed of PCDO's risk assessment report, and be permitted to comment on it, even if report based on information submitted by or reasonably available to applicant.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Résidents permanents — Raisons d'ordre humanitaire — Depuis la décision de la C.S.C. dans Baker, le contenu de l'obligation d'équité procédurale incombant aux agents d'immigration se prononçant sur les demandes présentées au Canada et fondées sur des raisons d'ordre humanitaire n'est plus minimal et exige que le demandeur soit informé de l'ensemble du contenu du rapport d'évaluation des risques de l'ARRR et qu'il lui soit permis de faire des observations au sujet de ce rapport, même dans les cas où le rapport est fondé sur des renseignements qui sont fournis par lui ou qui lui sont raisonnablement accessibles.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Content of duty of procedural fairness in disposition of applications to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds pursuant to Immigration Act, s. 114(2) no longer minimal in view of S.C.C. decision in Baker.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans les cas où il est statué sur une demande de permission de rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire en vertu de l'art. 114(2) de la Loi sur l'immigration n'est plus minimal à la lumière de la décision rendue par la C.S.C. dans Baker.

The applicant, an Iranian citizen, made a refugee claim on his arrival in Canada in 1993, but his claim was rejected. His case was subsequently assessed under the post-determination refugee claimants in Canada class, and rejected in 1997. He then applied under subsection 114(2) of the *Immigration Act* for leave to have his claim to remain in Canada as a permanent resident processed inland on humanitarian and compassionate grounds. He told the immigration officer (IO) that he feared he would be persecuted if returned to Iran because he had converted from Islam to Christianity, and submitted country condition documents relating to Iran in support. The IO requested a risk assessment from a post-claim determination officer (PCDO). The PCDO's report, relying heavily on a 1997 U.S. Department of State Report on Human Rights Conditions in Iran (a document not included in the applicant's package but available to him), was negative. Its conclusion was that, if returned to Iran, the applicant did not face a serious risk of torture or other forms of persecution on account of his religious conversion. The PCDO's report did not refer to a UNHCR background paper on Iran for 1995

Le demandeur, un citoyen iranien, a fait une revendication du statut de réfugié lors de son arrivée au Canada en septembre 1993, mais sa revendication a été rejetée. Sa demande a ensuite été évaluée dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada, et elle a été rejetée en septembre 1997. Il a alors présenté une demande aux termes du paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration* pour que sa demande de permission de rester au Canada en tant que résident permanent soit traitée au Canada. Il a dit à l'agente d'immigration (l'AI) qu'il craignait d'être persécuté s'il retournait en Iran car il s'était converti de l'islam au christianisme, et il a déposé à l'appui des documents portant sur la situation en Iran. L'AI a sollicité une évaluation des risques de la part d'un agent de révision des revendications refusées (l'ARRR). Le rapport de l'ARRR, fondé en grande partie sur un rapport de 1997 du Secrétariat d'État américain sur la situation en matière de droits de la personne en Iran (qui ne faisait pas partie de la documentation du demandeur mais auquel il avait accès), était défavorable. Ce rapport a conclu que si le demandeur retournait en Iran, il ne ferait pas face à un risque grave de

which referred to continuing threats and torture of known converts to Christianity. In July 1998, the IO rejected the applicant's humanitarian and compassionate (H&C) claim to remain in Canada, stating that she concurred with the PCDO's opinion that the applicant would not be at risk if he were returned to Iran.

This was an appeal from the Trial Division Judge's decision allowing an application for judicial review to set aside the IO's decision. The question was: when an H&C claim is based, at least in part, on a fear of persecution in the applicant's country of origin, is the IO responsible for making the discretionary decision required to disclose to the applicant a negative risk assessment report received from another officer, and to give the applicant an opportunity to respond to it before the final decision is made?

Held, the appeal should be dismissed.

The issue to be decided in this appeal was whether the Trial Division Judge was correct in his conclusion that *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 has changed the law applicable herein. He held that the duty of fairness now included the disclosure of a risk assessment report by a PCDO so that an applicant may attempt to correct errors or to point out omissions in the report, even when the report was based on material submitted by the applicant as part of his H&C application and other publicly available information that was reasonably available to the applicant.

Prior to the *Baker* decision, the content of the duty of fairness owed by officers deciding inland humanitarian and compassionate applications was regarded as minimal, and did not require the decision maker to disclose risk assessment reports unless they were based on material not reasonably available to the applicant.

The contextual considerations relevant to determining whether the immigration officer was required by the duty of fairness to disclose the PCDO's report to the respondent for comment include: the extent to which the procedural right claimed is likely to avoid the risk of error in making the decision or in resolving the particular issue in dispute; the seriousness of the impact of an erroneous decision on those affected by it; delays in the decision-making process and the diversion of resources that may be entailed by adding another procedural layer; the characteristics of the decision-maker; the location of the decision within the wider

subir la torture ou d'autres formes de persécution en raison de sa conversion religieuse. Le rapport de l'ARRR ne mentionnait pas le document d'information du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur l'Iran pour 1995, qui faisait référence à l'existence continue de menaces et de torture de convertis connus au christianisme. En juillet 1998, l'AI a rejeté la demande sollicitant la permission de rester au Canada, disant qu'elle partageait l'opinion de l'ARRR de révision que le demandeur ne serait pas en danger s'il était renvoyé en Iran.

Il s'agissait d'un appel interjeté contre la décision du juge de la Section de première instance qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire et annulé la décision de l'AI. La question était la suivante: Lorsqu'une revendication fondée sur des raisons d'ordre humanitaire repose, au moins en partie, sur une crainte de persécution dans le pays d'origine du demandeur, l'AI chargé de rendre la décision discrétionnaire est-il tenu de révéler au demandeur l'existence d'un rapport d'évaluation des risques défavorable reçu d'un autre agent et de donner au demandeur la possibilité d'y répondre avant que la décision finale ne soit rendue?

Arrêt: l'appel est rejeté.

La question à trancher dans le présent appel était de savoir si le juge de la Section de première instance a eu raison de conclure que l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, avait modifié le droit applicable à la présente affaire. Il a conclu que l'obligation d'équité comportait maintenant la communication d'un rapport d'évaluation des risques fait par un ARRR, de sorte que le demandeur puisse tenter de corriger des erreurs ou de relever des omissions du rapport même lorsque le rapport reposait sur des documents qu'il avait présentés dans le cadre de sa demande faite pour des raisons d'ordre humanitaire ainsi que sur d'autres renseignements publics qui lui étaient raisonnablement accessibles.

Avant la décision *Baker*, le contenu de l'obligation d'équité incombant aux agents se prononçant sur les demandes présentées au Canada et fondées sur des raisons d'ordre humanitaire était considéré comme minimal et n'exigeait pas que le décideur communique les rapports d'évaluation des risques à moins que ceux-ci ne soient fondés sur des documents non raisonnablement accessibles au demandeur.

Les considérations contextuelles pertinentes quant à la question de savoir si l'AI était tenue, en vertu de l'obligation d'équité, de communiquer le rapport de l'ARRR à l'intimé à des fins de commentaires sont notamment les suivantes: la mesure dans laquelle le droit procédural invoqué est susceptible d'éviter le risque d'erreur dans la prise de la décision ou dans la résolution de la question particulière en litige; la gravité des effets d'une décision erronée sur ceux qu'elle touche; les retards dans le processus de prise de décision et l'utilisation de ressources supplémentaires que peut comporter l'ajout d'un autre niveau procédu-

statutory scheme; the procedural practice of the agency.

Although no post-*Baker* case was produced in which the duty of the IO to disclose PCDO's reports has been considered, the case of *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.) was helpful, *inter alia*, in view of its interesting similarities.

Now, the duty of fairness requires that inland applicants for H&C landing under subsection 114(2) be fully informed of the content of the PCDO's risk assessment report, and permitted to comment on it, even when the report is based on information that was submitted by or was reasonably available to the applicant. Given the often voluminous, nuanced and inconsistent information available from different sources on country conditions, affording an applicant an opportunity to comment on alleged errors, omissions or other deficiencies in the PCDO's analysis may well avoid erroneous H&C decisions by IOs, particularly since these reports are apt to play a crucial role in the final decision.

In view of the potentially grave consequences for an individual who is returned to a country where, contrary to the PCDO's report, there is a serious risk of torture, the increased accuracy in the decision likely to result from affording the respondent the procedural right sought here justifies whatever administrative delays might thereby be occasioned.

It is true that courts have not invariably required administrative agencies that hold relatively formal hearings to disclose staff reports, especially when they contain no new information, but simply summarize the evidence and submissions of the parties or define the issues to be decided. However, a full hearing provides the participants with a greater opportunity to influence the outcome than that available to applicants under subsection 114(2). And, in other decision-making contexts, staff summaries and commentary may not assume the central importance occupied by the PCDO's report in subsection 114(2) cases. Further, if wrong, few administrative decisions have the capacity for inflicting such catastrophic harm on individuals as that possessed by the administrative decision with which this case was concerned.

It was a breach of the duty of fairness for the IO, prior to her decision, to have failed to inform the respondent of the

ral; les caractéristiques du décideur; la place de la décision dans l'ensemble du régime législatif; la pratique procédurale de l'organisme.

Même si on n'a produit aucune décision, rendue après l'arrêt *Baker*, dans laquelle l'obligation de l'AI de communiquer le rapport de l'ARRR aurait été examinée, l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.), était utile en raison notamment de ses similitudes intéressantes.

L'obligation d'équité exige maintenant que ceux qui présentent de l'intérieur du pays une demande de droit d'établissement fondée sur des raisons d'ordre humanitaire aux termes du paragraphe 114(2) soient informés de l'ensemble du contenu du rapport d'évaluation des risques de l'ARRR et qu'il leur soit permis de faire des observations au sujet de ce rapport, même dans les cas où le rapport est fondé sur des renseignements qui sont fournis par le demandeur ou qui lui sont raisonnablement accessibles. Compte tenu du volume, des nuances et des incompatibilités des renseignements disponibles à partir de différentes sources sur la situation dans le pays, donner au demandeur la possibilité de faire des observations sur les erreurs, les omissions et les autres lacunes que pouvait contenir l'analyse de l'ARRR pourrait bien permettre d'éviter des décisions erronées de la part des AI dans les dossiers où des raisons d'ordre humanitaire sont invoquées, d'autant plus que ces rapports sont susceptibles de jouer un rôle vital dans la décision finale.

Vu les conséquences potentiellement graves pour une personne qui est renvoyée dans un pays où, contrairement au rapport de l'ARRR, il y a un risque sérieux de torture, la correction accrue de la décision qui est susceptible de résulter du fait d'accorder à l'intimé le droit procédural recherché en l'espèce justifie tout retard administratif que cela pourrait occasionner.

Il est vrai que les tribunaux n'exigent pas toujours que les organismes administratifs qui tiennent des audiences relativement formelles communiquent les rapports faits par le personnel, surtout lorsque ces rapports ne contiennent aucun nouveau renseignement, mais résumant simplement la preuve et les arguments des parties ou définissent les questions à trancher. Toutefois, une audition complète fournit aux participants une plus grande possibilité d'influencer l'issue que ce qui est disponible aux demandeurs en vertu du paragraphe 114(2). Et dans d'autres contextes de prise de décisions, il se peut que les résumés faits par le personnel n'aient pas l'importance vitale qu'a le rapport de l'ARRR dans les affaires où le paragraphe 114(2) est invoqué. En outre, en cas d'erreur, peu de décisions administratives sont aussi susceptibles d'infliger un préjudice aussi catastrophique aux personnes que la décision administrative en cause dans la présente affaire.

Avant de rendre sa décision, l'AI a contrevenu à l'obligation d'équité en n'informant pas l'intimé du contenu de

content of the PCDO's risk assessment, with which she had concurred, and to give him a reasonable opportunity to attempt to identify errors or omissions in it.

l'évaluation des risques de l'ARRR, avec laquelle elle était d'accord, et en ne lui donnant pas une possibilité raisonnable de tenter de relever des erreurs ou des omissions dans cette évaluation.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 70(5) (as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13), 114(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102).

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; *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619 (T.D.).

OVERRULED:

Cojocar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1999), 162 F.T.R. 151 (F.C.T.D.).

NOT FOLLOWED:

Shah v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82; 170 N.R. 238 (C.A.); affg (1992), 55 F.T.R. 87 (F.C.T.D.).

DISTINGUISHED:

Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 3 F.C. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 226 N.R. 134 (C.A.).

CONSIDERED:

Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

REFERRED TO:

Toshiba Corp. v. Anti-Dumping Tribunal; Sharp Corp. v. Anti-Dumping Tribunal; Sanyo Corp. v. Anti-Dumping Tribunal (1984), 8 Admin. L.R. 173; 6 C.E.R. 258 (F.C.A.); *Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1998] 2 F.C. 666; (1998), 156 D.L.R. (4th) 670; 222 N.R. 375 (C.A.).

APPEAL from a Trial Division decision (*Haghighi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*)

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 70(5) (mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13), 114(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102).

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; *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619 (1^{re} inst.).

DÉCISION ÉCARTÉE:

Cojocar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1999), 162 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION NON SUIVIE:

Shah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82; 170 N.R. 238 (C.A.); conf. (1992), 55 F.T.R. 87 (C.F. 1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 3 C.F. 461; (1998), 161 D.L.R. (4th) 488; 226 N.R. 134 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Toshiba Corp. c. Tribunal antidumping; Sharp Corp. c. Tribunal antidumping; Sanyo Corp. c. Tribunal antidumping (1984), 8 Admin. L.R. 173; 6 C.E.R. 258 (C.A.F.); *Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1998] 2 C.F. 666; (1998), 156 D.L.R. (4th) 670; 222 N.R. 375 (C.A.).

APPEL d'une décision de la Section de première instance (*Haghighi c. Canada (Ministre de la Citoyen-*

(1999), 174 F.T.R. 123) allowing an application for judicial review of an immigration officer's decision that there were insufficient humanitarian and compassionate reasons to permit the applicant to apply for landing from within Canada under subsection 114(2) of the *Immigration Act*. Appeal dismissed.

neté et de l'Immigration) (1999), 174 F.T.R. 123) accueillant une demande de contrôle judiciaire de la décision d'une agente d'immigration qu'il n'y avait pas suffisamment de raisons d'ordre humanitaire pour permettre au demandeur de présenter de l'intérieur du pays une demande de droit d'établissement en vertu du paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration*. Appel rejeté.

APPEARANCES:

Niveditha Logsetty and James Brender for appellant.
Barbara L. Jackman for respondent.

ONT COMPARU:

Niveditha Logsetty et James Brender pour l'appelant.
Barbara L. Jackman pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Jackman, Waldman & Associates, Toronto, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.
Jackman, Waldman & Associates, Toronto, pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

EVANS J.A.:

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] This appeal raises an important question about the content of the duty of procedural fairness in the disposition of applications to remain in Canada on humanitarian and compassionate (H&C) grounds pursuant to subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

[2] The question is this: when an H&C claim is based, at least in part, on a fear of persecution in the applicant's country of origin, is the immigration officer responsible for making the discretionary decision required to disclose to the applicant a negative risk assessment report received from another officer, and to give the applicant an opportunity to respond to it before the final decision is made?

A. INTRODUCTION

[1] Le présent appel soulève une question importante au sujet du contenu de l'obligation d'équité procédurale lorsqu'il est statué sur des demandes de permission de rester au Canada fondées sur des raisons d'ordre humanitaire aux termes du paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.

[2] La question est la suivante: Lorsqu'une revendication fondée sur des raisons d'ordre humanitaire repose, au moins en partie, sur une crainte de persécution dans le pays d'origine du demandeur, l'agent d'immigration chargé de rendre la décision discrétionnaire est-il tenu de révéler au demandeur l'existence d'un rapport d'évaluation des risques défavorable reçu d'un autre agent et de donner au demandeur la possibilité d'y répondre avant que la décision finale ne soit rendue?

[3] Prior to the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 the content of the duty of fairness owed by officers deciding inland H&C applications was regarded as minimal, and did not require the decision maker to disclose risk assessment reports unless they were based on material not reasonably available to the applicant.

[4] The issue to be decided in this appeal is whether the Trial Division Judge [(1999), 174 F.T.R. 123], Gibson J., was correct in his conclusion that *Baker, supra*, has changed the law applicable to the instant case. He held that the duty of fairness now includes the disclosure of a risk assessment report by a post-claims determination officer (PCDO) so that an applicant may attempt to correct errors or to point out omissions in the report, even when the report was based on material submitted by the applicant as part of his H&C application and other publicly available information that was reasonably available to the applicant.

B. FACTUAL BACKGROUND

[5] Nima Haghighi is an Iranian citizen who made a refugee claim on his arrival in Canada in September 1993 when he was 17 years old. In a decision dated August 29, 1995, the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board rejected Mr. Haghighi's claim on the ground of credibility. His case was subsequently assessed under the post-determination refugee claimants in Canada class, and rejected in September 1997.

[6] In the following month he applied under subsection 114(2) of the *Immigration Act* for leave to have his claim to remain in Canada as a permanent resident processed inland on H&C grounds, by virtue of the length of time that he had been in Canada and his

[3] Avant la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, le contenu de l'obligation d'équité incombant aux agents se prononçant sur les demandes présentées au Canada et fondées sur des raisons d'ordre humanitaire était considéré comme minimal et n'exigeait pas que le décideur communique les rapports d'évaluation des risques à moins que ceux-ci ne soient fondés sur des documents non raisonnablement accessibles au demandeur.

[4] La question à trancher dans le présent appel est de savoir si le juge Gibson, de la Section de première instance [(1999), 174 F.T.R. 123], a eu raison de conclure que l'arrêt *Baker*, précité, avait modifié le droit applicable à la présente affaire. Il a conclu que l'obligation d'équité comportait maintenant la communication d'un rapport d'évaluation des risques fait par un agent de révision des revendications refusées (l'agent de révision), de sorte que le demandeur puisse tenter de corriger des erreurs ou de relever des omissions du rapport même lorsque le rapport reposait sur des documents qu'il avait présentés dans le cadre de sa demande faite pour des raisons d'ordre humanitaire ainsi que sur d'autres renseignements publics qui lui étaient raisonnablement accessibles.

B. LES FAITS

[5] Nima Haghighi est un citoyen iranien qui a fait une revendication du statut de réfugié lors de son arrivée au Canada en septembre 1993, alors qu'il était âgé de 17 ans. Dans une décision datée du 29 août 1995, la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la revendication de M. Haghighi au motif du manque de crédibilité. Sa demande a ensuite été évaluée dans la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada, et elle a été rejetée en septembre 1997.

[6] Le mois suivant, il a présenté une demande aux termes du paragraphe 114(2) de la *Loi sur l'immigration* pour que sa demande de permission de rester au Canada en tant que résident permanent soit traitée au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire compte

academic success here. He was interviewed by an immigration officer in April 1998 when, for the first time, he stated that he feared that he would be persecuted if returned to Iran because he had converted from Islam to Christianity. His then counsel repeated this claim in a letter to the immigration officer, and submitted country condition documents relating to Iran which described, among other things, the extent to which Muslims who have converted to Christianity face difficulties in Iran.

[7] The immigration officer who interviewed Mr. Haghghi in connection with his subsection 114(2) application requested a risk assessment from a PCDO, to whom she sent the file, including the materials submitted on Mr. Haghghi's behalf by his counsel.

[8] The PCDO's report was negative. Relying heavily on a 1997 U.S. Department of State Country Report on Human Rights Conditions in Iran (a document not included in the applicant's package), the PCDO concluded that, despite the draconian penalties to which apostates were theoretically subject in Iran under Islamic law, the only converts in fact at risk are Evangelical ministers and other proselytizers, categories to which Mr. Haghghi does not claim to belong. While the report also acknowledged that all Christian converts were potentially subject to discrimination in employment, education and public accommodation, the PCDO concluded that, if returned to Iran, Mr. Haghghi did not face a serious risk of torture or other forms of persecution on account of his religious conversion.

[9] The PCDO's report did not refer to a UNHCR background paper on Iran for 1995, which Mr. Haghghi had included in his submissions (Appeal Book, at page 283). This document contains a different assessment of the situation, and concludes (Appeal Book, at page 313) that converts:

tenu de la durée de son séjour au pays et de ses succès dans ses études ici. Il a été reçu en entrevue avec une agente d'immigration en avril 1998, date à laquelle il a, pour la première fois, déclaré craindre d'être persécuté s'il retournait en Iran car il s'était converti de l'islam au christianisme. L'avocat qui le représentait à ce moment-là a repris cette prétention dans une lettre envoyée à l'agente d'immigration, et il a déposé des documents portant sur la situation en Iran qui décrivaient notamment les difficultés éprouvées par les musulmans convertis au christianisme en Iran.

[7] L'agente d'immigration qui a reçu en entrevue M. Haghghi relativement à sa demande fondée sur le paragraphe 114(2) a sollicité une évaluation des risques de la part d'un agent de révision, à qui elle a envoyé le dossier, dont les documents présentés au nom de M. Haghghi par son avocate.

[8] Le rapport de l'agent de révision était défavorable. Se fondant en grande partie sur un rapport de 1997 du Secrétariat d'État américain sur la situation en matière de droits de la personne en Iran (qui ne faisait pas partie de la documentation du demandeur), l'agent de révision a conclu que malgré les sanctions draconiennes dont les apostats faisaient théoriquement l'objet en Iran en vertu du droit islamique, les seuls convertis à risques étaient les ministres du culte évangéliques et les autres personnes faisant du prosélytisme, catégories de personnes auxquelles M. Haghghi ne prétend pas appartenir. Bien que le rapport ait également reconnu que toutes les personnes converties au christianisme étaient susceptibles de faire l'objet de discrimination dans l'emploi, l'éducation et le logement ouverts au public, l'agent de révision a conclu que si M. Haghghi retournait en Iran, il ne ferait pas face à un risque grave de subir la torture ou d'autres formes de persécution en raison de sa conversion religieuse.

[9] Le rapport de l'agent de révision ne mentionnait pas le document d'information du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur l'Iran pour 1995 que M. Haghghi avait inclus dans ses prétentions (dossier d'appel, à la page 283). Ce document contient une évaluation différente de la situation et

. . . who practice their new religion openly reportedly suffer from various degrees of harassment, ranging from confiscation or refusal to grant a passport, surveillance, threatening blackmail, detention and verbal or physical abuse.

The same document also refers to continuing “threats and torture of known converts” to Christianity (Appeal Book, at page 315).

[10] In a letter dated July 24, 1998, the immigration officer rejected Mr. Haghghi’s claim to remain in Canada on H&C grounds. In the “decision and rationale” section of her report the officer stated that she concurred with the PCDO’s opinion that Mr. Haghghi would not be at risk if he were returned to Iran.

[11] The applicant was granted leave to apply for judicial review of the refusal and, after hearing the application for judicial review on its merits, Gibson J. granted it, set the decision aside and remitted the matter to a different officer.

C. THE DECISION OF THE TRIAL DIVISION

[12] Gibson J. noted that, on virtually identical facts to those in the instant case, I had decided in *Cojocar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 162 F.T.R. 151 (F.C.T.D.) that the duty of fairness owed to an applicant for landing on H&C grounds under subsection 114(2) of the *Immigration Act* did not require the disclosure of the PCDO’s risk assessment report.

[13] I had largely based my conclusion on the statement in *Shah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82 (F.C.A.), at pages 82-83 that, because of the

conclut (dossier d’appel, à la page 313) que les convertis:

[TRADUCTION] [. . .] qui pratiquent leur nouvelle religion ouvertement souffriraient de harcèlement sous diverses formes, qu’il s’agisse de la confiscation du passeport, du refus d’en délivrer un, du chantage, de la détention ou de l’agression verbale ou physique.

Ce même document mentionne également l’existence continue de [TRADUCTION] «menaces et de torture de convertis connus» au christianisme (dossier d’appel, à la page 315).

[10] Dans une lettre datée du 24 juillet 1998, l’agente d’immigration a rejeté la demande de M. Haghghi sollicitant la permission de rester au Canada pour des raisons d’ordre humanitaire. Dans la partie «décision et motifs» de son rapport, l’agente a dit qu’elle partageait l’opinion de l’agent de révision que M. Haghghi ne ferait pas face à des risques s’il était renvoyé en Iran.

[11] Le demandeur a reçu l’autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire contre le refus et, après avoir entendu la demande au fond, le juge Gibson l’a accueillie, a annulé la décision et a renvoyé l’affaire pour qu’elle soit tranchée par un autre agent.

C. LA DÉCISION DE LA SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

[12] Le juge Gibson a souligné que, dans une affaire dont les faits étaient à toutes fins pratiques semblables à ceux de l’espèce, j’avais conclu dans *Cojocar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1999), 162 F.T.R. 151 (C.F. 1^{re} inst.), que l’obligation d’équité envers un demandeur du droit d’établissement s’appuyant sur des raisons d’ordre humanitaire aux termes du paragraphe 114(2) de la *Loi sur l’immigration* n’exigeait pas la communication du rapport d’évaluation des risques de l’agent de révision.

[13] J’avais fondé en grande partie ma conclusion sur la déclaration faite dans l’arrêt *Shah c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1994), 29 Imm. L.R. (2d) 82 (C.A.F.), aux pages 82 et 83, selon

discretionary and residual nature of the power conferred by subsection 114(2), the content of the duty of fairness was “minimal”, and that applicants had a right to respond only to “extrinsic evidence not brought forward by the applicant” on which the officer relied. Since the PCDO’s report neither contained, nor itself constituted, “extrinsic evidence” within the ruling in *Shah, supra*, I held that its disclosure was not mandated by the duty of fairness.

[14] However, as Gibson J. pointed out, *Cojocar, supra*, was decided before the Supreme Court of Canada’s decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), supra*, where (at page 843) the Court held that, largely because of the profound impact that a negative H&C decision is likely to have on the lives of applicants and their children, this Court had been wrong in *Shah, supra*, to peg the content of the duty of fairness in this context at the minimal level.

[15] Thus, reconsidering the scope of the duty of disclosure in the light of *Baker, supra*, and quoting from the reasons for judgment of L’Heureux-Dubé J., Gibson J. held that, whether material was “extrinsic” was no longer the test of whether fairness required its disclosure. Rather, the issue was whether [at paragraph 15, page 128]:

... in failing to share a document such as the PCDO’s recommendation and its rationale, and thereafter relying on it, [the immigration officer] has denied the person or persons whose interests are affected, ... “. . . meaningful opportunity to present [his] case fully and fairly” or has denied the applicant “. . . a meaningful opportunity to present the various types of evidence relevant to [his] case and have it fully and fairly considered.”

[16] He concluded (at paragraph 16 [page 129]) that the applicant had been denied this opportunity because the PCDO had relied more heavily on some documents, including the State Department document, than on others that had been submitted by the applicant:

laquelle en raison de la nature discrétionnaire et résiduelle du pouvoir conféré par le paragraphe 114(2), la teneur de l’obligation d’équité était «minimale» et que le demandeur n’avait le droit de répondre qu’aux «éléments de preuve extrinsèques qui ne [. . .] sont pas fournis par le requérant» et sur lesquels l’agent s’était fondé. Étant donné que le rapport de l’agent de révision ne contenait pas ni ne constituait un «élément de preuve extrinsèque» au sens de l’arrêt *Shah*, précité, j’ai conclu que l’obligation d’équité n’en exigeait pas la communication.

[14] Toutefois, comme le juge Gibson l’a souligné, la décision *Cojocar*, précitée, a été rendue avant l’arrêt de la Cour suprême du Canada *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, précité, dans lequel (à la page 843) la Cour suprême a conclu que, en grande partie en raison des répercussions profondes qu’une décision défavorable en matière de raisons d’ordre humanitaire aurait vraisemblablement sur la vie des demandeurs et de leurs enfants, la Cour fédérale avait eu tort, dans *Shah*, précité, de fixer le contenu de l’obligation d’équité dans ce contexte au niveau le plus bas.

[15] Par conséquent, réexaminant la portée de l’obligation d’équité à la lumière de l’arrêt *Baker*, précité, et citant des extraits des motifs prononcés par le juge L’Heureux-Dubé, le juge Gibson a conclu que la question de savoir si les documents étaient «extrinsèques» n’était plus le critère servant à déterminer si l’équité exigeait leur communication. La question était plutôt de savoir si [au paragraphe 15, page 128]:

[. . .] en omettant de divulguer un document comme la recommandation d’un agent de révision et ses motifs, et plus tard en se fondant sur celui-ci, [l’agent d’immigration] a privé la personne ou les personnes dont les intérêts étaient en jeu, [. . .] «[. . .] d’une occasion valable de présenter [sa] position pleinement et équitablement» ou a privé le demandeur «d’une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à [son] affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable».

[16] Il a conclu (au paragraphe 16 [page 129]) que le demandeur avait été privé de cette possibilité parce que l’agent de révision s’était fondé davantage sur certains documents, notamment le document du Secrétariat d’État, que sur ceux qui avaient été présentés par le demandeur:

Clearly, given an opportunity, counsel for the applicant would have put a different “spin” on the material that was before the PCDO and urged the immigration Officer to reject the PCDO’s recommendation and find in favour of the applicant.

[17] Gibson J. also considered briefly, and dismissed, the other grounds of review advanced on behalf of the applicant. Thus, he held, the immigration officer had not unlawfully fettered the exercise of her statutory discretion by simply “rubber stamping” the PCDO’s risk assessment report; had not adopted an overly stringent risk assessment test; and had not failed to have regard to the material before her.

[18] The question certified by Gibson J. is as follows [at paragraph 28, page 130]:

Does an Immigration Officer assessing an application for landing from within Canada on humanitarian or compassionate grounds pursuant to s. 114(2) of the **Immigration Act** breach the duty of fairness owed to an applicant where he or she relies on a document prepared at the request of the Officer, such as a Post-Claim Determination Officer’s recommendation and rationale, where such document is not disclosed to the applicant and the applicant is given no opportunity to respond to it?

The Minister has appealed.

D. ANALYSIS

Issue: Was it a breach of the duty of fairness for the immigration officer to have failed to disclose the PCDO’s report so that the respondent could reply to it before the officer decided the H&C application?

(i) analytical framework

[19] The following points frame my analysis of this issue. First, while the PCDO relied heavily on a U.S. State Department report on Iran not included in the package that was submitted to the immigration officer on behalf of Mr. Haghghi by his counsel, it was not

Si l’occasion lui en avait été donnée, l’avocate du demandeur aurait certainement proposé une autre interprétation des pièces dont disposait l’agent de révision et aurait vivement conseillé à l’agente d’immigration de rejeter la recommandation de l’agent de révision et de conclure en faveur du demandeur.

[17] Le juge Gibson a également examiné brièvement, et rejeté, les autres motifs de contrôle avancés au nom du demandeur. Il a donc conclu que l’agente d’immigration n’avait pas entravé de façon illicite l’exercice de son pouvoir discrétionnaire en ne faisant qu’approuver automatiquement le rapport d’évaluation des risques de l’agent de révision, qu’elle n’avait pas adopté un critère d’évaluation des risques trop sévère et qu’elle n’avait pas omis de tenir compte des documents dont elle était saisie.

[18] Le juge Gibson a certifié la question suivante [au paragraphe 28, page 130]:

L’agent d’immigration qui examine une demande de droit d’établissement au Canada pour motifs d’ordre humanitaire en vertu de l’art. 114(2) de la **Loi sur l’immigration** viole-t-il l’obligation d’équité qui est due à un demandeur, lorsqu’il se fonde sur un document préparé à sa demande, tel que les recommandations et les motifs d’un agent de révision des revendications refusées, lorsqu’un tel document n’est pas communiqué au demandeur et qu’il ne lui est pas donné l’occasion d’y répondre?

Le ministre a interjeté appel.

D. ANALYSE

La question: L’agente d’immigration a-t-elle contrevenu à l’obligation d’équité en ne communiquant pas le rapport de l’agent de révision alors que cette communication aurait permis à l’intimé d’y répondre avant que l’agente ne se prononce sur la demande fondée sur des raisons d’ordre humanitaire?

(i) le cadre analytique

[19] Mon analyse de cette question repose sur les éléments suivants. Premièrement, même si l’agent de révision s’est fondé en grande partie sur un rapport du Secrétariat d’État américain relatif à l’Iran qui ne faisait pas partie des documents présentés à l’agente

contended that the PCDO ought to have disclosed that document to the respondent. This was presumably because the report was publicly available in the Documentation Centre of the Immigration and Refugee Board and was reasonably accessible to Mr. Haghghi or his counsel.

[20] In other words, the PCDO's report contained no facts, or allegations of fact, that were not within the knowledge of Mr. Haghghi. This is therefore not like the situation considered in *Mancia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 3 F.C. 461 (C.A.), where the PCDO had consulted articles that were not in existence when the applicant made his submission to be a member of the post-determination refugee claimants in Canada class.

[21] Second, I agree with Gibson J. that *Cojocar, supra*, must be reconsidered in the light of *Baker, supra*, because the Supreme Court of Canada plainly disapproved an important part of the reasoning on which that decision had been based, namely that the content of the duty of fairness owed by those making decisions under subsection 114(2) does not rise above the minimal level at which it had been set in *Shah, supra*.

[22] Third, counsel for the Minister argued that *Baker, supra*, should not be regarded as requiring the disclosure of the report in our case because the H&C decision under review in *Baker, supra*, had also been made on the basis of the notes and rationale of an officer other than the decision maker, and yet the Court did not say that it was procedurally unfair not to disclose them before the subsection 114(2) decision was made.

[23] I do not find this submission persuasive. Whether fairness required disclosure of the

d'immigration au nom de M. Haghghi par son avocate, on n'a pas prétendu que l'agent de révision aurait dû communiquer ce document à l'intimé. On peut présumer que cela était dû au fait que le rapport était accessible au public au Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et qu'il était raisonnablement accessible à M. Haghghi ou à son avocate.

[20] En d'autres termes, le rapport de l'agent de révision ne contenait aucun fait, ni d'allégation de faits, qui ne relevait pas de la connaissance de M. Haghghi. Cela n'est donc pas comme la situation examinée dans l'affaire *Mancia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 3 C.F. 461 (C.A.), où l'agent de révision avait consulté des articles qui n'existaient pas lorsque le demandeur avait présenté sa demande d'être membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada.

[21] Deuxièmement, je partage l'avis exprimé par le juge Gibson, selon lequel la décision *Cojocar*, précitée, doit être réexaminée à la lumière de l'arrêt *Baker*, précité, parce que la Cour suprême du Canada a désapprouvé de façon non équivoque une partie importante du raisonnement sur lequel cette décision avait été fondée, à savoir que le contenu de l'obligation d'équité incombant aux décideurs visés par le paragraphe 114(2) ne s'élevait pas au-dessus du niveau minimal auquel il avait été fixé dans l'arrêt *Shah*, é cité.

[22] Troisièmement, l'avocate du ministre a prétendu que l'arrêt *Baker*, précité, ne devait pas être considéré comme exigeant la communication du rapport en l'espèce puisque la décision en matière de raisons d'ordre humanitaire en cause dans l'arrêt *Baker*, précité, reposait également sur les notes et les motifs d'un agent autre que le décideur et que la Cour suprême n'avait pourtant pas dit qu'il était inéquitable sur le plan procédural de ne pas les communiquer avant que la décision fondée sur le paragraphe 114(2) ne soit rendue.

[23] Je ne considère pas cet argument convaincant. Les parties n'ont tout simplement pas présenté d'argu-

interviewing officer's notes, recommendation and rationale prior to the immigration officer's decision of Ms. Baker's H&C application was simply not argued by the parties. Further, since PCDOs have an expertise in making risk assessments their reports are likely to be more influential with the requesting immigration officer than, as was the situation in *Baker*, a recommendation made by a subordinate to a superior immigration officer on whether the application should succeed. For both of these reasons, it would be dangerous to infer from the Court's silence in *Baker*, *supra*, on the question of disclosure that it was thereby implicitly approving the legality of the departmental general practice of not disclosing PCDOs' reports for comment by subsection 114(2) applicants.

[24] Fourth, while the Supreme Court's examination in *Baker*, *supra*, of the factors relevant to determining how much process was required as a matter of fairness led it to the conclusion that it was more than minimal, the Court did not impose the full range of procedural fairness obligations either.

[25] Thus, the Court did not require immigration officers to interview every applicant for inland landing under subsection 114(2), or to give a separate notice of a pending decision to any children who would be adversely affected by a refusal and the consequent deportation of the applicant. The discretionary nature of the H&C decision, and the non-adversarial and institutional setting in which it is made, reduce the content of procedural fairness below that applicable to an independent adjudicative tribunal deciding the legal rights of individuals.

[26] Fifth, in addition to the admonition that immigration officers owe more than a minimal duty of

ments sur la question de savoir si l'équité exigeait la communication des notes, de la recommandation et des motifs de l'agent d'entrevue avant que l'agent d'immigration ne rende sa décision quant à la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire présentée par M^{me} Baker. En outre, étant donné l'expertise que les agents de révision ont en matière d'évaluation des risques, leurs rapports ont vraisemblablement plus d'influence auprès des agents d'immigration qui les demandent que, comme c'était le cas dans l'affaire *Baker*, une recommandation faite par un subalterne, l'agent principal, sur la question de savoir si la demande devrait être accordée. Pour ces deux motifs, il serait risqué de déduire du silence de la Cour suprême dans l'arrêt *Baker*, précité, sur la question de la communication, qu'elle confirmait ainsi implicitement la légalité de la pratique générale du Ministère de ne pas communiquer les rapports des agents de révision à des fins de commentaires de la part de ceux qui font une demande aux termes du paragraphe 114(2).

[24] Quatrièmement, même si l'examen que la Cour suprême a fait dans l'arrêt *Baker*, précité, relativement aux facteurs pertinents pour la détermination du degré d'équité requis l'a menée à la conclusion que celui-ci était plus que minimal, elle n'a pas non plus imposé l'ensemble des obligations liées à l'équité procédurale.

[25] La Cour suprême n'a donc pas exigé des agents d'immigration qu'ils reçoivent en entrevue tous ceux qui font de l'intérieur du Canada une demande de droit d'établissement aux termes du paragraphe 114(2) ou qu'ils donnent un avis distinct de l'existence d'une décision à venir à tout enfant qui subirait des conséquences négatives du refus et de l'expulsion du demandeur. La nature discrétionnaire de la décision en matière de raisons d'ordre humanitaire ainsi que le forum non contradictoire et institutionnel dans lequel elle est prise abaissent le niveau du contenu de l'équité procédurale en-dessous de celui qui est applicable à un tribunal indépendant se prononçant sur les droits d'individus.

[26] Cinquièmement, en plus de l'avertissement que les agents d'immigration ont plus qu'une obligation

fairness when deciding subsection 114(2) applications, *Baker, supra*, also restored to the mainstream of procedural fairness analysis the task of determining the content of the duty of fairness owed by immigration officers when making inland H&C decisions. The question is whether the disclosure of the report was required to provide Mr. Haghghi with a reasonable opportunity in all the circumstances to participate in a meaningful manner in the decision-making process.

[27] Hence, in deciding whether disclosure of the PCDO's report is required, the Court must consider, *inter alia*, the factors identified by L'Heureux-Dubé J. for locating on the fairness spectrum the duties owed by the immigration officer in a subsection 114(2) case. The inquiry into what is required to satisfy the duty of fairness must be contextualized: asking, as *Shah, supra*, directed, whether the report can be characterised as "extrinsic evidence" is no longer an adequate analytical approach.

[28] The contextual considerations relevant to determining whether the immigration officer was required by the duty of fairness to disclose the PCDO's report to the respondent for comment include the following:

(a) Since an important function of the duty of fairness is to minimize the risk of incorrect or ill-considered decisions, one element of the calculus for determining the procedural content of the duty of fairness in a given case is the extent to which the procedural right claimed is likely to avoid the risk of error in making the decision or in resolving the particular issue in dispute. Another element is the seriousness of the impact of an erroneous decision on those affected by it.

(b) Against these considerations must be balanced any costs likely to attend the recognition of the procedural right claimed, such as delays in the decision-making

d'équité minimale lorsqu'ils se prononcent sur des demandes fondées sur le paragraphe 114(2), l'arrêt *Baker*, précité, a remis au cœur de l'analyse relative à l'équité procédurale la tâche de déterminer le contenu de l'obligation d'équité incombant aux agents d'immigration lorsqu'ils rendent des décisions sur des demandes d'établissement présentées de l'intérieur du Canada invoquant des raisons d'ordre humanitaire. La question est de savoir si la communication du rapport était requise pour que soit fournie à M. Haghghi une possibilité raisonnable, vu l'ensemble des circonstances, de participer de manière significative au processus de prise de décision.

[27] Ainsi, pour déterminer si la communication du rapport de l'agent de révision est requise, la Cour doit notamment examiner les facteurs énumérés par le juge L'Heureux-Dubé pour situer sur l'échelle de l'équité les obligations incombant à l'agent d'immigration dans une affaire relative au paragraphe 114(2). L'analyse de ce qui est requis pour satisfaire à l'obligation d'équité doit être contextualisée: se demander, comme l'exigeait l'arrêt *Shah*, précité, si le rapport peut être qualifié d'«élément de preuve extrinsèque» ne constitue plus une méthode analytique adéquate.

[28] Les considérations contextuelles pertinentes quant à la question de savoir si l'agent d'immigration était tenu, en vertu de l'obligation d'équité, de communiquer le rapport de l'agent de révision à l'intimé à des fins de commentaires sont notamment les suivantes:

a) Étant donné qu'une fonction importante de l'obligation d'équité est de minimiser le risque de décisions incorrectes ou mal fondées, l'un des éléments de l'évaluation visant à déterminer le contenu procédural de l'obligation d'équité dans une affaire donnée est la mesure dans laquelle le droit procédural invoqué est susceptible d'éviter le risque d'erreur dans la prise de la décision ou dans la résolution de la question particulière en litige. Un autre élément consiste en la gravité des effets d'une décision erronée sur ceux qu'elle touche.

b) Il faut évaluer ces considérations à la lumière des coûts vraisemblablement liés à la reconnaissance du droit procédural invoqué, comme les retards dans le

process and the diversion of resources that may be entailed by adding another procedural layer.

(c) The characteristics of the decision-maker may also provide a clue to the procedural duties that can appropriately be imposed as a matter of fairness. A decision maker with the trappings of an adjudicative body may more readily be expected to comply with procedures which, in their general design, resemble those of courts. On the other hand, where, as here, Parliament has conferred decision-making power on an officer of a government department, it is appropriate to shape the content of the duty of fairness applicable with an eye to the bureaucratic model of decision making that is characterized by expertise, team work and the division of labour.

(d) The location of the decision within the wider statutory scheme is also relevant. Here, subsection 114(2) confers an important element of discretion that enables immigration officers to take into account the personal circumstances of individuals who are not eligible for landing in other immigration categories for which more objective qualifications apply. While an integral component of a rule-oriented immigration regime, decisions made on H&C grounds are discretionary and residual in nature and therefore do not attract the same degree of procedural protection as decisions that involve the determination of a person's legal rights.

(e) To the extent that agency practice prescribes procedural propriety, it is relevant to note that, while immigration officers do not routinely disclose PCDOs' risk assessment reports so that subsection 114(2) applicants can respond, this is sometimes done.

(ii) the jurisprudence

[29] Counsel could produce no case decided since *Baker, supra*, in which the duty of immigration officers to disclose PCDOs' reports has been

processus de prise de décision et l'utilisation de ressources supplémentaires que peut comporter l'ajout d'un autre niveau procédural.

c) Les caractéristiques du décideur peuvent également fournir un indice des obligations procédurales qui peuvent être imposées de façon opportune au titre de l'équité. On peut s'attendre plus facilement à ce qu'un décideur possédant les caractéristiques d'un organisme décisionnel suive une procédure qui ressemble à celle des tribunaux. D'autre part, lorsque, comme en l'espèce, le législateur a conféré un pouvoir de décision à un agent d'un ministère, il y a lieu de formuler le contenu de l'obligation d'équité applicable en tenant compte du modèle bureaucratique de prise de décision, qui est caractérisé par l'expertise, le travail d'équipe et la division du travail.

d) La place de la décision dans l'ensemble du régime législatif est également pertinente. En l'espèce, le paragraphe 114(2) confère un important élément de pouvoir discrétionnaire permettant aux agents d'immigration de tenir compte de la situation individuelle des personnes qui ne sont pas admissibles au droit d'établissement dans d'autres catégories d'immigrants pour lesquelles des exigences plus objectives s'appliquent. Bien qu'elles fassent partie intégrante d'un régime d'immigration guidé par des règles, les décisions prises dans le contexte d'allégations de raisons d'ordre humanitaire sont de nature discrétionnaire et résiduelle, de sorte qu'elles ne donnent pas droit au même degré de protection procédurale que les décisions comportant la détermination des droits d'une personne.

e) Dans la mesure où la pratique de l'organisme prescrit la régularité de la procédure, il est pertinent de souligner que même si les agents d'immigration ne communiquent pas de façon habituelle les rapports d'évaluation des risques des agents de révision de manière à ce que ceux qui présentent une demande aux termes du paragraphe 114(2) puissent y répondre, cette communication a parfois lieu.

(ii) la jurisprudence

[29] Les avocats n'ont pu produire aucune décision rendue après l'arrêt *Baker*, précité, dans laquelle l'obligation des agents d'immigration de communiquer

considered. However, now that the duty of fairness imposed on immigration officers is no longer minimal, counsel for the respondent relied particularly on *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205 (C.A.). The applicant in that case had been refused a visa to be admitted to Canada for permanent residence as an independent immigrant in the entrepreneur category on the basis of an unfavourable assessment of the applicant's business plan provided by the Ontario Small Business Operations Division of the provincial Department of Industry at the request of the visa officer.

[30] Although the applicant in *Muliadi, supra*, had provided information to the visa officer, including the names and addresses of those already involved in the new business, no inquiries were apparently made by the provincial authorities before they concluded that the business was not viable. It was held by this Court that the report should have been disclosed so as to give the applicant an opportunity to attempt to correct errors and to bring to the visa officer's attention the fact that no inquiries of the business had been made.

[31] *Muliadi, supra*, is not directly on point because it concerned an application to enter Canada as an independent immigrant in the entrepreneur class, a decision that is made on more objective criteria than decisions under subsection 114(2), and therefore may be entitled to greater procedural safeguards. Further, a negative assessment of the viability of the applicant's business was necessarily determinative of the application for a visa to enter as an entrepreneur, whereas Mr. Haghghi's H&C claim did not rest entirely on the risk to which he would be exposed in Iran.

[32] On the other hand, the rejection of an H&C claim based on an erroneous risk assessment to the effect that the individual was not seriously in danger of persecution if removed from Canada is potentially

les rapports des agents de révision aurait été examinée. Toutefois, l'obligation d'équité imposée aux agents d'immigration n'étant maintenant plus considérée comme minimale, l'avocate de l'intimé s'est fondée principalement sur l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.). Dans cette affaire, on avait refusé au demandeur un visa d'admission au Canada en tant que résident permanent à titre d'immigrant indépendant dans la catégorie entrepreneur en raison d'une évaluation défavorable de son projet d'entreprise qui avait été fournie par la Small Business Operations Division du ministère provincial de l'Industrie de l'Ontario à la demande de l'agent des visas.

[30] Même si dans l'affaire *Muliadi*, précitée, le demandeur avait fourni des renseignements à l'agent des visas, notamment les noms et adresses des personnes participant à la nouvelle entreprise, il semble que les autorités provinciales n'aient fait aucune enquête avant de conclure que l'entreprise n'était pas viable. La Cour a conclu que le rapport aurait dû être communiqué pour donner au demandeur la possibilité de tenter de corriger des erreurs et d'attirer l'attention de l'agent des visas sur le fait qu'aucune enquête relative à l'entreprise n'avait été faite.

[31] L'arrêt *Muliadi*, précité, n'est pas directement pertinent parce qu'il portait sur une demande d'admission au Canada en tant qu'immigrant indépendant dans la catégorie entrepreneur, les décisions en cette matière étant prises suivant des critères plus objectifs que les décisions prises aux termes du paragraphe 114(2) et étant donc susceptibles de donner droit à une plus grande protection procédurale. En outre, l'évaluation négative relative à la viabilité de l'entreprise du demandeur était nécessairement déterminante quant à la demande de visa d'admission à titre d'entrepreneur tandis que la revendication fondée sur des raisons d'ordre humanitaire de M. Haghghi ne reposait pas entièrement sur le risque auquel il serait exposé en Iran.

[32] Par contre, le rejet d'une revendication fondée sur des raisons d'ordre humanitaire qui repose sur une évaluation des risques erronée voulant que la personne ne serait pas en danger grave de persécution si elle

likely to have a more severe impact on the individual than the refusal of an overseas visa application for admission as an entrepreneur.

[33] Moreover, the cases are similar in that one reason for the Court's requiring disclosure in *Muliadi, supra*, was that, if the applicant had been given an opportunity to comment on the report from the Ontario government official, he could have pointed out any methodological and other weaknesses in it. In much the same way, Mr. Haghghi could have indicated the failure by the PCDO to refer to the evidence in the UNHCR country conditions report (a documentary source that is normally highly regarded) that Christian converts from Islam are liable to more serious forms of official sanction in Iran than indicated in other documents on which the officer relied when making the risk assessment.

[34] Finally, I should note another similarity. In *Muliadi, supra*, the Court held that, by stating to the applicant that the assessment had been made by another authority and there was nothing he could do about it, the visa officer had improperly fettered, or sub-delegated, the exercise of his statutory decision-making power.

[35] The fettering or surrendering of discretion was also raised by counsel as a concern in this case, because the immigration officer had stated in her rationale for rejecting the respondent's H&C application that she "concur[s] with the PCDO's decision." Gibson J. thought it [at paragraph 20, page 129] "unfortunate that the Immigration Officer refers to the PCDO's recommendation as a 'decision'". However, he was not prepared to infer from this statement that she had improperly surrendered her discretion to the PCDO on this aspect of Mr. Haghghi's application.

était renvoyée du Canada risque vraisemblablement d'avoir des répercussions plus graves sur la personne que le refus d'une demande de visa d'admission à titre d'entrepreneur qui est présentée à l'extérieur du pays.

[33] De plus, les affaires sont semblables en ce que l'un des motifs pour lesquels la Cour a exigé la communication dans l'arrêt *Muliadi*, précité, était que si le demandeur avait eu la possibilité de faire des observations sur le rapport des fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario, il aurait pu en souligner les lacunes, méthodologiques ou autres. En grande partie de la même façon, M. Haghghi aurait pu faire remarquer l'omission de l'agent de révision de renvoyer à la preuve contenue dans le rapport de la situation du pays du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (une source documentaire qui est généralement tenue en haute estime), selon laquelle les personnes converties de l'islam au christianisme sont susceptibles de subir des sanctions plus graves de la part des autorités en Iran que ce qu'indiquent les autres documents sur lesquels l'agent s'est fondé lorsqu'il a fait l'évaluation des risques.

[34] Enfin, je dois souligner une autre similitude. Dans l'arrêt *Muliadi*, précité, la Cour a conclu qu'en disant au demandeur que l'évaluation avait été faite par une autre autorité et qu'il ne pouvait rien y faire, l'agent des visas avait entravé ou délégué de façon inappropriée l'exercice du pouvoir de décision qui lui est conféré par la loi.

[35] En l'espèce, l'avocate a également soulevé l'entrave au pouvoir discrétionnaire ou la renonciation à celui-ci comme source de préoccupations parce que l'agente d'immigration avait dit dans ses motifs de rejet de la demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire présentée par l'intimé qu'elle [TRADUCTION] «[est] d'accord avec la décision de l'agent de révision». Le juge Gibson a estimé qu'il était «dommage que l'agente d'immigration fasse mention de la recommandation de l'agent de révision en tant que "décision"». Il n'était toutefois pas prêt à déduire de cette déclaration qu'elle avait renoncé sans droit à son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'agent de révision sur cet aspect de la demande de M. Haghghi.

[36] Nonetheless, the decisive weight often likely to be given by immigration officers to risk assessment reports from PCDOs is a reason to “level the playing field” by permitting subsection 114(2) applicants to respond to them. Otherwise, the influence on the decision maker of the submissions that they made in support of their application is likely to be greatly diminished by the report.

(iii) the analysis applied

[37] In my opinion, the duty of fairness requires that inland applicants for H&C landing under subsection 114(2) be fully informed of the content of the PCDO’s risk assessment report, and permitted to comment on it, even when the report is based on information that was submitted by or was reasonably available to the applicant. Given the often voluminous, nuanced and inconsistent information available from different sources on country conditions, affording an applicant an opportunity to comment on alleged errors, omissions or other deficiencies in the PCDO’s analysis may well avoid erroneous H&C decisions by immigration officers, particularly since these reports are apt to play a crucial role in the final decision. I would only add that an opportunity to draw attention to alleged errors or omissions in the PCDO’s report is not an invitation to applicants to reargue their case to the immigration officer.

[38] In view of the potentially grave consequences for an individual who is returned to a country where, contrary to the PCDO’s report, there is a serious risk of torture, the increased accuracy in the decision likely to result from affording the respondent the procedural right sought here justifies whatever administrative

[36] Néanmoins, le poids déterminant que les agents d’immigration donneront vraisemblablement souvent aux rapports d’évaluation des risques des agents de révision constitue une raison pour «uniformiser les règles du jeu» en permettant à ceux qui présentent une demande aux termes du paragraphe 114(2) de répondre à ces rapports. Autrement, l’influence sur le décideur des arguments présentés à l’appui d’une demande sera vraisemblablement grandement diminuée par le rapport.

(iii) l’application de l’analyse

[37] J’estime que l’obligation d’équité exige que ceux qui présentent de l’intérieur du pays une demande de droit d’établissement fondée sur des raisons d’ordre humanitaire aux termes du paragraphe 114(2) soient informés de l’ensemble du contenu du rapport d’évaluation des risques de l’agent de révision et qu’il leur soit permis de faire des observations au sujet de ce rapport, même dans les cas où le rapport est fondé sur des renseignements qui sont fournis par le demandeur ou qui lui sont raisonnablement accessibles. Compte tenu du volume, des nuances et des incompatibilités des renseignements disponibles à partir de différentes sources sur la situation dans le pays, donner au demandeur la possibilité de faire des observations sur les erreurs, les omissions et les autres lacunes que pouvait contenir l’analyse de l’agent de révision pourrait bien permettre d’éviter des décisions erronées de la part des agents d’immigration dans les dossiers où des raisons d’ordre humanitaire sont invoquées, d’autant plus que ces rapports sont susceptibles de jouer un rôle vital dans la décision finale. J’ajouterais seulement que la possibilité d’attirer l’attention sur les erreurs ou les omissions qui seraient contenues dans le rapport de l’agent de révision ne constitue pas une invitation aux demandeurs pour qu’ils présentent de nouveau leurs arguments à l’agent d’immigration.

[38] Vu les conséquences potentiellement graves pour une personne qui est renvoyée dans un pays où, contrairement au rapport de l’agent de révision, il y a un risque sérieux de torture, la correction accrue de la décision qui est susceptible de résulter du fait d’accorder à l’intimé le droit procédural recherché en l’espèce

delays might thereby be occasioned. In order to minimize delay, it would be appropriate for immigration officers to give to applicants a relatively short time within which to submit written comments on the report.

[39] This conclusion is consistent with *Muliadi, supra*, even though factual differences between the cases do not make *Muliadi, supra*, compelling authority. On the other hand, I also recognize that courts have not invariably required administrative agencies that hold relatively formal hearings to disclose staff reports, especially when they contain no new information, but simply summarize the evidence and submissions of the parties or define the issues to be decided: see, for example, *Toshiba Corp. v. Anti-Dumping Tribunal*; *Sharp Corp. v. Anti-Dumping Tribunal*; *Sanyo Corp. v. Anti-Dumping Tribunal* (1984), 8 Admin. L.R. 173 (F.C.A.); *Armstrong v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1998] 2 F.C. 666 (C.A.).

[40] However, a full hearing also provides the participants with a greater opportunity to influence the outcome than that available to applicants under subsection 114(2). And, in other decision-making contexts staff summaries and commentary may not assume the central importance occupied by the PCDO's report in subsection 114(2) cases. Further, if wrong, few administrative decisions have the capacity for inflicting such catastrophic harm on individuals as that possessed by the administrative decision with which this case is concerned.

[41] Much closer to the context of the instant case is *Bhagwandass v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 1 F.C. 619 (T.D.). In that case, Gibson J. held that it was a breach of the duty of fairness not to disclose to a deportee the summary of the file prepared to assist the Minister's delegate when deciding whether to issue a danger opinion under subsection 70(5) [as am. by S.C. 1995, c. 15, s. 13] of the *Immigration Act*.

justifie tout retard administratif que cela pourrait occasionner. Afin de minimiser les retards, il serait opportun que les agents d'immigration donnent aux demandeurs un délai relativement court pour présenter leurs observations écrites au sujet du rapport.

[39] Cette conclusion est compatible avec l'arrêt *Muliadi*, précité, même si les différences de fait existant entre les deux affaires font en sorte que l'arrêt *Muliadi*, précité, ne constitue pas un précédent qui lie la Cour. D'autre part, je reconnais également que les tribunaux n'exigent pas toujours que les organismes administratifs qui tiennent des audiences relativement formelles communiquent les rapports faits par le personnel, surtout lorsque ces rapports ne contiennent aucun nouveau renseignement, mais résument simplement la preuve et les arguments des parties ou définissent les questions à trancher: voir, par exemple, *Toshiba Corp. c. Tribunal antidumping*; *Sharp Corp. c. Tribunal antidumping*; *Sanyo Corp. c. Tribunal antidumping* (1984), 8 Admin. L.R. 173 (C.A.F.); *Armstrong c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1998] 2 C.F. 666 (C.A.).

[40] Toutefois, une audition complète fournit également aux participants une plus grande possibilité d'influencer l'issue que ce qui est disponible aux demandeurs en vertu du paragraphe 114(2). Et dans d'autres contextes de prise de décisions, il se peut que les résumés faits par le personnel n'aient pas l'importance vitale qu'a le rapport de l'agent de révision dans les affaires où le paragraphe 114(2) est invoqué. En outre, en cas d'erreur, peu de décisions administratives sont aussi susceptibles d'infliger un préjudice aussi catastrophique aux personnes que la décision administrative en cause dans la présente affaire.

[41] L'affaire *Bhagwandass c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 1 C.F. 619 (1^{re} inst.) se rapproche beaucoup plus du contexte de la présente affaire. Dans cette affaire, le juge Gibson a conclu que constituait une violation de l'obligation d'équité le fait de ne pas communiquer à une personne expulsée le résumé d'un dossier préparé pour aider le représentant du ministre à déterminer s'il devait émettre un avis de danger aux termes du paragraphe 70(5) [mod. par L.C. 1995, ch. 15, art. 13] de la *Loi sur l'immigration*.

[42] I note particularly that, in setting the content of the duty of fairness applicable in this context, Gibson J. relied heavily on the analysis of L'Heureux-Dubé J. in *Baker, supra*, the special weight to be accorded to the gravity of the impact of an adverse decision on the individual, and the importance of the document in influencing the ultimate decision.

E. CONCLUSION

[43] For these reasons I would dismiss the appeal. I would answer the certified question as follows: it was a breach of the duty of fairness for the immigration officer, prior to her decision, to have failed to inform the respondent of the content of the PCDO's risk assessment, with which she had concurred, and to give him a reasonable opportunity to attempt to identify errors or omissions in it.

[44] In the event, it is not necessary to comment on arguments advanced by the respondent that were designed to establish that, if the appellant was right on the procedural fairness issue, Gibson J. erred in rejecting the other grounds of review that counsel for Mr. Haghighi had put before him.

STONE J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

[42] Je souligne particulièrement le fait qu'en établissant le contenu de l'obligation d'équité applicable dans ce contexte, le juge Gibson s'est fondé en grande partie sur l'analyse faite par le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Baker*, précité, sur le poids spécial devant être accordé à la gravité des répercussions d'une décision défavorable sur la personne ainsi que sur l'importance du document quant à son influence sur la décision finale.

E. CONCLUSION

[43] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel. Je suis d'avis de répondre ainsi à la question certifiée: L'agente d'immigration a, avant de rendre sa décision, contrevenu à l'obligation d'équité en n'informant pas l'intimé du contenu de l'évaluation des risques de l'agent de révision, avec laquelle elle était d'accord, et en ne lui donnant pas une possibilité raisonnable de tenter de relever des erreurs ou des omissions dans cette évaluation.

[44] En conséquence, il n'est pas nécessaire que je commente les arguments avancés par l'intimé qui visaient à démontrer que si l'appelant avait raison relativement à la question de l'équité procédurale, le juge Gibson avait commis une erreur en rejetant les autres motifs de contrôle que l'avocate de M. Haghighi avait invoqués devant lui.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.