

T-272-87

T-272-87

John Mattia (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration of Canada and Michael Sloan (Respondents)*INDEXED AS: MATTIA v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)*

Trial Division, McNair J.—Halifax, February 10, 11 and 12; Ottawa, March 16, 1987.

Immigration — Refugee status — Deportation order — Motion to order Minister to consider claim to refugee status or to reopen inquiry under s. 35 — Applicant mentally ill — Unable to appreciate importance of exercising right to counsel or of asserting claim to refugee status during inquiry — Adjudicator's refusal to reopen inquiry, s. 45 limitation to effect claim to be made during course of inquiry only and deportation order issued manifestly unfair — Motion allowed — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2, 19(1)(a)(ii), 27(2)(a),(e), 32(6), 35, 104(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Immigration inquiry — Deportation order — Applicant's mental illness impairing ability to appreciate consequences of failure to satisfy s. 45(1) prescription that claim to refugee status be made during inquiry only — Refusal by Adjudicator to reopen inquiry under s. 35, s. 45(1) prescription and deportation order violating s. 7 Charter rights — Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177 applied — Charter s. 1 not justifying s. 7 violation — Likelihood of threat to applicant's life if forced to return to country of origin — Motion ordering Minister to consider claim to refugee status allowed — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 24(1) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2(e).

A deportation order was made against the applicant following an inquiry to determine whether he was a member of an inadmissible class within the meaning of subparagraph 19(1)(a)(ii) of the *Immigration Act, 1976* which prohibits admission of persons suffering from health impairment which could cause excessive demands on health or social services. The applicant was not represented by counsel at the inquiry and did not assert a claim to refugee status.

John Mattia (requérant)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et Michael Sloan (intimés)*RÉPERTORIÉ: MATTIA c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)*

Division de première instance, juge McNair—Halifax, 10, 11 et 12 février; Ottawa, 16 mars 1987.

Immigration — Statut de réfugié — Ordonnance d'expulsion — Requête en ordonnance enjoignant au ministre d'examiner la demande de statut de réfugié ou de rouvrir l'enquête sous le régime de l'art. 35 — Le requérant a été atteint d'une maladie mentale — Il ne pouvait apprécier l'importance d'exercer son droit d'être représenté par un avocat ni se rendre compte qu'il devait faire valoir sa revendication du statut de réfugié au cours de l'enquête — Le refus par l'arbitre de rouvrir l'enquête, la condition posée par l'art. 45 selon laquelle une telle revendication ne peut être faite qu'au cours de l'enquête et l'ordonnance d'expulsion rendue sont manifestement injustes — Requête accueillie — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2, 19(1)a)(ii), 27(2)a),e), 32(6), 35, 104(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Enquête en matière d'immigration — Ordonnance d'expulsion — La maladie mentale du requérant a porté atteinte à sa capacité d'apprécier les conséquences d'une omission de satisfaire à la condition de l'art. 45(1) selon laquelle une revendication du statut de réfugié doit être faite seulement au cours d'une enquête — Le refus par l'arbitre de rouvrir l'enquête prévue à l'art. 35, la condition posée par l'art. 45(1) et l'ordonnance d'expulsion violent les droits garantis par l'art. 7 de la Charte — Application de l'arrêt Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177 — L'art. 1 de la Charte ne justifie pas la violation de l'art. 7 — Selon toute vraisemblance, la vie du requérant sera menacé si on le force à retourner dans son pays d'origine — La requête en ordonnance enjoignant au ministre d'examiner la revendication du statut de réfugié est accueillie — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 24(1) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2e).

Une ordonnance d'expulsion a été rendue contre le requérant à la suite d'une enquête tenue pour déterminer s'il faisait partie d'une catégorie non admissible au sens du sous-alinéa 19(1)a)(ii) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui interdit l'admission de personnes souffrant de détérioration de la santé qui pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux. Le requérant ne s'est pas fait représenter par un avocat à l'enquête, et il n'a pas fait valoir une revendication du statut de réfugié.

The applicant was treated for mental illness during his stay in Canada. He maintains that he was mentally ill during the inquiry. The applicant seeks a writ of *mandamus* ordering the Minister to consider his claim to refugee status before execution of the deportation order or, alternatively, to have the inquiry reopened under section 35 of the Act so that a claim to refugee status can be made. He further moves for an order prohibiting the execution of the deportation order. The issue is whether, in light of the Supreme Court of Canada decision in *Singh*, the applicant was denied the rights guaranteed under section 7 of the Charter.

Held, the motion for *mandamus* and prohibition should be allowed.

The weight of evidence, on balance of probability, demonstrates that the applicant was mentally ill to such an extent that he could not properly appreciate the importance of exercising his right to counsel or the consequences of waiving that right. Neither could he realize the importance of asserting his claim to refugee status during the inquiry, given the wording of subsection 45(1) ("at any time during an inquiry") and the meaning attributed thereto by the courts. The refusal of the Adjudicator to reopen the inquiry under section 35 of the Act to receive additional evidence in support of the claim for refugee status, the limitation of subsection 45(1) to the effect that such claim can be made only during the course of an inquiry, and the deportation order issued, were manifestly unfair in the circumstances and in violation of the applicant's rights under section 7 of the Charter. In the result, the statutory prescriptions militating against his assertion of a claim to refugee status and the proper determination thereof pursuant to the statutory regime of the Act are rendered inoperable.

The rationale of *Singh* is that the *Immigration Act, 1976*, does accord Convention refugees certain rights not provided to others including, *inter alia*, the right not to be forcibly returned to a country where life or freedom or security of the person are likely to be threatened or put at risk. Section 1 of the Charter cannot justify the section 7 violation in this case having regard to the very real likelihood of threat to the applicant's life, liberty or security if he is forced to return to his country of origin.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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

CONSIDERED:

Minister of Employment and Immigration v. Hudnik, [1980] 1 F.C. 180; (1979), 103 D.L.R. (3d) 308 (C.A.); *Mensinger v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 1 F.C. 59; (1986), 5 F.T.R. 64 (T.D.); *Ramnarain v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 55 N.R. 67 (F.C.A.); *Saprai v. Minister of Employment and Immigration* (1986), 3

Le requérant a reçu un traitement pour maladie mentale au cours de son séjour au Canada. Il soutient qu'il était atteint de maladie mentale au cours de l'enquête. Le requérant conclut à un bref de *mandamus* enjoignant au ministre d'examiner sa revendication du statut de réfugié avant l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou, subsidiairement, de faire rouvrir l'enquête prévue à l'article 35 de la Loi afin qu'il puisse formuler une demande de statut de réfugié. Il conclut en outre à une ordonnance interdisant l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. La question se pose de savoir si, à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Singh*, le requérant s'est vu refuser les droits garantis par l'article 7 de la Charte.

Jugement: la requête en bref de *mandamus* et en bref de prohibition devrait être accueillie.

La preuve, compte tenu de la prépondérance des probabilités, permet de conclure que le requérant atteint d'une maladie mentale telle qu'il ne pouvait pas vraiment apprécier l'importance d'exercer son droit d'être représenté par un avocat ni connaître les conséquences d'une renonciation à ce droit. Il ne pouvait pas non plus se rendre compte qu'il devait faire valoir sa revendication du statut de réfugié au cours de l'enquête, étant donné le libellé du paragraphe 45(1) ("une enquête, au cours de laquelle") et le sens que les tribunaux lui ont donné. Le refus par l'arbitre de rouvrir l'enquête prévue à l'article 35 de la Loi qui lui aurait permis de recevoir d'autres preuves à l'appui de la revendication du statut de réfugié, la condition posée par le paragraphe 45(1) selon laquelle une revendication ne peut être faite qu'au cours d'une enquête et l'ordonnance rendue sont manifestement injustes dans les circonstances et violent les droits que le requérant tient de l'article 7 de la Charte. En fin de compte, les prescriptions législatives qui vont à l'encontre de sa prétention au statut de réfugié et la décision appropriée rendue à cet égard sous le régime de la Loi sont devenues inopérantes.

Il ressort du raisonnement adopté dans l'affaire *Singh* que la *Loi sur l'immigration de 1976* accorde effectivement aux réfugiés au sens de la Convention certains droits qui ne sont pas donnés à d'autres, notamment le droit de ne pas être forcés de retourner dans un pays où leur vie, leur liberté ou leur sécurité seront vraisemblablement en danger. L'article 1 de la Charte ne saurait justifier la violation de l'article 7 en l'espèce compte tenu du fait que, selon toute vraisemblance, la vie, la liberté ou la sécurité du requérant seront menacées si on le force à retourner dans son pays d'origine.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

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

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Hudnik, [1980] 1 C.F. 180; (1979), 103 D.L.R. (3d) 308 (C.A.); *Mensinger c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 59; (1986), 5 F.T.R. 64 (1^{re} inst.); *Ramnarain c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), 55 N.R. 67 (C.A.F.); *Saprai c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986), 3 F.T.R. 215 (C.F.

F.T.R. 215 (F.C.T.D.); *Ragunauth v. Minister of Employment and Immigration*, judgment dated June 28, 1985, Federal Court, Trial Division, T-1295-85, not reported.

1^{re} inst.); *Ragunauth c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, jugement en date du 28 juin 1985, Cour fédérale, Division de première instance, T-1295-85, non publié.

COUNSEL:

Vincent Calderhead for applicant.
Martin Ward for respondents.

a AVOCATS:

Vincent Calderhead pour le requérant.
Martin Ward pour les intimés.

SOLICITORS:

Metro Community Law Clinic, Halifax, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

b PROCUREURS:

Metro Community Law Clinic, Halifax, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for order delivered orally in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance prononcés à l'audience par

MCNAIR J.: This is the originating motion of the applicant under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for the following relief, that is, for an order:

d LE JUGE MCNAIR: Le requérant s'est fondé sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] pour introduire la présente requête visant à obtenir le redressement suivant, c'est-à-dire une ordonnance:

i) in the nature of Mandamus, ordering the Minister of Employment and Immigration to receive and consider the Applicant's claim for refugee status;

e [TRADUCTION] (i) de la nature d'un bref de mandamus enjoignant au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de recevoir et d'examiner sa demande de statut de réfugié;

ii) in the nature of Mandamus ordering the Respondent Michael Sloan, or another adjudicator, to re-open the inquiry held pursuant to S. 29 of the Immigration Act so that the Applicant's claim for refugee status can be made;

f (ii) de la nature d'un bref de mandamus enjoignant à l'intimé Michael Sloan, ou à un autre arbitre, de rouvrir l'enquête tenue en vertu de l'art. 29 de la Loi sur l'immigration afin qu'il puisse formuler sa demande de réfugié;

iii) in the nature of prohibition, prohibiting the Respondent or his delegates from executing the deportation order dated October 24, 1986 until the Applicant's claim for Convention refugee status can be considered.

g (iii) de la nature d'un bref de prohibition interdisant à l'intimé ou à ses délégués d'exécuter l'ordonnance d'expulsion en date du 24 octobre 1986 jusqu'à ce que sa demande de réfugié au sens de la Convention ait été prise en considération;

iv) Such other relief available under S. 24(1) of the Charter of Rights as may be required to achieve the objectives of the Application.

h (iv) ou tout autre redressement prévu au par. 24(1) de la Charte des droits que la Cour juge nécessaire pour faire droit à la demande.

The applicant, who is a graduate student from Sierra Leone, gained entry into Canada under a student visa on August 21, 1985. He enrolled in a course of study at the University of Toronto. His studies were interrupted in mid-term by mental illness. He was released from the hospital in Toronto in the spring of 1986 and resumed classes at the University. He decided to enroll in graduate studies at Dalhousie University in September 1986.

i Diplômé du Sierra Leone, le requérant est entré au Canada le 21 août 1985 grâce à un visa d'étudiant. Il s'est inscrit à un cours donné par l'Université de Toronto. Il a dû interrompre ses études à mi-chemin en raison d'une maladie mentale. Au printemps 1986, il a quitté l'hôpital de Toronto pour reprendre ses cours à l'Université. En septembre 1986, il a décidé de s'inscrire à des cours de troisième cycle donnés à l'Université de Dalhousie.

In July the applicant applied to the immigration authorities in Toronto for an extension of his visa, which was refused. The Department did a report on him under paragraph 27(2)(a) of the Act

j En juillet, le requérant s'est adressé aux autorités d'immigration de Toronto pour demander une prorogation de son visa, qui lui a été refusée. Le Ministère a établi un rapport sur le requérant en

[*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52] and directed an inquiry to determine whether the applicant was a person described in paragraph 27(2)(a) of the Act as being a member of an inadmissible class within the meaning of subparagraph 19(1)(a)(ii) of the Act. That subparagraph prohibits the admission of persons suffering from disease or health impairment which might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services. The applicant's visa was due to expire on August 31, 1986.

In mid-August of that year the applicant travelled to Halifax to take up his studies at Dalhousie University. He endeavoured to get his visa extended but was unsuccessful. The applicant again became mentally ill. He was arrested at his home on October 22, 1986 and incarcerated in the Halifax County Correctional Centre pursuant to subsection 104(2) of the Act.

On October 24, 1986 the inquiry was conducted. The applicant was present in person but unrepresented by counsel. The inquiry added another ground for removal under paragraph 27(2)(e), namely, that the applicant had entered Canada as a visitor and was remaining therein after he had ceased to be a visitor. The inquiry determined that the applicant should be deported pursuant to subsection 32(6).

The applicant maintains that he was ill at the time of his arrest and incarceration and during the course of the inquiry. "Ill" must be taken to mean mentally ill because of the affidavit evidence touching on the applicant's medical history, including the diagnosis of schizophrenia on July 17, 1986 by two medical officers of the Department and, more particularly, the affiant's own statements to that effect in paragraphs 30, 31 and 32 of his supporting affidavit. This is also borne out by the fact that the applicant was transferred during the third week of November from the Correctional Centre to the Nova Scotia Hospital for the mentally ill. He remained there until mid-January 1987 when his attending physician certified by letter that the applicant was sufficiently recovered and that he no longer required hospital treatment. The letter also requested his release from hospital custody.

vertu de l'alinéa 27(2)a) de la Loi [*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52], et il a ordonné la tenue d'une enquête pour déterminer si le requérant était une personne visée par cet alinéa et faisant partie d'une catégorie non admissible au sens du sous-alinéa 19(1)a)(ii). Ce dernier interdit l'admission de personnes souffrant de maladie ou de détérioration de la santé qui pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services médicaux ou sociaux. Le visa du requérant devait expirer le 31 août 1986.

À la mi-août de cette même année, le requérant s'est rendu à Halifax pour reprendre ses études à l'Université de Dalhousie. Il a vainement tenté de faire proroger son visa. Il a de nouveau été atteint de maladie mentale. Il a été arrêté chez lui le 22 octobre 1986 et incarcéré au Centre de correction du comté de Halifax en vertu du paragraphe 104(2) de la Loi.

Une enquête a été tenue le 24 octobre 1986. Le requérant a comparu en personne, mais n'était pas représenté par un avocat. Au terme de l'enquête, on a ajouté un autre motif de renvoi prévu à l'alinéa 27(2)e), savoir que le requérant était entré au Canada en qualité de visiteur et y était demeuré après avoir perdu cette qualité. À la suite de l'enquête, il a été décidé que le requérant devrait être expulsé en vertu du paragraphe 32(6).

Le requérant soutient qu'il était malade au moment de son arrestation et de son incarcération et au cours de l'enquête. Le mot «malade» doit être entendu dans le sens de «malade mental» en raison de la preuve sous forme d'affidavit concernant les antécédents médicaux du requérant, notamment le diagnostic de schizophrénie fait le 17 juillet 1986 par deux médecins du Ministère, et plus particulièrement les déclarations mêmes du déposant dans ce sens aux paragraphes 30, 31 et 32 de l'affidavit qu'il a déposé à l'appui de sa requête. Cela est confirmé par le fait que le requérant a été transféré, au cours de la troisième semaine de novembre, du Centre de correction au Nova Scotia Hospital pour malades mentaux. Il y est resté jusqu'à la mi-janvier 1987, date à laquelle son médecin a attesté par lettre que le requérant était suffisamment rétabli et que les soins hospitaliers ne lui étaient plus nécessaires. Dans la lettre, on demandait également qu'il ne soit plus interné.

On January 14, 1987 the applicant's solicitor filed a notice under section 28 of the *Federal Court Act* for the review and setting aside of the Adjudicator's deportation order. The applicant's solicitor was under the impression that the Department would withhold execution of the deportation order, pending the outcome of the section 28 application to the Federal Court of Appeal. On February 6, 1987 he was advised that the Department was going to proceed with the execution of the deportation order. On February 9, 1987 the applicant received a hand delivered letter from W. J. Woods, Senior Immigration Officer, the body of which reads as follows:

Dear Mr. Mattia:

This refers to the Deportation Order issued against you on October 24, 1986.

As you are aware, the execution of this Order was postponed as a result of the filing of an Application to the Federal Court, pursuant to Section 28 of the Federal Court of Appeals.

This is to advise you that, after consultation with our legal advisors, we have decided to execute the Deportation Order, notwithstanding the Section 28 Application to the Federal Court. This decision was based on Federal Court decisions on similar cases (e.g., Robert Leslie Mensinger and the Minister of Employment & Immigration; Court °T1093-86).

You are therefore directed to present yourself in person to Immigration officials at 5151 Terminal Road, Halifax, Nova Scotia, on Friday, February 13, 1987 at 3:30 p.m. The Deportation Order against you will be executed on that date.

Yours very truly,

(Sgd) "W. J. Woods"

W. J. WOODS

Senior Immigration Officer

Counsel for the applicant places much reliance on the recent Supreme Court of Canada decision in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 58 N.R. 1; 12 Admin.L.R. 137 and contends that the earlier authorities on immigration procedures and the execution of deportation orders consequent thereon must give way to the broad and sweeping rationale of the *Singh* case, where there has been a violation of fundamental justice in respect of the rights guaranteed by section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] or granted by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*

Le 14 janvier 1987, l'avocat du requérant a déposé un avis fondé sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue de faire examiner et annuler l'ordonnance d'expulsion rendue par l'arbitre. Il avait l'impression que le Ministère différerait l'exécution de l'ordonnance d'expulsion jusqu'à ce que la Cour d'appel fédérale ait statué sur la demande fondée sur l'article 28. Le 6 février 1987, on l'a informé que le Ministère allait procéder à l'exécution de ladite ordonnance. Le 9 février 1987, le requérant a reçu de la main de W. J. Woods, agent d'immigration supérieur, une lettre dont le corps est ainsi rédigé:

c [TRADUCTION] Monsieur,

La présente porte sur l'ordonnance d'expulsion rendue contre vous le 24 octobre 1986.

Comme vous le savez, l'exécution de cette ordonnance a été ajournée en raison du dépôt devant la Cour d'appel fédérale d'une demande fondée sur l'article 28.

d Nous vous informons par la présente que, après avoir consulté nos conseillers juridiques, nous avons décidé de procéder à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion malgré le fait que la Cour fédérale est saisie d'une demande fondée sur l'article 28. Cette décision repose sur les jugements rendus par la Cour fédérale dans des cas semblables (p. ex. Robert Leslie Mensinger et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, n° du greffe T-1093-86).

e Vous devez donc vous présenter en personne au bureau des agents d'immigration au 5151, chemin Terminal, Halifax (Nouvelle-Écosse), le vendredi 13 février 1987, à 15 h 30. L'ordonnance d'expulsion dont vous faites l'objet sera exécutée à cette date.

f Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(signé) «W. J. Woods»

g W. J. WOODS

Agent d'immigration supérieur

L'avocat du requérant s'appuie dans une grande mesure sur le récent arrêt de la Cour suprême du Canada *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 58 N.R. 1; 12 Admin.L.R. 137, et il soutient que la jurisprudence antérieure relative aux procédures d'immigration et à l'exécution d'ordonnances d'expulsion qui en découle doit faire place au raisonnement d'une très grande portée de l'affaire *Singh*, où il y avait eu violation de la justice fondamentale à l'égard des droits garantis par l'article 7 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] ou accordés par l'alinéa

[R.S.C. 1970, Appendix III]. Proceeding on this premise, counsel for the applicant contends that there are three issues in the case at bar, which are posed by the following questions:

- 1) Should the Applicant be granted an Order that the Department receive and consider his application for Convention refugee status prior to executing the Deportation Order?
- 2) If the answer to Issue One is "yes", should the Order be to re-open the Inquiry pursuant to S. 35 of the Act or by some other method?
- 3) Alternatively, should the Deportation Order be stayed pending the disposition of the S. 28 application?

He also derives comfort from the broad definition of "Convention refugee" in section 2 of the *Immigration Act, 1976*.

It is well settled that the Charter must be given a broad and purposive interpretation and that matters of strict procedure and administrative convenience or necessity must yield inevitably to the substantive dictates of the Charter when it can be demonstrated on a balance of probability that a right guaranteed by the Charter has been violated. It is not a case of the courts rewriting the law of the land, but rather one of striking down or declaring inoperative those laws that contravene in their strict application and effect rights guaranteed by the Charter.

The applicant looks to the paramountcy of section 7 of the Charter and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* and relies on the underlying rationale of the *Singh* decision in asserting his remedy under section 18. He seeks to have his claim to refugee status fully determined before execution of the deportation order or, alternatively, to have the inquiry reopened under section 35 to receive additional evidence or testimony in support of the assertion of such claim.

Counsel for the respondents submits that the claim to refugee status is nothing more than a last-ditch effort to forestall the execution of the deportation order. He questions its *bona fides* from the fact that nowhere throughout the whole course of these proceedings was the matter of refugee status mentioned until just now. He further contends that it was incumbent on the applicant to come forward with some independent

2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]. Partant de cette prémisses, l'avocat du requérant fait valoir qu'il y a à trancher trois points litigieux en l'espèce:

- a [TRADUCTION] (1) Y a-t-il lieu d'accorder au requérant une ordonnance enjoignant au Ministère de recevoir et d'examiner sa demande de statut de réfugié au sens de la Convention avant que l'ordonnance d'expulsion ne soit exécutée?
- (2) Si la première question reçoit une réponse «affirmative», y a-t-il lieu d'ordonner que l'enquête soit rouverte en vertu de l'art. 35 de la Loi ou par quelque autre moyen?
- b (3) Subsidiairement, y a-t-il lieu de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion jusqu'à ce que la demande fondée sur l'art. 28 ait été tranchée?

c Il s'appuie également sur la définition générale de «réfugié au sens de la Convention» donnée par l'article 2 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

d Il est bien établi qu'il faut interpréter la Charte de façon générale et de manière à atteindre une fin, et que les questions de procédure stricte et de commodité ou de nécessité administratives doivent inéluctablement céder le pas aux prescriptions de fond de la Charte lorsqu'on peut démontrer, selon la prépondérance des probabilités, qu'il y a eu violation d'un droit garanti par la Charte. Il ne s'agit pas d'un cas où les tribunaux reformulent le droit du pays, mais plutôt d'un cas où il y a lieu d'annuler ou de déclarer inopérantes les lois qui, lorsqu'elles sont appliquées de manière stricte, portent atteinte aux droits garantis par la Charte.

e Le requérant invoque la primauté de l'article 7 de la Charte et de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, et s'appuie sur les motifs sous-jacents de la décision *Singh* pour se prévaloir de l'article 18. Il cherche à faire trancher sa revendication du statut de réfugié avant l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou subsidiairement à faire rouvrir l'enquête prévue à l'article 35 afin que l'arbitre puisse entendre de nouveaux témoignages ou recevoir d'autres preuves à l'appui de sa revendication.

f L'avocat des intimés fait valoir que la revendication du statut de réfugié n'est rien d'autre qu'une tentative désespérée du requérant pour prévenir l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Il doute de sa bonne foi en raison du fait que, jusqu'à maintenant, il n'a jamais été fait état de la question de statut de réfugié. Il soutient en outre qu'il appartenait au requérant de présenter une preuve médicale indépendante de son incapacité de com-

medical evidence of his inability or incapacity to fully understand and appreciate the nature of the inquiry, and the importance of the right to counsel. Without such supporting medical evidence, the Adjudicator's refusal to reopen the inquiry was reasonable in that he

... was satisfied that Mr. Mattia appreciated the nature of the proceedings based on my overall observation of his behaviour and responses on that day. [See Exhibit G]

Counsel for the respondents relies, as did the Adjudicator, on *Minister of Employment and Immigration v. Hudnik*, [1980] 1 F.C. 180; (1979), 103 D.L.R. (3d) 308 (C.A.) and other earlier authorities that support the proposition that there is nothing in the *Immigration Act, 1976* imposing any duty to consider and determine a claim to refugee status made outside of an inquiry. Counsel for the respondents also submits that the mandatory relief sought in the case at bar is a classic violation of the long-standing principle that *mandamus* does not lie to compel the exercise of an administrative discretion in a particular manner. He cited a fairly substantial body of authority to support his submission. Suffice it to comment briefly on some of these authorities. Time does not permit me to canvass them in detail.

In *Mensinger v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1987] 1 F.C. 59; (1986), 5 F.T.R. 64 (T.D.), no Charter argument seems to have been advanced or addressed. *Ramnarain v. Minister of Employment and Immigration* was a pre-Charter case. In this case Walsh J. [Federal Court, Trial Division, T-4914-81, order dated October 27, 1981, unreported] held that the words "at any time during an inquiry", in subsection 45(1), implied that an application for refugee status could be made only prior to the conclusion of the inquiry. The Federal Court of Appeal [(1985), 55 N.R. 67] held that the Adjudicator committed no error in law in refusing the applicant's request to reopen the inquiry to allow him to claim Convention refugee status, made a year after the inquiry had terminated. In *Saprai v. Minister of Employment and Immigration* (1986), 3 F.T.R. 215 (F.C.T.D.), the claim to refugee status was made after the inquiry and no facts or grounds were put forward to support it. Moreover, there were aspects of criminality. The learned Judge held that these circumstances did not seem to

prendre et d'apprécier parfaitement la nature de l'enquête et l'importance du droit de se faire représenter par avocat. En l'absence d'une telle preuve médicale, l'arbitre a eu raison de refuser de rouvrir l'enquête parce qu'il

[TRANSLATION] ... était convaincu que M. Mattia comprenait la nature des procédures, après avoir observé son comportement et ses réactions à ce jour. [Voir pièce G]

L'avocat des intimés invoque, ainsi que l'a fait l'arbitre, la décision *Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Hudnik*, [1980] 1 C.F. 180; (1979), 103 D.L.R. (3d) 308 (C.A.) et d'autres décisions antérieures pour étayer l'idée que la *Loi sur l'immigration de 1976* n'impose nullement l'obligation d'examiner et de trancher une revendication du statut de réfugié qui n'est pas faite dans le cadre d'une enquête. Il soutient également que le redressement impératif demandé en l'espèce constitue une violation classique du principe de longue date selon lequel on ne peut recourir à un bref de *mandamus* pour forcer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire administratif d'une manière particulière. Il a cité une jurisprudence assez considérable pour étayer sa prétention. Il me suffit de commenter brièvement quelques-unes de ces causes, parce que je suis limité par le temps.

Dans la décision *Mensinger c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 59; (1986), 5 F.T.R. 64 (1^{re} inst.), il semble qu'aucun argument fondé sur la Charte n'ait été invoqué. L'affaire *Ramnarain c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* a précédé l'adoption de la Charte. Dans cette affaire, le juge Walsh [Cour fédérale, Division de première instance, T-4914-81, ordonnance en date du 27 octobre 1981, non publiée] a statué que l'expression «une enquête, au cours de laquelle» figurant au paragraphe 45(1) implique que la demande de statut de réfugié doit être déposée avant la conclusion de l'enquête. La Cour d'appel fédérale [(1985), 55 N.R. 67] a décidé que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur de droit en déboutant le requérant qui avait demandé que l'enquête soit rouverte pour lui permettre de revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention, demande formulée un an après la conclusion de l'enquête. Dans l'affaire *Saprai c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986), 3 F.T.R. 215 (C.F. 1^{re} inst.), le statut de réfugié a été revendiqué après l'enquête, et on

justify "engaging the judgments in the *Singh* case". In *Ragunauth v. Minister of Employment and Immigration* [judgment dated June 28, 1985, Federal Court, Trial Division, T-1295-85, not reported] the applicant has spurned three previous opportunities to attend the inquiry where she could have asserted her claim to refugee status. Moreover, it must be noted that in *Minister of Employment and Immigration v. Hudnik, supra*, there was no evidence to support any claim to refugee status other than the mere assertion that it was a "claim for refugee status pursuant to the United Nations Convention on Refugee Status". The Court held that the United Nations Convention was not part of the law of Canada and that it clearly did not impose any duty on the Minister. Furthermore, *Hudnik* was decided before the advent of the Charter and can only be taken, as it seems to me, to state the law prior to April 17, 1982.

The applicant places much reliance on section 7 of the Charter and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* in advancing his claim for redress and I turn now to the issue of whether section 7 of the Charter and the underlying rationale of *Singh* mandate that the claim to Convention refugee status be entertained in the face of any duty on the Minister to proceed with the execution of the deportation order. I will endeavour to state what I perceive to be the principle of the *Singh* case with particular emphasis on the Charter issue, and what I take to be the underlying rationale of that decision.

In *Singh* three members of the Court held that the procedures prescribed by section 71 of the *Immigration Act, 1976*, for the redetermination of claims to refugee status, under which applicants had no right to an oral hearing, infringed their rights under that section. The remaining members of the Court dealt with the matter instead under the *Canadian Bill of Rights* and held the proce-

n'a présenté aucun fait ni aucun motif pour étayer cette revendication. De plus, il y avait des aspects touchant à la criminalité. Le juge a statué que ces faits ne semblaient pas justifier «le recours aux jugements rendus dans l'affaire *Singh*». Dans l'affaire *Ragunauth c. ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [jugement en date du 28 juin 1985, Division de première instance de la Cour fédérale, T-1295-85, non publié] la requérante a repoussé trois occasions antérieures d'assister à l'enquête où elle aurait pu faire valoir sa revendication du statut de réfugié. De plus, il faut souligner que, dans l'affaire *Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Hudnik* précitée, on n'a présenté aucun élément de preuve pour étayer la revendication de statut de réfugié, à l'exception de la simple affirmation qu'il s'agissait d'une revendication du statut de réfugié présentée conformément à la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés. La Cour a statué que la Convention des Nations-Unies ne faisait pas partie du droit canadien et qu'il était évident qu'elle n'imposait aucune obligation au ministre. De plus, la décision *Hudnik* a été rendue avant l'avènement de la Charte, et ne peut, à mon avis, qu'énoncer la règle de droit antérieure au 17 avril 1982.

Le requérant s'appuie dans une grande mesure sur l'article 7 de la Charte et sur l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* pour faire valoir sa demande de redressement, et j'aborde maintenant la question de savoir si l'article 7 de la Charte et les motifs sous-jacents de la décision *Singh* exigent que l'on prenne en considération la revendication de statut de réfugié au sens de la Convention en se demandant si le ministre est tenu de procéder à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Je vais essayer d'expliquer comment je perçois le principe dégagé dans l'affaire *Singh* en mettant l'accent sur le point litigieux fondé sur la Charte, et ce qui, selon moi, constitue le fondement de cette décision.

Dans l'affaire *Singh*, trois membres de la Cour ont statué que les procédures de réexamen des revendications du statut de réfugié prescrites par l'article 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui empêchent les requérants d'être entendus, violaient leurs droits sous le régime de cet article. Les autres membres de la Cour se sont par contre fondés sur la *Déclaration canadienne des droits*

dures did violate the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice protected by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The members of the Court who relied on the Charter concluded that the procedures prescribed by the Act failed to meet the standards of procedural fairness demanded by the principles of fundamental justice in requiring applicants to establish that the Minister's initial decision to deny refugee status was wrong, while failing to provide them with the means of access to the reasons for the Minister's decision.

In my view, the rationale of *Singh* is that the *Immigration Act, 1976* does accord Convention refugees certain rights not provided to others including, *inter alia*, the right not to be forcibly returned to a country where life or freedom or security of person are likely to be threatened or put at risk. In particular, the phrase "security of person" encompasses freedom from the threat of punishment or persecution as well as freedom from the actual physical manifestations thereof.

In the *Singh* case, Madame Justice Wilson was of the view [at pages 216 S.C.R.; 66 N.R.; 192 Admin.L.R.]:

... that the procedures for determination of refugee status claims as set out in the *Immigration Act, 1976* do not accord refugee claimants fundamental justice in the adjudication of those claims and are thus incompatible with s. 7 of the *Charter*.

This opinion was given in the context of whether the refugee claimant, as a matter of fundamental justice, was given a fair opportunity under the present immigration procedures to state his case and know the case he had to meet in satisfying the Immigration Appeal Board that the Minister was wrong in rejecting his claim. In most cases, as in the case of *Singh*, this would presuppose an oral hearing at some stage, but the absence of an oral hearing in itself would not necessarily be fatal in every case so long as the opportunity was there to make out a case and know the case one had to meet.

pour décider que les procédures violaient effectivement le droit à une audience impartiale, selon les principes de justice fondamentale, droit qui est protégé par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Les membres de la Cour qui ont invoqué la Charte ont conclu que les procédures prescrites par la Loi ne respectaient pas les normes de l'équité dans la procédure imposées par les principes de justice fondamentale en obligeant les requérants à établir que la décision initiale du ministre de refuser le statut de réfugié était mal fondée, alors qu'on ne leur avait pas permis d'avoir accès aux motifs de ladite décision.

À mon avis, il ressort du raisonnement adopté dans l'affaire *Singh* que la *Loi sur l'immigration de 1976* accorde effectivement aux réfugiés au sens de la Convention certains droits qui ne sont pas donnés à d'autres, notamment le droit de ne pas être forcés de retourner dans un pays où leur vie, leur liberté ou leur sécurité seront vraisemblablement en danger. En particulier, l'expression «sécurité de la personne» comprend la garantie de ne pas être menacé de sanction ou de persécution, ainsi que la protection contre l'exécution de telles menaces.

Dans l'affaire *Singh*, madame le juge Wilson estimait [aux pages 216 R.C.S.; 66 N.R.; 242 et 243 Admin.L.R.]:

... que la procédure d'examen des revendications du statut de réfugié énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* constitue, pour les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, un déni de justice fondamentale en ce qui concerne l'arbitrage de ces revendications et qu'elle est de ce fait incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*.

Elle a exprimé cet avis au sujet de la question de savoir si, du point de vue de la justice fondamentale, les procédures d'immigration actuelles offrent à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité raisonnable d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle devait prouver pour convaincre la Commission d'appel de l'immigration que le ministre a eu tort de rejeter sa revendication. Dans la plupart des cas, comme dans l'affaire *Singh*, cela presuppose la tenue d'une audience à un stade quelconque, mais l'absence d'une telle audience ne serait pas nécessairement fatale dans tous les cas, pourvu que le requérant ait la possibilité d'exposer sa cause et de savoir ce qu'il doit prouver.

For those members of the Court who decided *Singh* on the basis of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the criterion was a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of the refugee claimant's rights and obligations. The threat to life or liberty by a foreign power would warrant at least one full oral hearing in the circumstances.

Coming back to the Charter rationale of *Singh*, the question is whether the rights afforded by section 7 of the Charter were denied the applicant in the circumstances of this particular case. In my opinion, they were.

The weight of evidence, on balance of probability, supports the conclusion that the applicant was mentally ill to such extent that he could not properly appreciate the importance of exercising his right to counsel or the consequences of waiving that right. Neither could he realize the importance of asserting his claim to refugee status during the actual course of the inquiry, given the wording of subsection 45(1) and the meaning attributed thereto by the courts. Counsel for the respondents submits that there is nothing more than speculative inference to support a finding of mental incapacity and failure to understand. As stated, I disagree. In my judgment the refusal of the Adjudicator to reopen the inquiry under section 35 of the Act for receiving additional evidence in support of the claim for refugee status, the limitation of subsection 45(1) to the effect that such claim can be made only during the course of an actual inquiry, and the deportation order issued in the instant case, are manifestly unfair in the circumstances and in violation of the applicant's rights under section 7 of the Charter. In the result, the statutory prescriptions militating against his assertion of claim to refugee status and the proper determination thereof pursuant to the statutory regime of the Act are rendered inoperable.

Counsel for the respondents did not specifically address the matter of section 1 onus. In any event, there is nothing before me to demonstrate that the inhibitory effects of the above mentioned statutory provisions are reasonably justifiable according to

Les membres de la Cour qui ont tranché l'affaire *Singh* en se fondant sur l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ont recouru au critère de l'audience impartiale selon les principes de justice fondamentale pour définir les droits et obligations de la personne qui revendique le statut de réfugié. La menace à la vie ou à la liberté de la part d'une puissance étrangère justifierait au moins une audience complète dans les circonstances.

À propos du raisonnement fondé sur la Charte dans l'affaire *Singh*, la question est de savoir si, dans les circonstances de la présente affaire, on a refusé d'accorder au requérant les droits reconnus par l'article 7 de la Charte. J'estime que oui.

La preuve, compte tenu de la prépondérance des probabilités, permet de conclure que le requérant était atteint d'une maladie mentale telle qu'il ne pouvait pas vraiment apprécier l'importance d'exercer son droit d'être représenté par un avocat ni connaître les conséquences d'une renonciation à ce droit. Il ne pouvait pas non plus se rendre compte qu'il devait faire valoir sa revendication du statut de réfugié au cours de l'enquête même, étant donné le libellé du paragraphe 45(1) et le sens que les tribunaux lui ont donné. L'avocat des intimés soutient qu'aucun fait concret ne permet de conclure à l'incapacité mentale et à l'incapacité de comprendre. Ainsi que je l'ai dit, je ne suis pas d'accord. À mon avis, le refus par l'arbitre de rouvrir l'enquête prévue à l'article 35 de la Loi qui lui aurait permis de recevoir d'autres preuves à l'appui de la revendication du statut de réfugié, la condition posée par le paragraphe 45(1) selon laquelle une telle revendication ne peut être faite qu'au cours de l'enquête même et l'ordonnance d'expulsion rendue en l'espèce sont manifestement injustes dans les circonstances et violent les droits que le requérant tient de l'article 7 de la Charte. En fin de compte, les prescriptions législatives qui vont à l'encontre de sa prétention au statut de réfugié et la décision appropriée rendue à cet égard sous le régime de la Loi sont devenues inopérantes.

L'avocat des intimés n'a pas expressément abordé la question du fardeau de la preuve prévu à l'article 1. Quoiqu'il en soit, rien dans la preuve produite devant moi ne montre que les effets prohibitifs des dispositions législatives susmentionnées

the accepted precepts of a free and democratic society. In my opinion, section 1 of the Charter does not justify the section 7 violations in this case, having regard as well to the very real likelihood of threat to the applicant's life, liberty or security of person if he is forced to return now to his country of origin. Moreover, subsection 24(1) of the Charter affords, in my view, some latitude in fashioning a remedy appropriate to the right.

Accordingly, an order will go in the terms of the order separately pronounced herein.

peuvent être justifiés selon les préceptes reconnus dans une société libre et démocratique. J'estime que l'article 1 de la Charte ne justifie pas les violations de l'article 7 en l'espèce, compte tenu également du fait que, selon toute vraisemblance, la vie, la liberté ou la sécurité du requérant seront menacées si on le force à retourner maintenant dans son pays d'origine. De plus, le paragraphe 24(1) de la Charte confère une certaine latitude qui permet de concevoir un recours convenant au droit.

En conséquence, une ordonnance sera rendue conformément aux présents motifs.