

A-665-80

A-665-80

Eduardo Saraos (*Applicant*)

v.

Minister of Employment and Immigration Canada and the Immigration Appeal Board (*Respondents*)

Court of Appeal, Pratte and Urie J.J. and MacKay D.J.—Winnipeg, March 10; Ottawa, April 15, 1981.

Judicial review — Immigration — Application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board determining that applicant is not a Convention refugee — Board considered examination by applicant's counsel of applicant's brother-in-law before a senior immigration officer in reaching its decision — Whether or not Board was entitled to consider such evidence — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 45, 70, 71.

Tapia v. Minister of Employment and Immigration [1979] 2 F.C. 468, referred to. *Leiva v. Minister of Employment and Immigration*, A-251-79, referred to. *Brannson v. Minister of Employment and Immigration*, A-161-80, referred to. *Colima v. Minister of Employment and Immigration*, A-286-80, referred to. *Brempong v. Minister of Employment and Immigration* [1981] 1 F.C. 211, referred to. *Mensah v. Minister of Employment and Immigration* [1982] 1 F.C. 70, referred to. *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 S.C.R. 735, referred to.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. Matas for applicant.
B. Hay for respondents.

SOLICITORS:

David Matas, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board determining, pursuant to subsection 71(1) of the *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, that the applicant is not a Convention refugee.

Eduardo Saraos (*Requérant*)

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et la Commission d'appel de l'immigration (*Intimés*)

Cour d'appel, les juges Pratte et Urie et le juge suppléant MacKay—Winnipeg, 10 mars; Ottawa, 15 avril 1981.

Examen judiciaire — Immigration — Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle la Commission d'appel de l'immigration a statué que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention — En rendant sa décision, la Commission a tenu compte de l'interrogatoire du beau-frère du requérant par l'avocat de celui-ci devant un agent d'immigration supérieur — Il échet d'examiner si la Commission pouvait tenir compte de ce témoignage — Demande rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 45, 70, 71.

Arrêts mentionnés: *Tapia c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 2 C.F. 468; *Leiva c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, A-251-79; *Brannson c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, A-161-80; *Colima c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, A-286-80; *Brempong c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1981] 1 C.F. 211; *Mensah c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1982] 1 C.F. 70; *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

D. Matas pour le requérant.
B. Hay pour les intimés.

PROCUREURS:

David Matas, Winnipeg, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE PRATTE: La présente demande, fondée sur l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle la Commission d'appel de l'immigration a, en application du paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, statué que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

At the hearing, we indicated that there was, in our view, only one of the many arguments raised on behalf of the applicant that deserved consideration. That argument was that the decision under attack was bad because it had been made on the basis of evidence which the Board was not entitled to take into consideration in making a decision under subsection 71(1).

It is common ground that, during the examination under oath of the applicant pursuant to subsection 45(1), the senior immigration officer permitted the applicant's counsel to examine the applicant's brother-in-law. As the evidence given by that witness was included in the transcript of the applicant's examination that had to be filed with the Board under subsection 70(2), it became part of the material before the Board. The reasons given by the Board in support of their decision not to allow the application for redetermination to proceed show that the evidence of that witness was considered by the Board.

Counsel for the applicant argued that the evidence given by the applicant's brother-in-law should not have been considered by the Board and that the irregularity committed by the Board vitiated its decision. He invoked three judgments¹ of this Court setting aside decisions made by the Board under subsection 71(1) for the sole reason that the Board, in reaching them, had given consideration to evidence other than the documents listed in subsection 70(2).

Those cases were of course decided on their individual facts and reflect the Court's interpretation of subsections 70(2) and 71(1) on the basis of those facts. However, because of the numerous factual situations which can arise, I think that the question considered in those cases should now be more fully examined.

It is necessary, first, to have in mind the main provisions of the *Immigration Act, 1976* concerning the determination of refugee status which, as

¹ *Tapia v. Minister of Employment and Immigration* [1979] 2 F.C. 468; *Leiva v. Minister of Employment and Immigration*, File No. A-251-79, July 24, 1979. [Reasons for judgment not distributed—Ed.] *Brannson v. Minister of Employment and Immigration*, File No. A-161-80, October 9, 1980. Those decisions were followed in: *Colima v. Minister of Employment and Immigration*, File No. A-286-80, February 23, 1981.

Nous avons affirmé à l'audition qu'à notre avis, un seul des nombreux arguments avancés pour le compte du requérant méritait d'être pris en considération. Il s'agit de celui voulant que la décision attaquée soit mal fondée du fait qu'elle repose sur des éléments de preuve dont la Commission n'avait pas le droit de tenir compte pour statuer en application du paragraphe 71(1).

Les parties reconnaissent que, durant l'interrogatoire sous serment du requérant prévu au paragraphe 45(1), l'agent d'immigration supérieur a permis à l'avocat du requérant d'interroger le beau-frère de ce dernier. Son témoignage ayant été joint à la transcription de l'interrogatoire sous serment du requérant qui, conformément au paragraphe 70(2), devait être déposée devant la Commission, il faisait partie des pièces déposées devant la Commission. Les motifs donnés par la Commission pour refuser que la demande de réexamen suive son cours prouvent qu'elle a pris ce témoignage en considération.

L'avocat du requérant soutient que la Commission n'aurait pas dû tenir compte du témoignage du beau-frère du requérant et que cette irrégularité a vicié sa décision. Il a invoqué trois jugements¹ où cette Cour a infirmé des décisions rendues par la Commission en application du paragraphe 71(1) pour le simple motif que cette dernière avait, pour statuer, tenu compte d'éléments de preuve autres que les documents énumérés au paragraphe 70(2).

Ces affaires ont évidemment été jugées selon les faits particuliers à chacune et elles reflètent l'interprétation donnée par la Cour aux paragraphes 70(2) et 71(1) à partir desdits faits. Cependant, à cause des nombreuses situations de fait qui peuvent se présenter, je pense que la question examinée dans ces affaires exige d'être approfondie.

Il faut d'abord se rappeler les principales dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* concernant la reconnaissance du statut de réfugié qui,

¹ *Tapia c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 2 C.F. 468; *Leiva c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, dossier n° A-251-79, en date du 24 juillet 1979. [Motifs du jugement non fournis—l'arrêviste.] *Brannson c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, dossier n° A-161-80, en date du 9 octobre 1980. Ces décisions ont été suivies dans: *Colima c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, dossier n° A-286-80, en date du 23 février 1981.

everybody knows, may involve two stages: a determination by the Minister and a redetermination by the Immigration Appeal Board.

The main provisions relating to the determination by the Minister are found in subsections 45(1),(2),(3),(4) and (5):

45. (1) Where, at any time during an inquiry, the person who is the subject of the inquiry claims that he is a Convention refugee, the inquiry shall be continued and, if it is determined that, but for the person's claim that he is a Convention refugee, a removal order or a departure notice would be made or issued with respect to that person, the inquiry shall be adjourned and that person shall be examined under oath by a senior immigration officer respecting his claim.

(2) When a person who claims that he is a Convention refugee is examined under oath pursuant to subsection (1), his claim, together with a transcript of the examination with respect thereto, shall be referred to the Minister for determination.

(3) A copy of the transcript of an examination under oath referred to in subsection (1) shall be forwarded to the person who claims that he is a Convention refugee.

(4) Where a person's claim is referred to the Minister pursuant to subsection (2), the Minister shall refer the claim and the transcript of the examination under oath with respect thereto to the Refugee Status Advisory Committee established pursuant to section 48 for consideration and, after having obtained the advice of that Committee, shall determine whether or not the person is a Convention refugee.

(5) When the Minister makes a determination with respect to a person's claim that he is a Convention refugee, the Minister shall thereupon in writing inform the senior immigration officer who conducted the examination under oath respecting the claim and the person who claimed to be a Convention refugee of his determination.

If the Minister determines that a person is not a refugee, that person may then apply to the Immigration Appeal Board for a redetermination of his claim. The proceedings before the Board involve two steps: the Board must first consider the application and determine whether it should be summarily dismissed. If the claim is not rejected at that first step, the Board must then engage in the second step of the proceedings by holding a hearing and determining the claim on the basis of the evidence adduced at that hearing. The statutory provisions governing those proceedings before the Board are found in sections 70 and 71:

70. (1) A person who claims to be a Convention refugee and has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) that he is not a Convention refugee may, within such period of time as is prescribed, make an application

comme chacun le sait, peut comporter deux étapes: une décision du Ministre et un réexamen par la Commission d'appel de l'immigration.

a Les principales dispositions relatives à la décision du Ministre se trouvent aux paragraphes 45(1), (2), (3), (4) et (5):

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

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

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

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

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

f Si le Ministre décide qu'une personne n'est pas un réfugié, celle-ci peut alors demander à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer sa revendication. Les procédures devant la Commission comportent deux étapes: la Commission doit en premier lieu examiner la demande et décider s'il y a lieu de la rejeter sommairement. Si la demande n'est pas rejetée lors de la première étape, la Commission doit alors passer à la seconde étape des procédures en tenant une audition et en statuant sur la demande à partir de la preuve présentée lors de cette audition. Les dispositions qui régissent les procédures devant la Commission se trouvent aux articles 70 et 71 de la Loi:

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

to the Board for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee.

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

- (a) the nature of the basis of the application;
- (b) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;
- (c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and
- (d) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

(2) Where pursuant to subsection (1) the Board allows an application to proceed, it shall notify the Minister of the time and place where the application is to be heard and afford the Minister a reasonable opportunity to be heard.

(3) Where the Board has made its determination as to whether or not a person is a Convention refugee, it shall, in writing, inform the Minister and the applicant of its decision.

(4) The Board may, and at the request of the applicant or the Minister shall, give reasons for its determination.

A careful reading of all those provisions suggests to me the following observations:

1. The examination under oath made pursuant to subsection 45(1) is merely an examination of the person claiming to be a refugee. It is not an inquiry on the validity of the claim. The senior immigration officer conducting the examination acts irregularly, therefore, if he does more than examine the claimant. For example, he cannot examine a person other than the claimant; neither can he produce documents in order to refute the claimant's assertions.

2. The proceedings regulated by section 45 are purely administrative,² they are neither judicial nor quasi-judicial. Moreover, the Minister may consider and base his decision on any evidence or

² *Brempong v. Minister of Employment and Immigration* [1981] 1 F.C. 211.

une demande de réexamen de sa revendication.

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

- a) le fondement de la demande;
- b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
- c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et
- d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

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

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

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

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

Une lecture attentive de ces dispositions m'inspire les remarques suivantes:

1. L'interrogatoire sous serment prévu au paragraphe 45(1) est seulement un interrogatoire de la personne revendiquant le statut de réfugié. Ce n'est pas une enquête sur le bien-fondé de la demande. Par conséquent, l'agent d'immigration supérieur menant l'interrogatoire agit illégalement s'il fait plus que simplement interroger le requérant. Par exemple, il ne peut interroger une autre personne que le requérant, pas plus qu'il ne peut produire des documents pour réfuter les affirmations de ce dernier.

2. Les procédures réglementées par l'article 45 sont de nature purement administrative²; elles ne sont ni judiciaires ni quasi judiciaires. De plus, le Ministre peut prendre en compte tout témoignage

² *Brempong c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1981] 1 C.F. 211.

material, obtained from any source, without having to give a chance to the claimant to respond to that evidence.³ It follows that, if the examination under oath has been irregularly conducted so that the transcript contains evidence other than that elicited from the claimant, that irregularity does not vitiate the Minister's determination.

3. When a person comes to the Board for a redetermination of his claim, the sole jurisdiction of the Board is to determine, pursuant to section 71, whether the applicant is a Convention refugee. The Board does not have the authority to rule on the regularity of the proceedings that led to the Minister's determination and cannot annul that determination otherwise than by making its own determination.

4. While the proceedings leading to the Minister's decision are purely administrative, the proceedings before the Board, by contrast, are judicial. This is true of the two steps in those proceedings. However, the special character of the decision that must be made at the first step pursuant to subsection 71(1) must be stressed. That decision is made without a hearing at a time when the applicant has not yet an adversary who opposes his claim and when, in the normal course, there is nothing before the Board except the application for redetermination and the other documents filed by the applicant pursuant to subsection 70(2). The function of the Board at that stage is not to assess and weigh contradictory evidence adduced by parties having divergent interests; it is merely to consider the documentary evidence filed by the applicant in support of his claim pursuant to subsection 70(2) and form an opinion on the chances of success of the application.

³*Mensah v. Minister of Employment and Immigration* [1982] 1 F.C. 70. When section 45 is read carefully, it becomes obvious, in my view, that Parliament did not intend that the Minister be obliged, before dismissing a claim, to inform the applicant of the grounds on which he proposes to act. This is not to say that the Minister is not expected to act fairly. However, what are the requirements of "fairness" in any given case is a matter of statutory interpretation (see: *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 S.C.R. 735).

ou toutes pièces obtenus de n'importe quelle source, et rendre sa décision en se basant sur ceux-ci sans donner au requérant l'occasion de se défendre³. D'où il suit que même si l'interrogatoire sous serment a été mené de façon irrégulière, si bien que la transcription de l'interrogatoire contient un témoignage autre que celui obtenu du requérant, cela ne vicie pas la décision du Ministre.

3. Lorsqu'une personne demande un réexamen de sa revendication à la Commission, celle-ci ne peut qu'apprécier, en application de l'article 71, si le requérant est un réfugié au sens de la Convention. La Commission n'a pas le pouvoir de se prononcer sur la régularité des procédures qui ont conduit à la décision du Ministre, et elle ne peut annuler cette décision qu'en rendant elle-même sa décision.

4. Bien que les procédures menant à la décision du Ministre soient purement administratives, celles devant la Commission sont au contraire judiciaires. Cela est vrai pour les deux étapes de ces procédures. Cependant, le caractère spécial de la décision qui doit être rendue en vertu du paragraphe 71(1), lors de la première étape, doit être souligné. Cette décision est rendue sans qu'il y ait eu d'audition, à un moment où personne ne s'oppose à la demande du requérant et alors que la Commission n'a habituellement devant elle que la demande de réexamen et les autres documents déposés par le requérant conformément au paragraphe 70(2). Le rôle de la Commission à ce stade des procédures n'est pas d'apprécier et de comparer les preuves contradictoires fournies par des parties dont les intérêts sont divergents, mais seulement d'examiner la preuve écrite déposée à l'appui de sa demande par le requérant conformément au paragraphe 70(2), et de se former une opinion sur les chances de réussite de la demande.

³*Mensah c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1982] 1 C.F. 70. Lorsqu'on lit attentivement l'article 45, il devient évident, à mon avis, que le Parlement n'avait pas l'intention d'obliger le Ministre, avant de rejeter une demande, à informer le requérant des motifs sur lesquels il se propose de rendre sa décision. Cela ne veut pas dire que le Ministre n'est pas tenu d'agir avec justice. Cependant, déterminer ce que sont dans chaque cas les exigences de «justice» est affaire d'interprétation statutaire (voir: *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada* [1980] 2 R.C.S. 735).

I now come back to the problem to be resolved: must a decision of the Board dismissing a claim summarily pursuant to subsection 71(1) be set aside if it was not made solely on the basis of the documents mentioned in subsection 70(2)? This question does not admit of a simple answer. Distinctions must be made:

1. The fact that the Board has considered evidence other than the documents mentioned in subsection 70(2) certainly does not affect the validity of the Board's decision if the evidence in question is in no way prejudicial to the applicant. To set aside a decision of the Board on such a ground would be a futile exercise.

2. The validity of the Board's decision is not affected either, in my view, even if the evidence is prejudicial to the applicant, when the applicant himself has either asked or agreed that the Board take that evidence into consideration.⁴ In those circumstances, an applicant cannot complain that the Board acted on his request or consent.

3. The Board's decision should be set aside, however, if the evidence is prejudicial to the applicant and was considered by the Board without his consent.

In the present case, I have no doubt that the irregularity committed by the Board does not vitiate its decision. The applicant blames the Board for having taken into consideration the evidence given by his brother-in-law before the senior immigration officer on the occasion of the applicant's examination under oath. However, if that witness was examined at that time, it was by the applicant's counsel and at his express request. Moreover, it is the applicant who, with the assistance of counsel, filed with the Board, without any reserve or objection, the evidence that he now says should not have been considered. This is clearly a case, in my view, where the applicant has consented or must be deemed to have consented to the introduction into the record of the evidence in question.

For these reasons, I would dismiss the application.

* * *

⁴ Whether or not an applicant has in fact asked or agreed that the Board take the evidence into consideration is a question of fact to be determined by the Court in each case.

J'en reviens maintenant au point de savoir si la décision de la Commission de rejeter sommairement une demande en application du paragraphe 71(1) doit être annulée si elle a été rendue à partir de documents autres que ceux mentionnés au paragraphe 70(2). Il n'y a pas de solution simple à ce problème. Des distinctions doivent être faites:

1. Que la Commission ait tenu compte d'éléments de preuve autres que les documents mentionnés au paragraphe 70(2) n'a certainement aucun effet sur la validité de sa décision si les éléments en question n'étaient pas préjudiciables au requérant. Il serait absurde d'annuler une décision de la Commission pour ce seul motif.

2. Même si les preuves considérées sont préjudiciables au requérant, la validité de la décision de la Commission n'est à mon avis nullement affectée lorsque le requérant a lui-même demandé ou accepté que la Commission tienne compte de ces preuves⁴. Dans ces circonstances, le requérant ne peut se plaindre de ce que la Commission a agi à sa demande ou avec son consentement.

3. Toutefois, la décision de la Commission doit être annulée si la preuve est préjudiciable au requérant et si la Commission l'a prise en considération sans son consentement.

En l'espèce, il ne fait pour moi aucun doute que l'irrégularité commise par la Commission ne vicie pas sa décision. Le requérant reproche à la Commission d'avoir tenu compte du témoignage de son beau-frère devant l'agent d'immigration supérieur lors de son propre interrogatoire sous serment. Or, le témoin a été interrogé par l'avocat du requérant et à la demande expresse de ce dernier. De plus, c'est le requérant qui, assisté d'un avocat, a déposé devant la Commission, sans réserve ni objection, le témoignage dont il soutient maintenant qu'elle n'aurait pas dû tenir compte. J'estime qu'il s'agit manifestement d'un cas où le requérant a accepté, ou doit être présumé avoir accepté, que le témoignage en question soit versé au dossier.

Par ces motifs, je rejeterais la demande.

* * *

⁴ Il appartient à la Cour d'apprécier dans chaque cas la question de fait de savoir si le requérant a demandé ou accepté que la Commission tienne compte des preuves dont il s'agit.

URIE J.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACKAY D.J.: I have read the reasons for judgment of my brother Pratte, and I agree with his reasons, conclusions and proposed disposition of this section 28 application.

LE JUGE URIE: Je souscris.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: J'ai lu les motifs de mon collègue le juge Pratte et je suis d'accord avec ces derniers, avec ses conclusions et avec la décision qu'il se propose de rendre sur la demande fondée sur l'article 28.