

A-676-88

A-676-88

Joseph Adjei (Applicant)**Joseph Adjei (requérant)**

v.

a c.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

INDEXED AS: ADJEI v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

b RÉPERTORIÉ: ADJEI c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

Court of Appeal, Mahoney, Stone and MacGuigan J.J.A.—Vancouver, January 25 and 27, 1989.

Cour d'appel, juges Mahoney, Stone et MacGuigan, J.C.A.—Vancouver, 25 et 27 janvier 1989.

Immigration — Refugee status — Immigration Appeal Board finding applicant not Convention refugee — Concluding insufficient evidence to establish "substantial grounds for thinking persecution would result" — Uncontradicted evidence as to subjective fear not considered, although documentary evidence as to objective basis for fear — Proper test whether "good grounds" for fear, or "reasonable chance" of persecution — Must show more than minimal possibility, but less than probability of persecution — Although "substantial grounds" test approved by House of Lords, too ambiguous in Canadian context — That Board misled by phrase evidenced by use of "would" instead of "could" and stringent conclusion on facts.

c *Immigration — Statut de réfugié — La Commission d'appel de l'immigration a conclu que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Elle a conclu que la preuve ne lui permettait pas de conclure «qu'il y a des raisons suffisantes de penser que M. Adjei serait persécuté» — Le témoignage irréfuté du requérant à l'appui de sa crainte subjective d'être persécuté n'a pas été considéré, bien qu'il y ait une preuve documentaire ayant trait au fondement objectif d'une telle crainte — Le critère applicable consiste à savoir si le requérant «[craint] avec raison» ou s'il court une «possibilité raisonnable» d'être persécuté — Il doit exister davantage qu'une possibilité minime, mais il n'y a pas à y avoir une probabilité — Bien que l'expression «des raisons suffisantes de penser» ait été sanctionnée par la Chambre des lords, elle est trop ambiguë pour être acceptée dans un contexte canadien — L'emploi par la Commission du verbe «serait» plutôt que «pourrait être» et sa conclusion rigoureuse à l'égard des faits indique qu'elle a été induite en erreur par cette expression.*

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

LOIS ET RÈGLEMENTS

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 2(1).

g *Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.*
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

JURISPRUDENCE

APPLIED:

h

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Seifu v. Immigration Appeal Board (A-277-82, Pratte J.A., judgment dated January 12, 1983, F.C.A., not reported); *Arduengo v. Minister of Employment and Immigration* (1981), 40 N.R. 436 (F.C.A.).

Seifu c. Commission d'appel de l'immigration (A-277-82, juge Pratte, J.C.A., jugement en date du 12 janvier 1983, C.A.F., non publié); *Arduengo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1981), 40 N.R. 436 (C.A.F.).

CONSIDERED:

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex Parte Fernandez, [1971] 1 W.L.R. 987 (H.L.); *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran*, [1988] 1 All ER 193 (H.L.).

Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex Parte Fernandez, [1971] 1 W.L.R. 987 (H.L.); *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran*, [1988] 1 All ER 193 (H.L.).

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

MACGUIGAN J.A.: This section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application focuses on the proper interpretation of the definition of "Convention refugee" contained in subsection 2(1) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] ("the Act"). That definition is as follows:

2. (1) ...

"Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ...

The applicant claimed Convention refugee status by reason of political opinion and membership in two social groups, the Trade Union Congress and the People's National Party, in Ghana. There was uncontradicted evidence that the trade union movement in Ghana had a political as well as an economic aspect (Appeal Book, pages 152-153) but in any event no issue was raised as to the reason for which the applicant qualified as a Convention refugee.

In its decision of May 19, 1988 [I.A.B. 87-6495, not yet reported] the Immigration Appeal Board ("the Board") concluded that the applicant was not a Convention refugee on the following basis (Appeal Book, pages 357-358):

The definition of "Convention refugee" in the *Immigration Act, 1976*, which governs this Board in cases of this type, has been quoted above on page seven. The Board notes that it is not necessary for Mr. Adjei to show that it is likely that he suffer persecution. On the other hand, the mere possibility of persecution will not result in a finding of Convention refugee status. The test is whether there is a reasonable chance, or are substantial grounds for thinking that the persecution may take place. (For a discussion of the appropriateness of the "serious possibility", "reasonable chance" and "substantial grounds for thinking" test, see the dissent in *Satiacum, Robert v. M.E.I.* (I.A.B. 85-6100), Chambers, Howard, Anderson (dissenting), 10 July 1987. The dissenting reasons are dated 25 March 1988. See also Lord Keith in *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran*, [1988] 1 All ER 193, (H.L.) at p. 196.)

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Cette demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] vise la bonne interprétation de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» contenue au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] («la Loi»). La définition est ainsi libellée:

2. (1) ...

«réfugié au sens de la Convention» désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

(a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ...

Le requérant a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en raison de ses opinions politiques et de son appartenance à deux groupes sociaux, le Trade Union Congress et le People's National Party, au Ghana. Des éléments de preuve irréfutés montrent que le mouvement syndical au Ghana avait un aspect politique aussi bien qu'économique (dossier d'appel, pages 152 et 153), mais en tout état de cause aucune question n'a été soulevée à l'égard du motif pour lequel le requérant pouvait être considéré comme étant un réfugié au sens de la Convention.

Dans sa décision du 19 mai 1988 [I.A.B. 87-6495, encore inédite], la Commission d'appel de l'immigration («la Commission») a conclu que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention pour les motifs suivants (dossier d'appel, pages 357 et 358):

La définition de «réfugié au sens de la Convention» dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, sur laquelle se guide la Commission dans les affaires de ce genre, a été citée aux pages huit et neuf. La Commission note qu'il n'est pas nécessaire que M. Adjei établisse qu'il est vraisemblable qu'il sera persécuté. D'autre part, la simple possibilité de persécution ne permet pas de conclure qu'il est un réfugié au sens de la Convention. La question est de savoir s'il y a une possibilité raisonnable ou des raisons suffisantes de penser qu'il puisse être persécuté. On trouvera une discussion de la pertinence du critère de «possibilité sérieuse», de «possibilité raisonnable» et de «raisons suffisantes de penser» dans l'opinion dissidente dans *Satiacum, Robert c. M.E.I.* (I.A.B. 85-6100), Chambers, Howard, Anderson (dissent), le 10 juillet 1987. L'opinion dissidente est datée du 25 mars 1988. Voir également Lord Keith dans *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran*, [1988] 1 All ER 193 (H.L.), à la p. 196.)

The fear of persecution in the definition has a two-fold aspect. On the one hand, the applicant must experience a subjective fear. A man with great fortitude may not have a subjective fear of persecution until adverse circumstances are worse for him than for his less courageous fellow countryman; nevertheless such a fear must be present in the mind of the applicant for the definition of Convention refugee to be met. The appropriate test as to whether or not a subjective fear exists is that appropriate for determining the existence of other matters of fact in a case of this kind, namely balance of probabilities.

The second aspect is the objective element. The subjective fear of the applicant discussed in the preceding paragraph must have an objective basis. (*Re Naredo and Minister of Employment and Immigration* (1981), 130 D.L.R. (3d) 752 (F.C.A.), at pp. 753-754.) In the present case the Board's conclusion with respect to the objective element of the test makes it unnecessary for it to comment further on the subjective component of Mr. Adjei's fear.

The Board, after considering all the evidence presented, is of the view that it is insufficient for it to conclude that there are substantial grounds for thinking that persecution would result were he to return or be returned to Ghana. Although, as mentioned above, the Board recognizes that it is possible that persecution might occur, it does not believe that there is a serious possibility of such persecution.

In the light of the uncontradicted evidence by the applicant as to his fear of persecution if he returned to Ghana, and by Dr. Timothy Shaw of Dalhousie University and documentary evidence (particularly Amnesty International reports) as to an objective basis for such fear, the Board's reluctance to acknowledge even the applicant's subjective fear reads strangely. However, the issue raised before this Court related rather to the well-foundedness of any subjective fear, the so-called objective element, which requires that the refugee's fear be evaluated objectively to determine if there is a valid basis for that fear.

It was common ground that the objective test is not so stringent as to require a probability of persecution. In other words, although an applicant has to establish his case on a balance of probabilities, he does not nevertheless have to prove that persecution would be more likely than not. Indeed, in *Arduengo v. Minister of Employment and Immigration* (1981), 40 N.R. 436 (F.C.A.), at page 437, Heald J.A. said:

Accordingly, it is my opinion that the board erred in imposing on this applicant and his wife the requirement that they

La crainte de la persécution mentionnée dans la définition a un double aspect. D'une part, le demandeur doit avoir une crainte subjective. Un homme de grande force morale peut ne pas avoir de crainte subjective de la persécution tant que les circonstances défavorables ne sont pires pour lui qu'elles ne doivent l'être pour ses concitoyens moins courageux; néanmoins, une telle crainte doit exister dans l'esprit du demandeur pour qu'il réponde à la définition de réfugié au sens de la Convention. Le critère à appliquer pour établir s'il existe ou non une crainte subjective est celui qui convient pour déterminer l'existence d'autres questions de fait dans un cas de ce genre, savoir celui de la prépondérance des probabilités.

Le deuxième aspect est l'élément objectif. La crainte subjective du demandeur, dont il est question au paragraphe précédent, doit avoir un fondement objectif. (*Re Naredo et Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1981), 130 D.L.R. (3d) 752 (C.A.F.), aux p. 753-754.) La conclusion de la Commission quant à l'élément objectif du critère n'exige pas qu'elle se prononce plus amplement sur l'élément subjectif de la crainte de M. Adjei.

Ayant examiné tous les éléments de preuve présentés, la Commission est d'avis qu'ils ne lui permettent pas de conclure qu'il y a des raisons suffisantes de penser que M. Adjei serait persécuté s'il devait retourner ou était renvoyé au Ghana. Bien que la Commission reconnaisse, comme il est mentionné précédemment, qu'il est possible que M. Adjei soit persécuté, elle ne croit pas que ce soit une possibilité sérieuse.

Étant donné le témoignage irréfuté du requérant à l'appui de sa crainte d'être persécuté s'il retourne au Ghana, et la déposition du D^r Timothy Shaw de l'Université Dalhousie ainsi que la preuve documentaire (notamment les rapports d'Amnesty International) ayant trait au fondement objectif d'une telle crainte, la répugnance de la Commission à même reconnaître la crainte subjective du requérant semble étrange. Cependant, la question soulevée auprès de cette Cour portait plutôt sur le bien-fondé de la crainte subjective, l'élément dit objectif, qui veut que la crainte du réfugié soit appréciée objectivement pour déterminer si elle s'appuie sur des motifs valables.

Il n'est pas contesté que le critère objectif ne va pas jusqu'à exiger qu'il y ait probabilité de persécution. En d'autres termes, bien que le requérant soit tenu d'établir ses prétentions selon la prépondérance des probabilités, il n'a tout de même pas à prouver qu'il serait plus probable qu'il soit persécuté que le contraire. En effet, dans l'arrêt *Arduengo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1981), 40 N.R. 436 (C.A.F.), à la page 437, le juge Heald, de la Section d'appel, a dit ce qui suit:

Par conséquent, j'estime que la Commission a commis une erreur en exigeant que le requérant et son épouse démontrent

would be subject to persecution since the statutory definition supra required only that they establish "a well-founded fear of persecution". The test imposed by the board is a higher and more stringent test than that imposed by the statute.

The parties were agreed that one accurate way of describing the requisite test is in terms of "reasonable chance": is there a reasonable chance that persecution would take place were the applicant returned to his country of origin?

We would adopt that phrasing, which appears to us to be equivalent to that employed by Pratte J.A. in *Seifu v. Immigration Appeal Board* (A-277-82, dated January 12, 1983, not reported):

... [I]n order to support a finding that an applicant is a Convention refugee, the evidence must not necessarily show that he "has suffered or would suffer persecution"; what the evidence must show is that the applicant has good grounds for fearing persecution for one of the reasons specified in the Act. [Emphasis added].

What is evidently indicated by phrases such as "good grounds" or "reasonable chance" is, on the one hand, that there need not be more than a 50% chance (i.e., a probability), and on the other hand that there must be more than a minimal possibility. We believe this can also be expressed as a "reasonable" or even a "serious possibility", as opposed to a mere possibility.

In considering similar but not identical legislation,¹ the House of Lords in *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex Parte Fernandez*, [1971] 1 W.L.R. 987, at page 994 (*per* Lord Diplock) said:

... I do not think that the test ... is that the court must be satisfied that it is more likely than not that the fugitive will be detained or restricted if he is returned. A lesser degree of likelihood is, in my view, sufficient ... "A reasonable chance," "substantial grounds for thinking," "a serious possibility"—I see no significant difference between these various ways of describing the degree of likelihood of the detention or restriction of the fugitive in his return which justifies the court in giving effect to the provisions of section 4(1)(c).

These words were expressly applied by a later House to refugee status determination on words

¹ [15 & 16 Eliz. II, c. 68] Subsection 4(1)(c) of the *Fugitive Offenders Act 1967*, provides that a person shall not be returned to a country if it appears that "he might, if returned be prejudiced at his trial or punished, detained or restricted" [Emphasis added.]

qu'ils *seraient* persécutés alors que la définition légale précitée exige seulement qu'ils établissent qu'ils «craignent avec raison d'être persécutés». Le critère imposé par la Commission est plus rigoureux que celui qu'impose la loi.

a Les parties ont convenu que l'on peut correctement décrire le critère applicable en parlant de [TRADUCTION] «possibilité raisonnable»: existe-t-il une possibilité raisonnable que le requérant soit persécuté s'il retournait dans son pays d'origine?

b Nous adopterions cette formulation, qui nous semble équivalente à celle utilisée par le juge Pratte, de la Section d'appel, dans *Seifu c. Commission d'appel de l'immigration* (A-277-82, en date du 12 janvier 1983, non publié):

c ... que pour appuyer la conclusion qu'un requérant est un réfugié au sens de la Convention, il n'est pas nécessaire de prouver qu'il «avait été ou serait l'objet de mesures de persécution; ce que la preuve doit indiquer est que le requérant craint avec raison d'être persécuté pour l'une des raisons énoncées dans la Loi». [C'est moi qui souligne].

Les expressions telles que «[craint] avec raison» et «possibilité raisonnable» signifient d'une part qu'il n'y a pas à y avoir une possibilité supérieure à 50 % (c'est-à-dire une probabilité), et d'autre part, qu'il doit exister davantage qu'une possibilité minime. Nous croyons qu'on pourrait aussi parler de possibilité «raisonnable» ou même de «possibilité sérieuse», par opposition à une simple possibilité.

f En étudiant des dispositions législatives semblables mais non pas identiques¹, la Chambre des lords, par l'entremise de lord Diplock, a statué comme suit dans l'arrêt *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex Parte Fernandez*, [1971] 1 W.L.R. 987, à la page 994:

g [TRADUCTION] je ne crois pas que le critère ... exige que le tribunal soit convaincu qu'il est plus vraisemblable que pas que le fugitif sera détenu ou verra sa liberté restreinte s'il était renvoyé. À mon avis, un degré inférieur de vraisemblance est suffisant ... «Une possibilité raisonnable.» «des raisons suffisantes de penser.» «une possibilité sérieuse»—je ne vois aucune importante distinction entre ces différentes façons de qualifier le degré de vraisemblance de la détention du fugitif ou de la restriction apportée à sa liberté à son retour qui justifie le tribunal de donner effet aux dispositions de l'alinéa 4(1)(c).

i Ce qui précède a été expressément appliqué plus tard par la Chambre des lords, dans l'arrêt *R v*

¹ L'alinéa 4(1)a) du *Fugitive Offenders Act 1967* [15 & 16 Eliz. II, chap. 68] prévoit que nul ne doit être renvoyé dans un pays s'il semble qu'[TRADUCTION]«il pourrait, en cas de renvoi, subir un préjudice à son procès ou être puni, détenu ou voir sa liberté restreinte» [C'est moi qui souligne.]

virtually identical to those in the Canadian legislation² in *R v Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran*, [1988] 1 All ER 193 (H.L.), at page 196 (Lord Keith).

Despite the terminology sanctioned by the House of Lords for interpreting the British legislation, we are nevertheless of the opinion that the phrase “substantial grounds for thinking” is too ambiguous to be accepted in a Canadian context. It seems to go beyond the “good grounds” of Pratte J.A. and even to suggest probability. The alternative phrase “serious possibility” would raise the same problem except for the fact that it clearly remains, as a possibility, short of a probability.

In the case at bar, the Board relied, as one of its equivalent terms, on “substantial grounds”. In our view this introduced an element of ambiguity into its formulation. Indeed, two factors incline us to believe that it may have been misled by this phrase: its use of the verb “would” rather than “could” in its summation on this point; and its stringent conclusion on the facts. In any event, it is impossible to be satisfied that the Board applied the correct test to the facts.

In the light of our comments on this question, it is unnecessary to consider the applicant’s alternative argument under paragraph 28(1)(c) of the *Federal Court Act*.

The application should be allowed, the Board’s decision of May 19, 1988 set aside, and the matter returned to the Board for reconsideration not inconsistent with these reasons.

Secretary of State for the Home Dept, ex p Sivakumaran, [1988] 1 All ER 193 (H.L.), à la page 196 (lord Keith), à la détermination du statut de réfugié défini en des termes virtuellement identiques à ceux que l’on trouve dans notre propre loi².

En dépit de la terminologie sanctionnée par la Chambre des lords pour interpréter la loi britannique, nous estimons néanmoins que l’expression «des raisons suffisantes de penser» est trop ambiguë pour être acceptée dans un contexte canadien. Elle semble aller au-delà de l’expression «[craint] avec raison» employée par le juge Pratte, de la Section d’appel, et même suggérer une probabilité. La variante «une possibilité sérieuse» soulèverait le même problème sauf qu’en tant que possibilité, elle reste clairement en dehors des probabilités.

En l’espèce, la Commission s’est appuyée, à titre de termes équivalents, sur les mots «raisons suffisantes». À notre sens, c’était là introduire un élément d’ambiguïté dans sa formulation. Deux facteurs nous portent à croire qu’elle a pu être induite en erreur par cette expression: son emploi du verbe «serait» plutôt que «pourrait être» [persécuté] dans son résumé de ce point; et sa conclusion rigoureuse à l’égard des faits. En tout état de cause, il est impossible d’être convaincu que la Commission a appliqué le bon critère aux faits.

Étant donné nos commentaires sur cette question, il est inutile d’étudier l’argument subsidiaire du requérant fondé sur l’alinéa 28(1)(c) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La demande devrait être accueillie, la décision de la Commission en date du 19 mai 1988 devrait être rejetée, et l’affaire devrait lui être retournée aux fins d’un nouvel examen qui tienne compte de ces motifs.

² ... owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ...

² ... craignant avec raison d’être persécutée à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ...