

A-88-74

A-88-74

Rebecca Fogel (Applicant)**Rebecca Fogel (Requérante)**

v.

a c.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)**Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Intimé)**

Court of Appeal, Thurlow, Pratte and Ryan JJ.—
Ottawa, February 6 and 7, 1975.

b Cour d'appel, les juges Thurlow, Pratte et Ryan—
Ottawa, les 6 et 7 février 1975.

Judicial review—Immigration—Deportation—Return to Canada without permission—Further order for deportation—Board declining to exercise “equitable jurisdiction”—Declining re-hearing—No error in law under Federal Court Act, s. 28(1)—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 15, 18, 35—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 11, 15.

c *Examen judiciaire—Immigration—Expulsion—Retour au Canada sans autorisation—Nouvelle ordonnance d'expulsion—Refus de la Commission d'exercer «son pouvoir de statuer en équité»—Nouvelle audition refusée—Aucune erreur de droit en vertu de la Loi sur la Cour fédérale, art. 28(1)—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 15, 18 et 35—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11 et 15.*

The applicant who had been deported from Canada, returned without the permission of the Minister and her deportation was again ordered. In dismissing her appeal, the Immigration Appeal Board declined to exercise its equitable jurisdiction under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act*. The applicant then moved before the Board for an order to reopen the hearing and permitting her to adduce new evidence, relevant under section 15. The motion was dismissed. A section 28 application was brought to review this decision.

d La requérante, qui avait été expulsée du Canada, y revint sans autorisation du Ministre qui ordonna à nouveau son expulsion. En rejetant son appel, la Commission d'appel de l'immigration refusa d'exercer son pouvoir de statuer en équité en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. La requérante déposa alors auprès de la Commission une demande d'ordonnance visant la reprise de l'audition et lui permettant de présenter de nouveaux éléments de preuve pertinents en vertu de l'article 15. Sur rejet de la requête, une demande d'examen de cette décision fut introduite en vertu de l'article 28.

Held, dismissing the application, there was no error in law under the *Federal Court Act*, section 28(1). The fact that a member of the Board who sat on the appeal was subsequently a member of the Board dismissing the application for re-hearing was not in itself contrary to the principle of natural justice, where the allegation of actual bias was disclaimed. Nor was it in breach of natural justice that the Board failed to grant a longer adjournment before hearing the motion. The Board considered and gave reasons for rejecting the applicant's submissions under section 15(1)(b)(i) and (ii) of the *Immigration Appeal Board Act*. As to the Board's proceeding under section 15(1)(b)(i) (as re-enacted in S.C. 1973-74, c. 27, section 6) it was contended before the Court of Appeal that application should be made of this clause as it read before its re-enactment, "... the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character." There was nothing before the Board at any stage to bring the applicant within this provision, so it was immaterial that the Board did not treat the matter on the basis of the previous wording.

f *Arrêt*: la requête est rejetée; il n'y avait aucune erreur de droit au sens de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le fait qu'un membre de la Commission, qui avait entendu l'appel, fasse aussi partie de la Commission lors du rejet de la demande de nouvelle audition n'est pas en soi contraire au principe de justice naturelle, lorsque l'allégation de partialité est expressément niée. De même, la Commission n'a aucunement transgressé la justice naturelle en refusant de prolonger l'ajournement avant l'audition de la requête. La Commission examina les prétentions soumises par la requérante et les rejeta en se fondant sur l'article 14(1)(b)(i) et (ii) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. Quant à la décision de la Commission de recourir à l'article 15(1)(b)(i) (tel que modifié par les Statuts du Canada de 1973-74, c. 27, art. 6) on a prétendu devant la Cour d'appel qu'il fallait appliquer la disposition existant antérieurement et faisant appel au critère suivant, «... l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique». A ce stade, rien ne permettait à la Commission d'appliquer ces dispositions à la requérante, de sorte qu'il importait peu que la Commission ne traitât pas la question en se fondant sur le libellé antérieur.

Nord-Deutsche Versicherungs Gesellschaft v. The Queen
[1968] 1 Ex.C.R. 443, applied.

g Arrêt appliqué: *Nord-Deutsche Versicherungs Gesellschaft c. La Reine* (1968) 1 R.C.É. 443.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

W. O'Halloran and *A. D. Custance* for applicant.
L. S. Holland for respondent.

SOLICITORS:

W. O'Halloran, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

THURLOW J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board dismissing a motion for an order to reopen a hearing in which an appeal from a deportation order against the applicant had been dismissed.

The applicant had been deported from Canada in July 1969 pursuant to an order of deportation made against her by a Special Inquiry Officer in April 1969, her appeal against that order having been dismissed by the Immigration Appeal Board. The applicant returned to Canada in January 1973 without first having obtained the consent of the Minister of Manpower and Immigration to be admitted to Canada. She was arrested and detained for inquiry pursuant to section 15 of the *Immigration Act*, which provides in effect that a person may be arrested or detained for inquiry and deportation if upon reasonable grounds he or she is suspected of being a person, other than a Canadian citizen or a person with Canadian domicile, who "... returns to or remains in Canada contrary to this Act after a deportation order has been made against him ...". Section 35 of the Act prohibits admission of such person to Canada without the consent of the Minister. The inquiry was held on July 24, 1973 and the Special Inquiry Officer found that the applicant was a person within subparagraph 18(1)(e)(ix) of the *Immigration Act* and ordered her deported.

The applicant then appealed to the Immigration Appeal Board under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*. The appeal was heard on

AVOCATS:

W. O'Halloran et *A. D. Custance* pour la requérante.
L. S. Holland pour l'intimé.

PROCUREURS:

W. O'Halloran, Ottawa, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés oralement par

LE JUGE THURLOW: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*; cette décision rejetait une requête visant la reprise d'une audition aux termes de laquelle la Commission avait rejeté un appel d'une ordonnance d'expulsion rendue contre la requérante.

La requérante a été expulsée du Canada en juillet 1969, suite à une ordonnance d'expulsion que l'enquêteur spécial avait rendue contre elle en avril 1969, la Commission d'appel de l'immigration ayant rejeté son appel. La requérante est revenue au Canada en janvier 1973 sans avoir obtenu au préalable du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration l'autorisation d'y revenir. Elle fut arrêtée et détenue aux fins d'enquête en conformité de l'article 15 de la *Loi sur l'immigration* qui prévoit en fait, le cas échéant, l'arrestation ou la détention aux fins d'enquête et d'expulsion d'une personne si, pour des motifs raisonnables, elle est soupçonnée d'être une personne qui, n'étant pas citoyenne canadienne ou n'étant pas domiciliée au Canada, «... revient au Canada ou y demeure contrairement à la présente loi après qu'une ordonnance d'expulsion a été rendue contre elle...». L'article 35 de la *Loi* interdit l'admission d'une telle personne au Canada sans le consentement du Ministre. L'enquête eut lieu le 24 juillet 1973 et l'enquêteur spécial conclut que la requérante faisait partie de la catégorie de personnes mentionnée au sous-alinéa 18(1)(e)(ix) de la *Loi sur l'immigration* et ordonna son expulsion.

La requérante porta alors la question devant la Commission d'appel de l'immigration conformément à l'article 11 de la *Loi sur la Commission*

August 30 and 31, 1973, and was dismissed on October 2, 1973. On dismissing the appeal, the Board considered whether to exercise its "equitable jurisdiction" under section 15 of the Act, but declined to do so, and directed that the deportation order be executed as soon as practicable. On December 7, 1973, the applicant gave notice that an application would be made on her behalf to the Immigration Appeal Board for an order reopening the hearing of August 30 and 31, 1973, and permitting her to submit new and further evidence, relevant under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act*, on a number of topics. The motion was heard on February 18 and 19, 1974, and was dismissed. It is in respect of this order dismissing the motion that this section 28 application was brought.

In an application under section 28, the grounds on which this Court may set aside an order are limited. Such an order may be set aside only

... upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

It is important to note that, in this application, the decision of the Immigration Appeal Board to deny the appeal from the Special Inquiry Officer's decision to deport is not in question, nor is its decision not to grant "equitable" relief. It is only the decision of the Board not to reopen the hearing that is challenged.

The applicant submitted that the fact that a member of the Board who had sat on her appeal in July, 1969 was also a member of the Board that dismissed her application for rehearing warranted setting aside the decision. Essentially the claim was that, having been involved in the prior decision to deport, the member could not decide the new question without at least the appearance of an adverse predisposition. Thus, it was submitted, his participation in the hearing in question was con-

d'appel de l'immigration. L'appel fut entendu les 30 et 31 août 1973 et fut rejeté le 2 octobre 1973. En rejetant l'appel, la Commission considéra la possibilité d'exercer «les pouvoirs de statuer en équité» en vertu de l'article 15 de la Loi, mais refusa de le faire et ordonna l'exécution de l'ordonnance d'expulsion le plus tôt possible. Le 7 décembre 1973, la requérante fit savoir que serait déposée en son nom, auprès de la Commission d'appel de l'immigration, une demande d'ordonnance visant la reprise de l'audition des 30 et 31 août 1973 et lui permettant de présenter de nouveaux éléments de preuve sur certains points, ce qui mettrait en jeu l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. La requête fut entendue les 18 et 19 février 1974 et rejetée. C'est à la suite de ce rejet qu'une demande présentée en vertu de l'article 28 fut introduite en l'espèce.

Dans une telle demande, les motifs pour lesquels cette cour peut annuler une ordonnance sont restreints. Une telle ordonnance peut être annulée uniquement

... au motif que l'office, la commission ou le tribunal

(a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

(b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

(c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Il est important de souligner que, dans la présente demande, la décision de la Commission d'appel de l'immigration refusant d'accueillir l'appel interjeté à l'encontre de l'ordonnance d'expulsion rendue par l'enquêteur spécial n'est pas contestée, non plus que sa décision de ne pas octroyer un redressement «fondé sur l'équité». Seule la décision de la Commission de ne pas reprendre l'audition est contestée.

Selon la requérante, le fait qu'un membre de la Commission, qui avait entendu son appel en juillet 1969, y siégeait aussi lors du rejet de la demande de reprise de l'audition, justifiait l'annulation de la décision. La demande portait essentiellement que, puisqu'il avait été impliqué dans la décision antérieure concluant à l'expulsion, le membre en question ne pouvait siéger à nouveau sans, au moins en apparence, avoir de préjugé défavorable. Dès lors, a-t-elle prétendu, sa participation à l'audition en

trary to a principle of natural justice, the principle that a person called upon to judge must not only be, but appear to be, unbiased. When the point was taken before the Board at the opening of its hearing, counsel for the applicant expressly disclaimed any allegation of actual bias.

In our opinion, the principle of natural justice invoked is not offended simply because, as in this case, the person adjudicating has participated in a prior adjudication of another matter involving the same party. If it were otherwise, a judge, once having tried and convicted an individual, would thenceforth be precluded from trying him on another charge. See *Nord-Deutsche Versicherungs Gesellschaft v. The Queen* [1968] 1 Ex.C.R. 443.

Nor do we think there is any basis for the submission made before us that the Board failed to observe a principle of natural justice in not granting a longer adjournment before the motion to it was heard.

The material put before the Board on the motion consisted of a number of documents tending to establish that since the hearing of her appeal by the Board the applicant had succeeded in renouncing her United States citizenship and had thus become a stateless person, two affidavits by persons who had been at one time or another concerned in defending the applicant on certain charges brought against her in the United States, an affidavit by an attorney who had acted for her in connection with a claim for workmen's compensation and had succeeded in having her claim recognized and payment reinstated and a letter from a physician who had recently examined her in Ottawa. There was also an affidavit by J. B. Lanctot who described himself as the Canadian correspondent at the United Nations High Commission for refugees, stating that he had sent to his headquarters at Geneva certain materials provided to him by the applicant, "for consultation, comment and guidance thereby making available unofficially, the good offices of the correspondent."

question était contraire à un principe de justice naturelle selon lequel une personne appelée à être juge doit, même en apparence, être impartiale. Lorsqu'au début de l'audition, la question fut soumise à la Commission, les avocats de la requérante refutèrent expressément toute allégation de partialité.

A mon avis, le principe de justice naturelle invoqué n'est pas transgressé du simple fait que, comme en l'espèce, la personne prononçant la décision a participé à une décision antérieure portant sur une autre question, mais impliquant la même partie. S'il en était autrement, il serait alors interdit à un juge qui a déjà fait subir un procès à un individu et l'a déclaré coupable, de lui faire subir un procès sur un autre chef d'accusation. Voir l'arrêt *Nord-Deutsche Versicherungs Gesellschaft c. La Reine*, [1968] 1 R.C.É. 443.

De même, nous estimons sans fondement la prétention qui nous fut soumise selon laquelle la Commission a omis d'observer un principe de justice naturelle en refusant de prolonger l'ajournement avant que la requête en cause ne fût entendue.

Lors de l'audition de la requête, la preuve déposée devant la Commission comportait un certain nombre de documents visant à établir que, depuis l'audition de son appel devant la Commission, la requérante avait réussi à renoncer à la nationalité américaine et était ainsi devenue une apatride; ces documents incluaient deux affidavits de personnes qui, à un moment ou à un autre, se sont chargées de défendre la requérante à la suite de certaines accusations portées contre elle aux États-Unis, un affidavit d'un avocat qui l'avait représentée au sujet d'une réclamation résultant d'un accident de travail et avait réussi à faire accepter sa réclamation et rétablir le paiement, ainsi qu'une lettre d'un médecin qui, récemment, l'avait examinée à Ottawa. Ces documents comprenaient également un affidavit de J. B. Lanctôt qui se déclara correspondant canadien au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; il déclara avoir envoyé au siège du Haut Commissariat à Genève certains documents que lui avait fournis la requérante, [TRADUCTION] «pour consultation, commentaires et conseils offrant ainsi officieusement les bons services du correspondant.»

The Board in its reasons dealt with each of these items, pointing out their weakness as evidence and their shortcomings for the purpose of influencing the Board to change the decision on the applicant's appeal and grant relief under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act*. It concluded by rejecting her claim to refugee status within the meaning of subparagraph 15(1)(b)(i) of that Act, as amended with effect from August 15, 1973, while her appeal was pending, and by rejecting as well her claim to reopen her appeal for reconsideration under subparagraph 15(1)(b)(ii) of the Act as the evidence other than that of her renunciation of citizenship was not new and none of it was "practically conclusive, i.e. 'it would not furnish a "sufficient reason" for reconsideration of the original decision on appeal.' "

On the hearing of the application to this Court counsel took a somewhat different position from what had been put forward before the Board. He submitted that the former provision of subparagraph 15(1)(b)(i) was applicable and prescribed a different test, which the Board did not apply, i.e., that of "the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character." He also contended that the Board had applied too stringent a test in deciding not to grant the application.

With respect to the failure of the Board to consider the case having regard to the former provision, we are of the opinion that there was nothing before the Board at any stage upon which it might properly have concluded either that the offences of which the applicant has been convicted in the United States or the charges presently pending against her in respect of which she may be subject to punishment on her return to the United States were offences of a political character or that there were reasonable grounds for believing that she would be punished for activities of a political character if she were returned to the United States. In our view, therefore, it is immaterial that the Board did not deal with the matter on the basis

Dans ses motifs, la Commission examina chacune de ces rubriques et fit remarquer qu'elles constituaient une preuve insuffisante et trop peu convaincante pour que la Commission soit amenée à modifier la décision dont la requérante avait interjeté appel et à accorder le redressement prévu à l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. Elle conclut en rejetant sa demande de statut de réfugiée au sens de l'article 15(1)(b)(i) de la Loi, modifiée à compter du 15 août 1973, son appel étant en instance, et en rejetant au même titre sa demande visant la réouverture de l'appel aux fins d'un nouvel examen en vertu du sous-alinéa 15(1)(b)(ii) de la Loi, puisqu'il n'y avait aucun nouvel élément de preuve autre que sa renonciation à sa nationalité et qu'aucun de ces éléments n'était [TRADUCTION] «en pratique concluant, c'est-à-dire, qu'il ne constituait pas «un motif suffisant» pour justifier un nouvel examen de la décision initiale portée en appel ».

Lors de l'audition de la demande déposée devant cette cour, l'avocat modifia quelque peu sa position par rapport à celle qu'il avait adoptée devant la Commission. Il prétendit que la disposition prévue antérieurement au sous-alinéa 15(1)(b)(i) s'appliquait et exigeait l'utilisation d'un critère différent, dont la Commission n'avait pas tenu compte, savoir l'«existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique». Il prétendit également que la Commission avait appliqué un critère trop rigoureux en décidant de ne pas accorder la demande.

Quant au fait que la Commission a examiné l'affaire sans tenir compte de la disposition antérieure, nous sommes d'avis que rien ne lui permettait, à quelque époque que ce fut, de conclure à bon droit que les infractions dont la requérante fut déclarée coupable aux États-Unis ou que les accusations auxquelles elle fait présentement face et au sujet desquelles elle peut encourir une peine à son retour aux États-Unis, constituaient des infractions d'un caractère politique. Il n'y avait pas non plus de motifs raisonnables de croire qu'elle pouvait être punie pour des activités de caractère politique si elle retournait aux États-Unis. A notre avis, par conséquent, il importe peu qu'en faisant l'examen de la question, la Commission n'ait pas

of that being the provision applicable to the applicant's case.

Moreover, there was in our view nothing in the material put before the Board that was likely to persuade the Board to grant relief under subparagraph 15(1)(b)(ii) and it is apparent from the observations made by the Board on the several parts of the material that that was the view it took of them. We think the reasons show that the Board considered and evaluated the evidence and, finding it unpersuasive, declined to reopen the hearing of the appeal.

In these circumstances, while we think that the discretion of the Board to reopen a hearing is unfettered and should not be circumscribed by the adoption of rigid rules for its exercise, we do not think the Board's refusal of the applicant's motion for a rehearing can be regarded either as an unwarranted exercise of its discretion or as being founded on any error of law.

The application will therefore be dismissed.

tenu compte de cette disposition et ne l'ait pas appliquée à la présente affaire.

En outre, la preuve déposée devant la Commission n'était vraisemblablement pas de nature, à notre avis, à l'inciter à octroyer le redressement prévu au sous-alinéa 15(1)b(ii) et il ressort des observations que la Commission fit sur plusieurs parties de la preuve, que ce fut le point de vue qu'elle adopta à leurs sujets. Les motifs démontrent, à notre sens, que la Commission a fait l'examen et l'évaluation de la preuve et, la jugeant non concluante, refusa de reprendre l'audition de l'appel.

Dans ces circonstances, bien que nous estimions que la discrétion de la Commission de reprendre une audition est absolue et que l'exercice de cette discrétion ne doit pas être limité par l'adoption de règles rigides, il ne nous semble pas qu'on puisse considérer le refus de la Commission de faire droit à la demande de nouvelle audition présentée par la requérante comme un exercice injustifié de sa discrétion ou comme se fondant sur une quelconque erreur de droit.

La demande est par conséquent rejetée.