

A-671-75

A-671-75

**Juan Jose Fourment Lugano and dependent children Nancy Judith Lugano, Juan Jr. and Danilo Lugano (*Applicants*)**

v.

**Minister of Manpower and Immigration (*Respondent*)**

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, April 8; Ottawa, April 30, 1976.

*Immigration—Judicial review—Applicants ordered deported—Claiming refugee status—Immigration Appeal Board refusing appeal—Applications to extend time for granting leave to appeal and for judicial review heard simultaneously—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. 1-3, ss. 11, 15(1), 23 as am. S.C. 1973-74, c. 27, s. 5—Federal Court Act, ss. 28, 29—Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, ss. 1, 2(e).*

Applicants appealed a deportation order, claiming refugee status. By virtue of section 11(3) of the *Immigration Appeal Board Act*, the Board refused to allow their appeal. Applicants applied to extend the time for granting leave to appeal the Board's decision, and, by order of the Court, a section 28 application to review the decision was heard at the same time. Applicants argued (1) that the correct procedure for review of a Board decision is by way of section 28 of the *Federal Court Act* and an application for leave to appeal under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*; (2) that section 11(3) of the Act must be interpreted so as to require the Board to allow an appeal unless the claim to refugee status is patently frivolous; and (3) even if an appeal can succeed only if the Board refused to exercise its discretion or failed to exercise its section 15 discretion properly, such a principle must be interpreted in light of section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

*Held*, both applications are dismissed. (1) Section 29 of the *Federal Court Act* prohibits a section 28 application against a decision of the Board affirming a deportation order, and the proper procedure is to enter an appeal under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*. The same procedure is to be followed in respect of an order of the Board under section 11(3), since, following its refusal, the Board is required to direct the execution of the order, and thus effectively determines the appeal at that stage. It, thus, appears to be a decision "on appeal" within the meaning of section 23. If an applicant satisfies the Court that there is a question of law involved, then a right of appeal lies to this Court under section 23. (2) The wording of section 11(3) goes farther than merely determining whether the claim is frivolous or not. It requires an assessment of the evidence then before the quorum of the Board, and a

**Juan Jose Fourment Lugano et ses enfants à charge Nancy Judith Lugano, Juan fils et Danilo Lugano (*Requérants*)**

a

c.

**Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (*Intimé*)**

b Cour d'appel, les juges Urie et Ryan et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 8 avril; Ottawa, le 30 avril 1976.

*Immigration—Examen judiciaire—Ordonnance d'expulsion contre les requérants—Ils demandent le statut de réfugié—La Commission d'appel de l'immigration a refusé l'appel—Les demandes de prorogation de délai pour autoriser l'appel et permettre l'examen judiciaire ont été entendues en même temps—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. 1-3, art. 11, 15(1) et 23 mod. par S.C. 1973-74, c. 27, art. 5—Loi sur la Cour fédérale, art. 28 et 29—d Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44, art. 1 et 2e).*

Les requérants ont interjeté appel d'une ordonnance d'expulsion et demande le statut de réfugié. Conformément à l'article 11(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, la Commission a refusé d'accueillir leur appel. Les requérants ont demandé une prorogation du délai pour être autorisés à interjeter appel de la décision de la Commission et, sur ordonnance de la Cour, une demande concernant l'examen de la décision conformément à l'article 28 a été entendue en même temps. Les requérants ont fait valoir (1) que la procédure régulière pour l'examen d'une décision de la Commission exige de recourir à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de demander une autorisation pour interjeter appel en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*; (2) que l'article 11(3) de la Loi doit être interprété de manière à obliger la Commission à admettre l'appel à moins que la demande concernant le statut de réfugié soit manifestement futile; et (3) que même si un appel ne peut réussir que si la Commission a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou ne l'a pas exercé à juste titre conformément à l'article 15, il faut interpréter un tel principe à la lumière de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

h *Arrêt*: rejet des deux demandes. (1) L'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* interdit de présenter une demande en vertu de l'article 28 contre une décision de la Commission confirmant une ordonnance d'expulsion et la procédure régulière exige d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. La même procédure doit être suivie pour une ordonnance de la Commission prononcée en vertu de l'article 11(3), puisque la Commission, à la suite de son refus, doit ordonner l'exécution de l'ordonnance et rend ainsi une décision sur l'appel à ce stade. Il s'agit donc, semble-t-il, d'une décision «visant un appel» au sens de l'article 23. Si un requérant convainc la Cour qu'une question de droit est en jeu, il peut interjeter appel devant cette cour en vertu de l'article 23. (2) L'énoncé de l'article 11(3) ne décide pas uniquement si la demande est futile ou non. Il exige une

determination of whether there exist reasonable grounds for believing it is more likely than not, on a balance of probabilities, that the applicant can prove his status at a full hearing. Nor was it intended that the Court, in determining whether it would interfere with an order of the Board under section 11(3), would employ a different standard than that which is normally applicable in the review of an exercise of statutory discretion. There is nothing here which would amount to an error of law, and the Board's assessment ought not to be interfered with. (3) Parliament has expressly provided the method by which an applicant is to have a right of appeal where he claims to be a refugee. He knows the case he must establish and is afforded an opportunity to provide a summary of the facts and evidence. He has not been deprived, under section 11(3), of the right to a fair hearing, nor does a reading of sections 1 and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, together with section 11(3) of the *Immigration Appeal Board Act* require the interpretation of section 11(3) in a lenient way. There has been no violation of the *Canadian Bill of Rights*.

*Boulis v. Minister of Manpower and Immigration* [1974] S.C.R. 875; *Armstrong v. Wisconsin* [1973] F.C. 457; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration* (1975) 52 D.L.R. (3d) 383, applied. *Minister of Manpower and Immigration v. Fuentes* [1974] 2 F.C. 331; *Hidalgo v. Minister of Manpower and Immigration* (not reported, A-71-75), considered.

#### JUDICIAL review.

#### COUNSEL:

*R. J. Gathercole* for applicants.  
*G. R. Garton* for respondent.

#### SOLICITORS:

*c/o Student's Legal Aid Service*, Toronto, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

URIE J.: This is an application for an extension of time for granting leave to appeal from a judgment of the Immigration Appeal Board dated the 13th day of November 1975. By order of the Court an application made pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the same judgment was directed to be heard, and was in fact heard, at the same time.

The applicants, who had been ordered deported following a special inquiry on October 23, 1975,

appréciation des éléments de preuve soumis à la Commission formant quorum et une décision sur la question de savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire, selon la prépondérance des probabilités que le requérant sera probablement en mesure de prouver son statut au cours de l'audience tenue devant la Commission. De même la Cour, en décidant d'intervenir à l'égard d'une ordonnance rendue par la Commission en vertu de l'article 11(3), n'avait pas l'intention de recourir à une norme différente de celle normalement applicable lors de l'examen de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire légal. Rien ne laisse supposer qu'il y a eu une erreur de droit, et il n'y a pas à intervenir dans cette appréciation de la Commission. (3) Le Parlement a prévu expressément les modalités d'exercice du droit d'appel par une personne qui prétend être un réfugié. Elle sait comment exposer son cas et elle a la possibilité de fournir un résumé des faits et de la preuve. Le requérant n'a pas été privé du droit à une audition impartiale de sa cause conformément à l'article 11(3) et la lecture des articles 1 et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, en corrélation avec l'article 11(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* n'impose pas une interprétation indulgente de l'article 11(3). Il n'y a pas eu de violation de la *Déclaration canadienne des droits*.

Arrêts appliqués: *Boulis c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1974] R.C.S. 875; *Armstrong c. Wisconsin* [1973] C.F. 457; *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (1975) 52 D.L.R. (3e) 383. Arrêts examinés: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Fuentes* [1974] 2 C.F. 331; *Hidalgo c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (non publié, A-71-75).

#### EXAMEN judiciaire.

#### AVOCATS:

*R. J. Gathercole* pour les requérants.  
*G. R. Garton* pour l'intimé.

#### PROCUREURS:

*A/s Service d'assistance juridique des étudiants*, Toronto, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE URIE: Il s'agit d'une demande de prorogation de délai concernant l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration rendue le 13 novembre 1975. Sur ordonnance de la Cour, une demande d'examen et d'annulation de cette décision, présentée conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* a été entendue en même temps.

Les requérants, dont l'expulsion avait été ordonnée à la suite d'une enquête spéciale, le 23 octobre

filed a notice of appeal from the deportation order to the Immigration Appeal Board (hereinafter referred to as the Board) on October 24, 1975. The notice of appeal was accompanied by a declaration under oath made pursuant to section 11(2) of the *Immigration Appeal Board Act* (hereinafter sometimes referred to as the Act) in which the adult applicant claimed to be a refugee protected by the United Nations Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. On November 13, 1975 the Immigration Appeal Board by virtue of section 11(3) of the Act refused to allow the appeal to proceed and directed that the deportation order be executed as soon as practicable. It is in respect of this judgment that the present applications are brought.

Since in large part the applications involve an interpretation of the effect of a determination made under section 11, that section is set out in full hereunder:

11. (1) Subject to subsections (2) and (3), a person against whom an order of deportation is made under the *Immigration Act* may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact or mixed law and fact, if, at the time that the order of deportation is made against him, he is

- (a) a permanent resident;
- (b) a person seeking admission to Canada as an immigrant or non-immigrant (other than a person who is deemed by subsection 7(3) of the *Immigration Act* to be seeking admission to Canada) who at the time that the report with respect to him was made by an immigration officer pursuant to section 22 of the *Immigration Act* was in possession of a valid immigrant visa or non-immigrant visa, as the case may be, issued to him outside Canada by an immigration officer;
- (c) a person who claims he is a refugee protected by the Convention; or
- (d) a person who claims that he is a Canadian citizen.

(2) Where an appeal is made to the Board pursuant to subsection (1) and the right of appeal is based on a claim described in paragraph (1)(c) or (d), the notice of appeal to the Board shall contain or be accompanied by a declaration under oath setting out

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

1975, ont déposé un avis d'appel de l'ordonnance d'expulsion auprès de la Commission d'appel de l'immigration (ci-après appelée la «Commission») le 24 octobre 1975. L'avis d'appel était accompagné d'une déclaration sous serment faite conformément à l'article 11(2) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* (parfois appelée ci-après «la Loi»), dans laquelle le requérant adulte prétendait être un réfugié protégé par la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés. Par sa décision du 13 novembre 1975, conformément à l'article 11(3) de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration n'a pas permis que l'appel suive son cours et a ordonné l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance. Les présentes demandes concernent cette décision.

Comme ces demandes portent sur l'effet d'une décision rendue en vertu de l'article 11, je cite cet article intégralement:

11. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, peut, en se fondant sur un motif d'appel qui implique une question de droit, une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel devant la Commission, si au moment où l'ordonnance d'expulsion est prononcée contre elle, elle est

- a) un résident permanent;
- b) une personne qui cherche à être admise au Canada en qualité d'immigrant ou de non-immigrant, (à l'exception d'une personne qui, aux termes du paragraphe 7(3) de la *Loi sur l'immigration* est réputée être une personne qui cherche à être admise au Canada) et qui, au moment où un fonctionnaire à l'immigration a établi, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'immigration*, le rapport la concernant, était en possession d'un visa valide d'immigrant ou de non-immigrant, selon le cas, que lui avait délivré hors du Canada un fonctionnaire à l'immigration;
- c) une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention; ou
- d) une personne qui prétend être citoyen canadien.

(2) Lorsqu'un appel est interjeté devant la Commission conformément au paragraphe (1) et que le droit d'appel se fonde sur l'une des prétentions visées par les alinéas (1)c) ou d), l'avis d'appel présenté à la Commission doit contenir une déclaration sous serment énonçant

- a) la nature de la prétention;
- b) un énoncé suffisamment détaillé des faits sur lesquels se fonde la prétention;
- c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et de la preuve que l'appelant entend présenter à l'appui de la prétention lors de l'audition de l'appel; et
- d) tout autre exposé que l'appelant estime pertinent en ce qui concerne la prétention.

(3) Notwithstanding any provision of this Act, where the Board receives a notice of appeal and the appeal is based on a claim described in paragraph (1)(c) or (d), a quorum of the Board shall forthwith consider the declaration referred to in subsection (2) and, if on the basis of such consideration the Board is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that the claim could, upon the hearing of an appeal, be established, it shall allow the appeal to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the appeal to proceed and shall thereupon direct that the order of deportation be executed as soon as practicable.

(4) The Governor in Council may make regulations defining the expressions "immigrant visa" and "non-immigrant visa" for the purpose of paragraph (1)(b).

Counsel for the applicants first argued that the correct procedure for reviewing a decision of the Board is by way of a section 28 application and by way of an application for leave to appeal under section 23 of the Act. He submitted that section 29 of the *Federal Court Act* does not preclude an application under section 28. This Court has already held in A-102-75, *Lubin v. The Minister of Manpower and Immigration*, an unreported decision dated May 15, 1975, that section 29 of the *Federal Court Act* prohibits an application under section 28 directed against a decision of the Board affirming a deportation order. It was held in that case that if an applicant desired to have that decision modified, he should have proceeded under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*, and entered an appeal.

Is the same procedure required to be followed in respect of an order of the Board made pursuant to section 11(3) refusing to allow an appeal to proceed? In my view it does since, following its refusal, the section requires the Board to direct that the order of deportation be executed as soon as practicable and thus effectively determines the appeal at that stage. Thus, it appears to be a decision "on an appeal" within the meaning of section 23 of the *Immigration Appeal Board Act* and is therefore capable of being the subject matter of an appeal to this Court, if the other requirements of section 23 are met. This construction of the subsection accords with the reasoning of Laskin J., as he then was, in his judgment in the case of *Boulis v. The*

(3) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, lorsque la Commission reçoit un avis d'appel et que l'appel se fonde sur une prétention visée par les alinéas (1)c) ou d), un groupe de membres de la Commission formant quorum doit immédiatement examiner la déclaration mentionnée au paragraphe (2). Si, se fondant sur cet examen, la Commission estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le bien-fondé de la prétention pourrait être établi s'il y avait audition de l'appel, elle doit permettre que l'appel suive son cours; sinon, elle doit refuser cette autorisation et ordonner immédiatement, l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion.

(4) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour définir les expressions de «visa d'immigrant» et de «visa de non-immigrant» aux fins de l'alinéa (1)b).

L'avocat des requérants fait valoir en premier lieu que la procédure régulière d'examen d'une décision de la Commission, consiste en une demande en vertu de l'article 28 et en une demande d'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la Loi. Il soutient que l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'exclut pas une demande présentée en vertu de l'article 28. Cette cour a déjà jugé dans l'affaire *Lubin c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (décision non publiée en date du 15 mai 1975 n° du greffe: A-102-75), que l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* interdit de présenter une demande en vertu de l'article 28 contre une décision de la Commission confirmant une ordonnance d'expulsion. Il a été jugé dans cette affaire que, si l'on souhaitait la modification de cette décision, il fallait agir en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* et interjeter appel.

La même procédure doit-elle être suivie pour une ordonnance de la Commission prononcée en vertu de l'article 11(3) et mettant fin à l'appel? Elle doit l'être à mon avis puisque l'article exige que la Commission, à la suite de son refus, ordonne l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion et rende donc une décision sur l'appel à ce stade. Il s'agit donc, semble-t-il, d'une décision «visant un appel» au sens de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* dont on peut interjeter un appel devant cette cour, si les autres exigences de l'article 23 sont remplies. Cette interprétation du paragraphe concorde avec le raisonnement du juge Laskin, maintenant juge en chef, dans l'affaire

*Minister of Manpower and Immigration*<sup>1</sup> where, at page 880, in discussing whether or not an appeal lay to that Court at that time from the refusal of the Board to stay the execution of an order of deportation pursuant to section 15(1)(b)(i), he found as follows:

The decision of the Board, after dismissing an appeal from a deportation order, on the application of s. 15(1) is as much a decision "on an appeal" as its affirmation of a deportation order. I see no reason to read the words "on an appeal" as if they included by extension the words "from a deportation order" or "from the refusal to make a deportation order". The words "on an appeal" are more easily susceptible of being read to mean "in the course of an appeal" or "on the hearing of an appeal", and point as much to the entire course of proceedings as to the narrower issue of the competency of a deportation order *per se*. I prefer the wider view which does not exclude this Court from the scheme of review of which it is a part by its leave, limited only by the requirements that there be a question of law, including a question of jurisdiction, involved.

This reasoning, as it seems to me, is wholly applicable to a decision on a claim under section 11(3) and, if an appellant satisfies the Court that there is a question of law involved, then a right of appeal lies to this Court under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*. Accordingly, by reason of section 29 of the *Federal Court Act*, no right of review exists under section 28.

Counsel for the applicants next argued that section 11(3) of the Act must be interpreted in such a way as to require the Board to allow an appeal unless the claim to refugee status is patently frivolous. To support this proposition he referred to two decisions of this Court. In *Minister of Manpower and Immigration v. Fuentes*<sup>2</sup>, Pratte J. at page 334 in reference to the right of appeal of persons referred to in section 11(1)(c) and (d), pointed out that such right was subject to two conditions. At page 334 he stated:

Accordingly, a person claiming to be a Canadian citizen or refugee must first—this is the first condition imposed on his right of appeal—append to his notice of appeal a declaration under oath setting out the essential aspects of his claim and the facts on which it is based. This declaration must then, and this

<sup>1</sup> [1974] S.C.R. 875.

<sup>2</sup> [1974] 2 F.C. 331.

*Boulis c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*<sup>1</sup> dans laquelle il conclut (page 880), sur la question de savoir si à cette époque, un appel du refus de la Commission de surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion, conformément à l'article 15(1)(b)(i), pouvait être porté devant cette cour:

Une fois que la Commission a rejeté un appel d'une ordonnance d'expulsion, sa décision, quant à l'application de l'art. 15(1), est tout autant une décision «visant un appel» que celle de confirmer une ordonnance d'expulsion. Je ne vois pas de motif d'interpréter les mots «visant un appel» comme s'ils englobaient, par extension, les mots «d'une ordonnance d'expulsion» ou «du refus de rendre une ordonnance d'expulsion». Les mots «visant un appel» peuvent plus facilement s'interpréter comme signifiant «dans le cours d'un appel» ou «lors de l'audition d'un appel» et visent autant la totalité des procédures que la question plus restreinte du bien-fondé de l'ordonnance d'expulsion en elle-même. Je préfère l'interprétation plus large qui n'écarte pas cette Cour du processus de révision auquel elle participe en accordant son autorisation, sous cette seule réserve qu'il y ait en jeu une question de droit, ce qui comprend une question de compétence.

Ce raisonnement, me semble-t-il, s'applique intégralement à une décision sur une demande présentée en vertu de l'article 11(3) et, si un demandeur convainc la Cour qu'une question de droit est en jeu, l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* l'autorise alors à interjeter appel devant cette cour. Aux termes de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette décision ne peut donc pas faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28.

L'avocat des requérants prétend en second lieu qu'il faut interpréter l'article 11(3) de la Loi comme obligeant la Commission à admettre l'appel, à moins que la revendication du statut de réfugié soit de toute évidence futile. A l'appui de cette proposition, il cite deux décisions de cette cour. Dans l'affaire *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Fuentes*<sup>2</sup>, le juge Pratte, évoquant le droit d'appel mentionné à l'article 11(1)(c) et (d), faisait observer qu'un tel droit était soumis à deux conditions. A la page 334, il déclarait:

Celui qui prétend être citoyen canadien ou réfugié doit donc d'abord, c'est la première condition à laquelle son droit d'appel est subordonné, joindre à son avis d'appel une déclaration assermentée énonçant essentiellement sa prétention et les faits sur lesquels elle se fonde. Cette déclaration doit ensuite, et c'est

<sup>1</sup> [1974] R.C.S. 875.

<sup>2</sup> [1974] 2 C.F. 331.

is the second condition, be considered by a "quorum of the Board". If, after considering the declaration, the Board concludes that the claim is not a serious one, it must direct that the deportation order be executed as soon as practicable; the right of appeal is then lost. If, however, consideration of the declaration indicates to the Board that the claim is a serious one, "it shall allow the appeal to proceed". [The emphasis is mine.]

In further support of his proposition counsel referred to the unreported decision in *Hidalgo v. Minister of Manpower and Immigration*<sup>3</sup> wherein, in referring back to the Board the applicants' application for relief under section 15 of the Act, it was stated that:

... that the condition to its jurisdiction to grant relief under the said section 15 contained in the words "the existence of reasonable grounds for believing that the person concerned is a refugee protected by the *Convention*" is satisfied if the balance of probability on such evidence is that reasonable grounds exist for believing that the appellant is such a refugee even if the balance of probability on such evidence is that the appellant is not such a refugee.

In considering the validity of the applicant's submission that these cases buttress his argument that the Board need only determine at the section 11 stage of the proceedings whether or not the claim is serious or, to put it in the way espoused by the applicants, is not frivolous, the wording of subsection 3 is, in my view, ignored. The pertinent words are

... a quorum of the Board shall forthwith consider the declaration ... and, if on the basis of such consideration the Board is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that the claim could ... be established, it shall allow the appeal to proceed ...

This goes farther than merely determining whether or not the claim is frivolous.

It requires, as I see it, an assessment of the evidence then before the quorum of the Board (limited as it is by the requirements of section 11(2) as to the contents of the declaration) and a determination, on that evidence, of whether there exist reasonable grounds to believe that it is more likely than not that, on a balance of probabilities, the applicant can prove his status as a refugee at a full hearing of the Board. I do not read the judg-

<sup>3</sup>F.C.A. No. A-71-75 dated May 26, 1975. [Reasons for judgment not circulated—Ed.]

la seconde condition, être examinée par un «groupe de membres de la Commission formant quorum». Si, se fondant sur l'examen de cette déclaration, la Commission estime que la prétention est frivole, elle doit ordonner l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion; le droit d'appel est alors perdu. Si, au contraire, l'examen de la déclaration révèle à la Commission que la prétention n'est pas frivole «elle doit permettre que l'appel suive son cours». [C'est moi qui souligne.]

Encore à l'appui de cette proposition, l'avocat cite la décision non publiée rendue dans l'affaire *Hidalgo c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*<sup>3</sup> dans laquelle la demande de redressement présentée en vertu de l'article 15 de la Loi fut renvoyée et déclare notamment devant la Commission:

[TRADUCTION] ... à laquelle est assujettie la condition de sa compétence pour accorder un redressement en vertu dudit article 15, c'est-à-dire «l'existence des motifs raisonnables de croire que la personne intéressée est un réfugié que protège la *Convention*» est remplie si, selon la prépondérance des probabilités qui résultent de ces éléments de preuve, il existe des motifs raisonnables de croire que l'appellant est un tel réfugié même si, selon la prépondérance des probabilités qui résultent de ces éléments de preuve, l'appellant n'est pas un réfugié.

Si l'on prend en considération la valeur de la prétention du requérant qui soutient que ces affaires étayent la thèse selon laquelle la Commission, au stade des procédures prévues à l'article 11, doit seulement déterminer si la prétention est bien fondée, ou, du point de vue des requérants, qu'elle n'est pas futile, on ignore à mon avis le libellé du paragraphe 3, dont voici les expressions pertinentes:

... un groupe de membres de la Commission formant quorum doit immédiatement examiner la déclaration ... Si, se fondant sur cet examen, la Commission estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le bien-fondé de la prétention pourrait être établi, ... elle doit permettre que l'appel suive son cours ...

Ce qui va plus loin qu'une simple décision quant au sérieux de la déclaration.

Cela exige à mon avis que le groupe formant quorum évalue la preuve (qui se limite, aux termes de l'article 11(2), au contenu de la déclaration) et décide en fonction de cette preuve s'il y a des motifs raisonnables de croire que le requérant, selon la prépondérance des probabilités, sera probablement en mesure de prouver son statut de réfugié au cours de l'audience tenue devant la Commission. A mon avis, les jugements rendus

<sup>3</sup>C.A.F. N° du greffe: A-71-75, du 26 mai 1975. [Motifs du jugement non circulés—Éd.]

ments in either the *Fuentes* or *Hidalgo* cases as putting the duty imposed on the Board at any lower a standard than that.

Moreover, I do not believe that in either of those decisions it was intended to imply that the Court in determining whether or not it would interfere with an order of the Board made under section 11(3) would depart from, or employ a different standard than that which is normally applicable in the review of an exercise of a statutory discretion. Abbott J. in the *Boulis* case (*supra*) dealt with the principles applicable in an appeal from such a decision at page 877, where he said:

In my opinion however, such an appeal can succeed only if it be shown that the Board (a) has refused to exercise its discretion or, (b) has failed to exercise the discretion given under s. 15 in accordance with well established legal principles. As to those principles Lord Macmillan speaking for the Judicial Committee said in *D. R. Fraser and Co. Ltd. v. Minister of National Revenue* ([1949] A.C. 24) at p. 36:

The criteria by which the exercise of a statutory discretion must be judged have been defined in many authoritative cases, and it is well settled that if the discretion has been exercised bona fide, uninfluenced by irrelevant considerations and not arbitrarily or illegally, no court is entitled to interfere even if the court, had the discretion been theirs, might have exercised it otherwise.

I do not see any error in the Board's assessment of the declaration which would amount to an error of law, in its refusal to permit the applicants to continue with their appeal and therefore, in my opinion, we ought not to interfere with that decision on the basis of the test for which applicants' counsel contended.

Applicants' counsel further argued that even if the principle propounded by Abbott J. (*supra*) is accepted and is applicable in considering the test to be applied by the Board under section 11(3), it must be interpreted in the light of section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, which reads as follows:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

dans les affaires *Fuentes* ou *Hidalgo* ne situent pas l'obligation qui pèse sur la Commission à un niveau inférieur.

En outre, je ne crois pas que l'une ou l'autre de ces décisions signifiait que la Cour, en décidant d'intervenir ou non à l'égard d'une ordonnance rendue par la Commission en vertu de l'article 11(3), s'écarte de la norme ou recourt à une norme différente de celle normalement applicable lors de l'examen de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire légal. Le juge Abbott a traité dans l'affaire *Boulis* (précitée) des principes applicables en appel d'une telle décision et il a déclaré à la page 877:

À mon avis, cependant, un appel ne peut réussir que si l'on établit que la Commission a) a refusé d'exercer sa compétence ou b) n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 15 conformément aux principes de droit bien établis. Quant à ces principes, Lord Macmillan, au nom du Comité judiciaire, dit dans l'arrêt *D. R. Fraser and Co. Ltd. c. Le ministre du Revenu national* ([1949] A.C. 24), à la page 36:

[TRADUCTION] Les critères selon lesquels il faut juger l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi ont été définis dans plusieurs arrêts qui font jurisprudence et il est admis que si le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi, sans influence d'aucune considération étrangère, ni de façon arbitraire ou illégale, aucune cour n'a le droit d'intervenir, même si cette cour eût peut-être exercé ce pouvoir discrétionnaire autrement s'il lui avait appartenu.

En appréciant la déclaration, la Commission n'a pas commis à mon avis d'erreur de droit lorsqu'elle n'a pas autorisé les requérants à poursuivre leur appel. Par conséquent, je pense que nous ne devrions pas intervenir dans cette décision en nous fondant sur les critères avancés par l'avocat du requérant.

Celui-ci a fait valoir en dernier lieu que même si l'on accepte le principe proposé par le juge Abbott (précité) et qu'on l'applique au critère sur lequel la Commission doit se fonder en vertu de l'article 11(3), il faut de toute façon l'interpréter à la lumière de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* dont voici le texte:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

This contention can be answered simply, in my opinion, by pointing out that Parliament has made express provision as to the method by which an applicant is to have a right of appeal where he claims to be a refugee. He knows the case which he must establish to enable the Board to allow his appeal to proceed and is afforded an opportunity of providing a detailed summary of the facts and evidence upon which he relies and of making submissions with respect thereto. Thus it does not appear that Parliament in this enactment has deprived him of a right to a fair hearing.<sup>4</sup>

Nor, in my opinion, does a reading of sections 1 and 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, together with section 11(3) of the *Immigration Appeal Board Act*, require that the latter section be interpreted in such a way as to lean toward leniency to the applicants which was the restrictive interpretation urged by applicants' counsel. None of the human rights or fundamental freedoms referred to in section 1 have been discriminated against, nor does section 11(3) as construed in these reasons abrogate, abridge or infringe any of those rights and freedoms.

Accordingly, for all of the above reasons the application for an extension of time for granting leave to appeal and the section 28 application should be dismissed.

\* \* \*

RYAN J.: I concur.

\* \* \*

MACKAY D.J.: I agree.

A mon avis, on peut répondre facilement à cette prétention en faisant observer que le Parlement a prévu expressément les modalités d'exercice du droit d'appel par une personne qui prétend être un réfugié. Elle sait comment exposer son cas pour que la Commission puisse l'autoriser à poursuivre son appel et elle a la possibilité de fournir un exposé détaillé des faits et de la preuve sur lesquels elle se fonde et peut exposer ses prétentions à cet égard. Ainsi, il ne semble pas que le Parlement la prive, par cette loi, du droit à une audition impartiale de sa cause.<sup>4</sup>

Je ne pense pas non plus que la lecture des articles 1 et 2(e) de la *Déclaration canadienne des droits* en corrélation avec l'article 11(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* impose une interprétation indulgente de ce dernier article à l'égard des requérants, ce qui était l'interprétation restrictive alléguée par l'avocat des requérants. Il n'y a pas eu atteinte aux droits de l'homme ou aux libertés fondamentales mentionnés à l'article 1, et l'article 11(3), tel qu'interprété dans ces motifs, ne supprime pas ni ne restreint, ni n'enfreint aucun de ces droits et libertés.

Pour tous ces motifs, la demande de prorogation du délai concernant l'autorisation d'interjeter appel et la demande en vertu de l'article 28 devraient donc être rejetées.

\* \* \*

LE JUGE RYAN: Je souscris.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: Je souscris.

<sup>4</sup> See *Armstrong v. The State of Wisconsin* [1973] F.C. 437 and see also *Prata v. Minister of Manpower and Immigration* (1975) 52 D.L.R. (3d) 383.

<sup>4</sup> Voir *Armstrong c. L'État de Wisconsin* [1973] C.F. 437 et *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (1975) 52 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 383.