

A-35-77

A-35-77

Juan Jose Fourment Lugano (*Applicant*)**Juan Jose Fourment Lugano** (*Requérant*)

v.

c.

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

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and MacKay D.J.—Toronto, April 28, 1977.

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 28 avril 1977.

Judicial review — Immigration — Immigration Appeal Board refusing to re-open appeal against deportation order to hear new evidence — Whether Board may set aside own decision and re-open proceedings — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, as amended by S.C. 1973-74, c. 27, s. 11 — Federal Court Act, s. 28.

Examen judiciaire — Immigration — Rejet par la Commission d'appel de l'immigration de la requête visant la réouverture de l'appel interjeté contre l'ordonnance d'expulsion afin que la Commission puisse entendre une nouvelle preuve — La Commission est-elle compétente pour annuler sa propre décision et rouvrir les procédures? — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, dans sa forme modifiée par S.C. 1973-74, c. 27, art. 11 — Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Grillas v. M.M.&I. [1972] S.C.R. 577, distinguished.Distinction faite avec l'arrêt: *Grillas c. M.M.&I.* [1972] R.C.S. 577.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

R. J. Gathercole for applicant.*R. J. Gathercole* pour le requérant.*G. R. Garton* for respondent.*G. R. Garton* pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Student's Legal Aid Society, Toronto, for applicant.*Student's Legal Aid Society*, Toronto, pour le requérant.*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

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

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Immigration Appeal Board dismissing a motion by the applicant "for a re-opening of his 'original appeal' on the ground that certain evidence was not before the Board when it decided 'to refuse the appeal', that such evidence could not have been obtained at that time and that it was of a nature to furnish 'sufficient grounds for re-consideration of the original decision'".

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande formulée en vertu de l'article 28 aux fins d'annuler une décision de la Commission d'appel de l'immigration qui rejette une requête présentée par le requérant [TRADUCTION] «visant la réouverture de son 'appel initial' aux motifs que la Commission ne disposait pas de certaines preuves lorsqu'elle a décidé de 'refuser que l'appel suive son cours', que ces preuves ne pouvaient être obtenues à ce moment et qu'elles sont de nature à fournir 'des motifs suffisants pour reconsidérer la première décision'».

The Board's decision to dismiss the motion was based on the ground that it had no jurisdiction to grant it; and the sole question to be decided by this

La Commission a décidé de rejeter la requête aux motifs qu'elle n'avait pas compétence pour l'accorder. La seule question que cette cour doit

Court is whether the Board was wrong in deciding that it had no authority to grant the motion for "re-opening".

The applicant, along with three children, is the subject of a deportation order made on October 23, 1975. On October 24, 1975, a notice of appeal was filed under section 11(1) of the *Immigration Appeal Board Act*, as enacted by chapter 27 of S.C. 1973-74, which reads, in part:

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

(c) a person who claims he is a refugee protected by the Convention; or

The notice of appeal was accompanied by a "declaration" as required by section 11(2), which reads:

(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.

Pursuant to section 11(3), which reads:

(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 the 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.

on November 13, 1975, the Immigration Appeal Board rendered a judgment, the body of which reads:

trancher est celle de savoir si la Commission a eu tort ou raison en décidant qu'elle n'avait pas l'autorité d'accorder la requête de «réouverture».

^a Le requérant, de même que ses trois enfants, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion rendue le 23 octobre 1975. Un avis d'appel a été déposé le 24 octobre 1975, en vertu de l'article 11(1) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, tel qu'édicte par le chapitre 27 des S.C. de 1973-74, dont voici un extrait:

^b 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

^c c) une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention; ou

^d L'avis d'appel contenait une «déclaration» comme l'exige l'article 11(2), qui se lit comme suit:

^e (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

- ^f a) la nature de la prétention;
- ^f b) un énoncé suffisamment détaillé des faits sur lesquels se fonde la prétention;
- ^f 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
- ^g d) tout autre exposé que l'appelant estime pertinent en ce qui concerne la prétention.

Conformément à l'article 11(3), qui se lit comme suit:

^h (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.

ⁱ la Commission d'appel de l'immigration a rendu, le 13 novembre 1975, un jugement dont le corps se lit comme suit:

The declaration by the appellants dated the 24th day of October, 1975, filed pursuant to paragraph (2) of section 11 of the Immigration Appeal Board Act has been considered on the 12th day of November, 1975, and upon reading the submissions filed;

THIS BOARD DOTH ORDER that the appeals from an order of deportation made against the appellants on the 23rd day of October, 1975, be and the same are hereby refused.

AND DOTH FURTHER DIRECT that the order of deportation be executed as soon as practicable.

This section 28 application has been argued on the basis that the question is whether, having rendered such a judgment, the Board has authority under the statute, express or implied, to set aside that judgment, to re-open the proceedings to receive affidavits to supplement the declaration that was filed under section 11(2) and to deliver a new decision under section 11(3) on the basis of a consideration of the original declaration as so supplemented.

In my view, a reading of section 11(3) establishes that the Board has no such authority. That provision requires a quorum of the Board to "forthwith consider the declaration referred to in subsection (2)" and if "on the basis of such consideration", it reaches a certain conclusion, to "allow the appeal to proceed" and, in any other case, to "refuse to allow the appeal to proceed" and "thereupon direct that the order of deportation be executed as soon as practicable."

As I read section 11(3),

(a) a quorum of the Board is required to act "forthwith", and

(b) what it is required to do forthwith is

(i) to consider the declaration referred to in section 11(2) (which is a declaration that was contained in or accompanied the notice of appeal), and

(ii) on the basis of that consideration either
(A) allow the appeal to proceed, or

(B) refuse to allow the appeal to proceed and direct that the deportation order be executed as soon as practicable.

In the event that the Board refuses to allow the appeal to proceed, as it has done in this case, in my

[TRADUCTION] La déclaration des appelants en date du 24^{ème} jour d'octobre 1975, déposée conformément au paragraphe (2) de l'article 11 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration a été examinée le 12^{ème} jour de novembre 1975, et les mémoires versés au dossier après lecture:

LA COMMISSION ORDONNE que les appels de l'ordonnance d'expulsion rendue contre les appelants le 23^{ème} jour d'octobre 1975 soient par les présentes rejetés:

ET ORDONNE DE PLUS que l'ordonnance d'expulsion soit exécutée le plus tôt possible.

La présente demande fondée sur l'article 28 a été plaidée d'après la question en litige à savoir si, ayant déjà rendu son jugement, la Commission a l'autorité, expresse ou implicite, en vertu de la loi, d'annuler ce jugement, de rouvrir les procédures pour recevoir des affidavits qui complèteraient la déclaration déposée en vertu de l'article 11(2), et de rendre une autre décision en vertu de l'article 11(3) en se fondant sur un examen de la première déclaration ainsi complétée.

A mon avis, on se rend compte, à la lecture de l'article 11(3), que la Commission n'a pas une telle autorité. Aux termes de cette disposition, un groupe de membres de la Commission, formant quorum doit «immédiatement examiner la déclaration mentionnée au paragraphe (2)» et si, «se fondant sur cet examen», la Commission en vient à une certaine conclusion, elle doit «permettre que l'appel suive son cours» et, dans tout autre cas, elle doit «refuser cette autorisation» et «ordonner immédiatement, l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion.»

Si je comprends bien l'article 11(3),

a) il faut qu'un groupe de membres de la Commission formant quorum agisse «immédiatement», et

b) en agissant immédiatement, il doit

(i) examiner la déclaration mentionnée à l'article 11(2) (c'est la déclaration qui était contenue dans l'avis d'appel), et

(ii) en se fondant sur cet examen,

(A) permettre que l'appel suive son cours, ou

(B) refuser cette autorisation et ordonner l'exécution aussi prompte que possible de l'ordonnance d'expulsion.

Si la Commission refuse de permettre que l'appel suive son cours, comme elle l'a fait en l'occurrence,

view, section 11(3) is so worded as to exclude any further consideration of the appeal. I am supported in this view, in my opinion, by the fact that the right of appeal is expressly made "Subject to subsections (2) and (3)" by section 11(1), which creates it. Reading section 11(1) with section 11(3), in my view, such a decision terminates the appeal.

In my view, any implied right in the Board to re-open and supplement the section 11(2) declaration during an unlimited time in the future would be contrary to the apparent purpose of Parliament when it stipulated, by section 11(2), that the "declaration" be contained in, or accompany, the notice of appeal, which must be filed within, at the most, six days of the making of the deportation order.¹ Such requirement, together with the provision in section 11(3) for a "forthwith" consideration of the matter on the basis of such declaration and disposition of the question whether the appeal should thereupon be terminated, is quite inconsistent, in my view, with the applicant's submission that the matter may be regarded as a continuing proceeding in which there may be an application for a new hearing and new evidence at any future time.

Once an appeal has been terminated by a section 11(3) decision, I am of opinion that it remains terminated until the decision terminating it is set aside; and, in the absence of express statutory authority, a tribunal cannot set aside its own decisions. As I understand it, what the Supreme Court of Canada decided in *Grillas v. M.M.&I.*² was that there was a continuing authority to grant section 15 relief, which was not terminated by an earlier refusal.³ There was no question of setting aside an earlier decision of the Board. What was held, in effect, was that, even though relief was refused on one body of evidence, there was still jurisdiction to grant relief on other evidence.

¹ Compare Immigration Appeal Board Rule 4(2).

² [1972] S.C.R. 577.

³ Compare section 26(3) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, which reads:

(3) Where a power is conferred or a duty imposed the power may be exercised and the duty shall be performed from time to time as occasion requires.

à mon avis, l'article 11(3) est formulé de façon à exclure tout examen subséquent de l'appel. Selon moi, cette interprétation est appuyée du fait qu'il est expressément mentionné, à l'article 11(1), que le droit d'appel, créé par cet article, existe «Sous réserve des paragraphes (2) et (3)». A mon avis, en lisant parallèlement les articles 11(1) et 11(3), il ressort que la décision rendue termine l'appel.

A mon avis, tout droit que la Commission aurait de rouvrir les procédures et de compléter la déclaration prévue à l'article 11(2) pendant une période illimitée dans le futur serait contraire au but évident du législateur, qui prescrit, à l'article 11(2), que la «déclaration» doit être contenue dans l'avis d'appel, lequel doit être déposé dans un délai d'au plus six jours de la date à laquelle est rendue l'ordonnance d'expulsion.¹ Cette exigence, ajoutée à la disposition de l'article 11(3) visant l'examen «immédiat» fondé sur la déclaration suivi du règlement de la question de savoir si l'appel doit immédiatement se terminer, est tout à fait incompatible, à mon avis, avec la prétention du requérant selon laquelle la question peut être considérée comme un prolongement de la procédure en vertu duquel on peut faire une demande pour obtenir une nouvelle audition et y présenter une nouvelle preuve à n'importe quel moment.

Une fois qu'un appel est terminé par une décision rendue en vertu de l'article 11(3), je suis d'avis qu'il le demeure tant que cette décision n'est pas annulée; et, en l'absence d'une disposition législative expresse, un tribunal ne peut annuler ses propres décisions. Si je comprends bien, la Cour suprême du Canada a décidé, dans *Grillas c. M.M.&I.*², qu'il existait une compétence prolongée permettant d'accorder le redressement prévu à l'article 15, compétence à laquelle on n'avait pas mis fin par un refus antérieur.³ Il ne s'agissait pas d'annuler une décision antérieure de la Commission. Ce qu'on a décidé, en fait, c'est que même si le redressement avait été refusé quant à un ensem-

¹ Voir la Règle 4(2) de la Commission d'appel de l'immigration.

² [1972] R.C.S. 577.

³ Voir l'article 26(3) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, qui prévoit:

(3) Quand un pouvoir est conféré ou un devoir imposé, le pouvoir peut être exercé et le devoir doit être accompli à l'occasion, selon que les circonstances l'exigent.

While the point raised in this case is not precisely the same as the points raised in earlier decisions of this Court involving section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*, as I read them, my conclusion flows logically from the reasoning in those cases.

With reference to the *Canadian Bill of Rights*, I am not persuaded that there is any inconsistency between my interpretation of section 11 and the requirements of that statute. If a person comes to Canada as a refugee—i.e., a person who “owing to well-founded fear of being persecuted . . . 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”⁴—or becomes such a refugee after he comes to this country and before a deportation order is made against him, it would seem reasonable to expect him to know the facts upon which he bases his claim to be a refugee at the time that the deportation order is made and he files his notice of appeal. That being so, it cannot be said, in my view, that the procedure laid down by section 11 as I read it does not afford to a *bona fide* “refugee” an opportunity to put forward his claim. In effect, Parliament has excluded refugee claims based on facts that are not known to the claimant at the time when he first advances his claim that he is a refugee and this would not seem to be inconsistent with the nature of the claim.

I am of opinion that the section 28 application should be dismissed.

* * *

LE DAIN J. concurred.

* * *

MACKAY D.J. concurred.

ble de preuves, il existait encore une compétence pour l'accorder quant à d'autres preuves.

Bien que le point soulevé dans la présente cause ne soit pas tout à fait le même que ceux qui sont soulevés dans des décisions antérieures de cette cour au sujet de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, à leur lecture, ma conclusion découle logiquement du raisonnement qu'on retrouve dans ces causes.

Quant à la *Déclaration canadienne des droits*, je ne suis pas persuadé que mon interprétation de l'article 11 soit incompatible avec les exigences de cette loi. Lorsqu'une personne vient au Canada en tant que réfugiée—i.e. une personne qui «craignant avec raison d'être persécutée . . . se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays»⁴—ou devient réfugiée après son arrivée au pays et avant qu'une ordonnance d'expulsion soit rendue contre elle, il semble raisonnable de s'attendre à ce qu'elle connaisse les faits sur lesquels elle fonde sa demande de statut de réfugiée au moment où l'ordonnance d'expulsion est rendue ou l'avis d'appel déposé. Ceci étant dit, on ne peut affirmer, à mon avis, que la procédure établie par l'article 11, telle que je la conçois, empêche un «réfugié» authentique de faire valoir sa demande. En fait, le législateur a exclu les demandes fondées sur des faits inconnus du réclamant au moment où il prétend pour la première fois être un réfugié, et il ne semblerait pas que cela soit incompatible avec la nature de la demande.

Je suis d'avis que la demande formulée en vertu de l'article 28 soit rejetée.

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY y a souscrit.

⁴ [See Article 1 of United Nations Convention relating to the Status of Refugees—Ed.]

⁴ [Voir l'Article 1^{er} de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés—Éd.]