

76-A-303

76-A-303

Tadeusz Adamusik (*Applicant*)**Tadeusz Adamusik** (*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., Pratte J. and Hyde D.J.—Ottawa, February 24, 1976.

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Ottawa, le 24 février 1976.

Immigration—Application for leave to appeal decision of Immigration Appeal Board refusing to allow an appeal to the Board under s. 11 of Immigration Appeal Board Act—Whether arguable question of law or jurisdiction—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 11 (as am. S.C. 1973-74, c. 27, s. 5) and s. 23.

Immigration—Demande d'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration refusant de permettre un appel devant la Commission, en vertu de l'art. 11 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration—Existe-t-il une question sérieuse de droit ou de compétence?—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11 (modifié par S.C. 1973-74, c. 27, art. 5) et 23.

The Immigration Appeal Board refused, under section 11, to allow applicant's appeal from a deportation order to proceed. Applicant contends that there is sufficient doubt as to the correctness of the decision; that his submissions are substantial; and that the Board erred in law in making an unsupported decision, in refusing to allow his appeal as a refugee to go on in the face of clear evidence that he is a refugee, and, in its application of section 11(3).

La Commission d'appel de l'immigration refusa, aux termes de l'article 11, de permettre que l'appel d'une ordonnance d'expulsion interjeté par le requérant suive son cours. Le requérant allègue qu'il existe des doutes suffisants quant au bien-fondé de la décision; que ses arguments contiennent des moyens sérieux, que la Commission a commis une erreur de droit en rendant une décision non étayée en refusant de permettre que son appel, à titre de réfugié, suive son cours en dépit d'une preuve concluante que le requérant est un réfugié, et en appliquant l'article 11(3).

Held, leave to appeal should be refused. While it is doubtful whether an appeal lies under section 23 from a refusal to allow an appeal to go forward under section 11, no conclusion need be reached on the issue, for the application should be dismissed even if section 23 does apply. The question is whether a case has been made out. Under section 11, a person who has been ordered deported may appeal to the Board from the order if he is "a person who claims he is a refugee protected by the Convention"; his appeal must include a declaration under oath. The Board's duty was to refuse to allow the appeal to proceed unless on the basis of the consideration of the declaration, it was of the opinion that there were reasonable grounds to believe that, upon the hearing of the appeal, it could be established that applicant was a refugee protected by the Convention *i.e.* a person who, owing to a well-founded fear of being persecuted was outside the country of his nationality and unwilling or unable to avail himself of its protection. No reasonably arguable submission that the Board erred in law in not so concluding on the basis of its consideration of the declaration has been advanced.

Arrêt: l'autorisation d'interjeter appel devrait être refusée. Bien qu'il soit douteux que l'article 23 permette d'interjeter appel du refus (en vertu de l'article 11) de permettre qu'un appel suive son cours, il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce puisque la demande d'autorisation devrait être rejetée même si l'article 23 s'appliquait. Il nous faut déterminer si la demande est fondée. En vertu de l'article 11, une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion peut interjeter appel de cette ordonnance devant la Commission si elle est «une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention»; son appel doit contenir une déclaration sous serment. La Commission était tenue de refuser l'autorisation de poursuivre les procédures à moins de conclure, en se fondant sur l'examen de la déclaration, qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'à l'audition de l'appel, il serait possible d'établir que le requérant était un réfugié protégé par la Convention, c.-à-d. une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée, se trouvait hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne pouvait ou, du fait de cette crainte, ne voulait se réclamer de la protection de ce pays. On n'a présenté aucun argument raisonnablement convaincant à l'appui de la prétention que la Commission a commis une erreur de droit en ne concluant pas de la sorte, à la suite de l'examen de la déclaration.

APPLICATION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

L. Kearley for applicant.
G. Garton for respondent.

L. Kearley pour le requérant.
G. Garton pour l'intimé.

SOLICITORS:

Parkdale Community Legal Services,
Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent. a

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

JACKETT C.J.: This is an application in writing under Rules 324 and 1107 for leave to appeal to this Court from a decision of the Immigration Appeal Board. Leave is sought under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*, subsection (1) of which reads as follows: c

23. (1) An appeal lies to the Federal Court of Appeal on any question of law, including a question of jurisdiction, from a decision of the Board on an appeal under this Act if leave to appeal is granted by that Court within fifteen days after the decision appealed from is pronounced or within such extended time as a judge of that Court may, for special reasons, allow. d

The decision of the Immigration Appeal Board from which leave to appeal is sought is a decision "refusing to allow the Applicant's appeal to that Board from an order of deportation made against the Applicant . . . to go forward", which decision was made by that Board under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act* as amended by section 5 of chapter 27 of the Statutes of 1973-74, which section reads in part: e

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 f

(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;

PROCUREURS:

Parkdale Community Legal Services,
Toronto, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande écrite présentée en vertu des Règles 324 et 1107 en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel devant cette cour d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration, conformément à l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* dont voici le paragraphe (1): c

23. (1) Sur une question de droit, y compris une question de juridiction, il peut être porté à la Cour d'appel fédérale un appel d'une décision de la Commission visant un appel prévu par la présente loi, si permission d'interjeter appel est accordée par ladite Cour dans les quinze jours après le prononcé de la décision dont est appel ou dans tel délai supplémentaire qu'un juge de cette Cour peut accorder pour des motifs spéciaux. d

La présente demande vise une décision de la Commission d'appel de l'immigration «refusant de permettre que l'appel interjeté par le requérant devant la Commission d'une ordonnance d'expulsion prononcée contre lui . . . suive son cours». Cette décision a été rendue en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, modifié par l'article 5 du chapitre 27 des Statuts de 1973-74, dont voici quelques extraits: e

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 f

(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; g

(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.

(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.

While I have doubt that an appeal lies to this Court under section 23 (*supra*) from a decision (under section 11(3) (*supra*)) refusing to allow an appeal to proceed, no conclusion has to be reached on that question, in my view, to dispose of this application, because the application for leave should, in my view, be dismissed even if section 23 is applicable in the case of such a section 11(3) decision.

Assuming that section 23 is applicable to such a decision under section 11(3), the question is whether a case has been made out for granting leave to appeal from the Board's decision refusing to allow the appeal from the deportation order made by the Special Inquiry Officer to proceed. (No question arises on such an application as to whether a case has been made out for leave to appeal to this Court from the deportation order itself, if there were such an appeal.)

The grounds set out in the notice of motion read as follows:

1. That there is sufficient doubt as to the correctness of the decision of the Immigration Appeal Board to merit the consideration of this court on the questions of law.

2. That the submissions which the Applicant desires to present to this court (which submissions will be more fully set forth in the memorandum of points of law) are of a substantial nature.

3. That the Immigration Appeal Board erred in law in making a decision not supported at all by the evidence before it.

4. That the Immigration Appeal Board erred in law in refusing to allow the Applicant's appeal as a refugee to that Board to go

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.

^a (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.

^d Je ne suis pas certain que l'article 23 (précité) permette d'interjeter appel devant cette cour d'une décision (en vertu de l'article 11(3) précité) refusant de permettre qu'un appel suive son cours; toutefois, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce puisque la demande d'autorisation devrait être rejetée même si l'article 23 s'appliquait à une décision prise en vertu de l'article 11(3).

^f A supposer que l'article 23 s'applique effectivement à une décision rendue en vertu de l'article 11(3), il nous faut déterminer s'il existe des motifs raisonnables pour accorder l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission refusant de permettre que l'appel d'une ordonnance d'expulsion prononcée par un enquêteur spécial suive son cours. (Dans cette demande, il ne sera nullement question de savoir s'il existe des motifs raisonnables pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel devant cette cour de l'ordonnance d'expulsion même, à supposer qu'il soit question d'un tel appel.)

^h Les moyens avancés dans l'avis de requête se lisent comme suit:

[TRADUCTION] 1. Il existe des doutes suffisants quant au bien-fondé de la décision de la Commission d'appel de l'immigration pour justifier l'examen des questions de droit par cette cour.

2. Les arguments que le requérant se propose de soumettre à cette cour (arguments qui seront présentés plus en détail dans l'exposé des points de droit) contiennent des moyens sérieux.

3. La Commission d'appel de l'immigration a commis une erreur de droit en rendant une décision que la preuve soumise ne justifiait absolument pas.

^j 4. La Commission d'appel de l'immigration a commis une erreur de droit en refusant de permettre que l'appel du requé-

forward in the face of clear evidence that the applicant is a refugee.

5. That the Immigration Appeal Board erred in law in its application of Section 11, subsection (3) of the Immigration Appeal Board Act R.S.C. 1970, Chapter I-3, as amended.

In themselves, in my view, these "grounds" disclose no reasonably arguable question of "law" or "jurisdiction" upon which an attack on the Board's section 11(3) decision could be based. Furthermore, I find no such reasonably arguable question disclosed by the written submissions of counsel.

Briefly, as I understand it, the result of section 11 of the *Immigration Appeal Board Act* as enacted in 1973, in so far as applicable in this case, is

(a) that a person against whom a deportation order is made may appeal to the Board from that deportation order on a question of law or fact or mixed law and fact, *if* he is "a person who claims he is a refugee protected by the Convention" (section 11(1)),¹

(b) where a person claiming to be such a refugee does appeal, his appeal must include a "declaration under oath" containing specified information (section 11(2)), and

(c) where the Board receives such an appeal, a quorum of the Board is required to consider such "declaration" forthwith and if "on the basis of such consideration", it is not of opinion that there are reasonable grounds to believe that the "claim" to be such a refugee could, upon the hearing of the appeal, be established, it is required to "refuse to allow the appeal to proceed" (section 11(3)).

In this case, the applicant did appeal from a deportation order as a person who claimed to be a "refugee protected by the Convention" and, as required by section 11(2), he filed a declaration reading as follows:

¹ Whether or not he is such a refugee would appear to be completely irrelevant to the validity of the deportation order under the *Immigration Act*. Being such a refugee is, however, a possible basis for exercise of the Board's powers under section 15 of the *Immigration Appeal Board Act* if the appeal is allowed to proceed and is dismissed.

rant, à titre de réfugié, suive son cours en dépit d'une preuve concluante que le requérant est un réfugié.

5. La Commission d'appel de l'immigration a commis une erreur de droit en appliquant l'article 11 paragraphe (3) de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration S.R.C. 1970, chapitre I-3, avec ses modifications.

A mon avis, ces «moyens» ne révèlent eux-mêmes aucune question sérieuse de «droit» ou de «compétence» pouvant servir de fondement à une contestation de la décision prise par la Commission en vertu de l'article 11(3). En outre, la plaidoirie écrite de l'avocat ne soulève pas non plus de question sérieuse.

Voici brièvement comment je conçois en l'espèce l'application de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, modifié en 1973:

a) une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion peut interjeter appel devant la Commission de cette ordonnance d'expulsion en se fondant sur une question de droit, une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, *si* elle est «une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention» (article 11(1)),¹

b) lorsqu'une personne qui prétend être un réfugié interjette appel, l'avis d'appel doit contenir une «déclaration sous serment» contenant des renseignements précis (article 11(2)), et

c) lorsque la Commission reçoit un tel avis d'appel un groupe de membres de la Commission formant quorum doit immédiatement examiner la «déclaration» et si, «se fondant sur cet examen», la Commission estime qu'il n'y a pas de motifs raisonnables de croire que le bien-fondé de la «prétention» qu'elle est un réfugié pourrait être établi s'il y avait audition de l'appel, elle doit «refuser cette autorisation» (article 11(3)).

En l'espèce le requérant a effectivement interjeté appel d'une ordonnance d'expulsion se prétendant «un réfugié que protège la Convention» et, conformément à l'article 11(2), il a déposé une déclaration qui se lit comme suit:

¹ La validité de l'ordonnance d'expulsion prononcée en vertu de la *Loi sur l'immigration* ne dépend aucunement de la question de savoir s'il s'agit vraiment d'un réfugié. Cependant, le fait d'être un réfugié pourrait être considéré par la Commission comme un motif justifiant l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, si l'appel suit son cours et est ensuite rejeté.

1. I was persecuted in Poland in that I was harassed in the exercise of my religion—the principal of the school which I attended singled out religious students for compulsory outside labour on Sundays to prevent the exercise of our faith.

2. I was prevented from getting employment due to my refusal to join the Communist Party or its youth organization, and was forced to pay bribe money to get any job at all.

3. I was denied permission to enter grade 12 due to my non-membership in the party and my religious belief.

4. I was forced to bribe a Government official to obtain a Polish passport to flee to Canada. I will undoubtedly be prosecuted for this Act.

5. The immediate reason that I decided to leave Poland was my draft into the armed forces, however, I had long believed that the Government of Poland would prevent me from achieving a decent life due to my refusal to renounce Christianity, and became [sic] a party member.

6. I did not receive a full and proper hearing at the Special Inquiry since

(a) The Special Inquiry Officer refused my counsel the right to inspect the record of my interview with the Officer-in-Charge.

(b) The Special Inquiry Officer refused me an adjournment to seek appropriate legal action to require that the document be released to my counsel.

(c) The Special Inquiry Officer refused my counsel permission to question me about my status as refugee, and treated the decision of the Interdepartmental Committee on Refugees as final; and

(d) I was effectively deemed a right to counsel because I was advised that I would not require counsel. Therefore I assented to being represented by my 70 year old great-aunt, whose presentation on my behalf was incoherent and incompetent.

As I understand the Board's duty under section 11(3) in this case, it was to refuse to allow the appeal to proceed, unless "on the basis" of its "consideration" of the above declaration, it was of opinion that there were reasonable grounds to believe that, upon the hearing of the appeal, it could be established that the appellant was a refugee protected by the Convention, which, by reference to the "Convention", means that, in this case, they had to make such an order unless they concluded that it was reasonable to believe that it could be established that he was a person who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, was outside the country of his nationality and was unable or unwilling to avail himself of the

[TRADUCTION] 1. J'ai été victime de persécutions en Pologne où l'on essayait de m'empêcher de pratiquer ma religion—le directeur de l'école où je faisais mes études, désignait systématiquement les étudiants pratiquants pour le travail obligatoire à l'extérieur le dimanche pour les empêcher de pratiquer leur religion.

a 2. Je ne pouvais pas obtenir du travail parce que je refusais de me joindre au parti communiste ou à son organisation des jeunes communistes et j'ai été obligé de verser des pots-de-vin pour enfin obtenir un emploi.

b 3. Je n'ai pu obtenir la permission d'entreprendre ma 12^e année de scolarité à cause de ma religion et de mon refus d'adhérer au parti.

4. J'ai dû soudoyer un fonctionnaire du gouvernement pour obtenir un passeport polonais afin de gagner le Canada et l'on engagera certainement des poursuites contre moi.

c 5. C'est ma conscription dans les forces armées qui m'a finalement décidé à quitter le pays. De plus, j'étais persuadé depuis longtemps que le gouvernement polonais m'empêcherait d'avoir un mode de vie convenable parce que je refusais de renoncer à ma religion et de m'inscrire au parti.

d 6. Je n'ai pas bénéficié d'une audition pleine et entière à l'enquête spéciale étant donné que

a) L'enquêteur spécial a dénié à mon avocat le droit d'examiner le compte rendu de mon entrevue avec le préposé.

e b) L'enquêteur spécial a refusé de m'accorder un délai pour entreprendre les démarches judiciaires nécessaires pour faire remettre ce document à mon avocat.

c) L'enquêteur spécial n'a pas autorisé mon avocat à m'interroger sur mon statut de réfugié sous prétexte que la décision du Comité interministériel sur les réfugiés était définitive; et

f d) A toutes fins utiles, on m'a dénié le droit à un avocat parce qu'on m'a dit que ce ne serait pas nécessaire. J'ai donc accepté d'être représenté par ma grand-tante âgée de 70 ans qui a présenté mon cas de façon incohérente et maladroite.

g A mon sens, la Commission était tenue, aux termes de l'article 11(3) de refuser l'autorisation de poursuivre les procédures à moins de conclure, en «se fondant sur» son «examen» de la déclaration précitée, qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'à l'audition de l'appel, il serait possible d'établir que le requérant était un réfugié protégé par la Convention; si l'on se reporte à la «Convention» cela signifie en l'espèce que la Commission devait rendre cette ordonnance à moins de conclure qu'il était raisonnable de croire que l'on pourrait établir qu'il était une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvait hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne pouvait ou, du fait de cette crainte, ne

protection of that country.² In my view, no reasonably arguable submission has been put forward for the contention that the Board erred in law in not reaching that conclusion on the basis of its consideration of the declaration and I have not myself been able to detect any such reasonably arguable submission.

In my view, for the above reason, leave to appeal should be refused.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

HYDE D.J.: I concur.

² See the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and section 1 of chapter 27 of the Statutes of 1973-74.

voulait se réclamer de la protection de ce pays.² A mon avis, on n'a présenté aucun argument raisonnablement convaincant à l'appui de la prétention selon laquelle la Commission a commis une erreur de droit en ne concluant pas de la sorte, à la suite de l'examen de la déclaration; pour ma part, je n'ai pu déceler aucun argument raisonnablement convaincant.

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'autorisation d'interjeter appel devrait être refusée.

* * *

LE JUGE PRATTE: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je souscris.

² Voir la Convention relative au statut des réfugiés signée en 1951 ainsi que l'article 1 du chapitre 27 des Statuts du Canada de 1973-74.