

76-A-305

76-A-305

Anna Maslej (Applicant)

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—Application for leave to appeal decision of Immigration Appeal Board refusing to allow appeal from deportation order to go forward—Whether section 11(3) of Immigration Appeal Board Act deprived applicant of right to fair hearing in that no opportunity for oral hearing provided and in that quorum of Board considered matters other than the declaration submitted as required by section 11(2)—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 11(2),(3)—Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, s. 2(a),(e).

Applicant applied for leave to appeal a decision of the Immigration Appeal Board refusing to allow her appeal from a deportation order. Applicant relied on the argument presented in the *Lugano* case ([1976] 2 F.C. 438), but submitted additionally that section 11(3) of the *Immigration Appeal Board Act* deprived her of a fair hearing in that she was not given an opportunity for an oral hearing on the issue of whether or not her appeal should be allowed to proceed, and in that the quorum of the Board considered matters other than the declaration required by section 11(2) in reaching its decision.

Held, the application is dismissed for the reasons given in the *Lugano* application. As to the additional submissions, the deportation order establishes that, in the absence of some special privilege, applicant has no right to remain in Canada. She attempts not to assert such a right, but to obtain a discretionary privilege. Section 11(3) provides the means for determining whether an appeal should be allowed to proceed. The *Fuentes* case ([1974] 2 F.C. 331) has held that only the declaration may be assessed by the quorum of the Board, and the *Lugano* case held that on that evidence only the quorum has the jurisdiction to decide "whether there exist reasonable grounds to believe that it is more likely than not, on a balance of probabilities, the applicant can prove his status as a refugee at a full hearing of the Board." The *Prata* decision ([1976] 1 S.C.R. 376) rules out the necessity of the further step of requiring the person affected to be heard. As to the quorum of the Board's reference to the "common knowledge" in its reasons, no tribunal can approach a problem devoid of knowledge of a general nature. The quorum did not consider facts, information or evidence not contained in the declaration.

Anna Maslej (Requérante)

c.

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

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

Immigration—Demande d'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration refusant de permettre que l'appel d'une ordonnance d'expulsion suive son cours—L'article 11(3) de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration prive-t-il la requérante de son droit à une audition impartiale de sa cause puisqu'elle n'a pas la possibilité d'être entendue et que le groupe de membres de la Commission formant quorum a examiné des questions autres que la déclaration établie conformément à l'article 11(2)?—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11(2),(3)—Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44, art. 2(a),(e).

La requérante a sollicité l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration refusant de permettre que l'appel interjeté par la requérante d'une ordonnance d'expulsion suive son cours. La requérante a adopté la thèse avancée dans l'affaire *Lugano* ([1976] 2 C.F. 438), mais elle a prétendu en outre que l'article 11(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* la privait de l'audition impartiale de sa cause puisqu'elle n'avait pas la possibilité d'être entendue sur la question de savoir si son appel pouvait suivre son cours, et que le groupe de membres de la Commission formant quorum avait examiné des questions autres que la déclaration établie conformément aux exigences de l'article 11(2) pour prendre sa décision.

Arrêt: la requête est rejetée pour les motifs énoncés dans l'affaire *Lugano*. En ce qui concerne les autres prétentions, l'ordonnance d'expulsion démontre qu'en l'absence de privilèges particuliers, la requérante n'a pas le droit de demeurer au Canada. Elle ne cherche pas à faire valoir un droit, mais à obtenir un privilège discrétionnaire. L'article 11(3) décrit la marche à suivre pour déterminer si un appel peut suivre son cours. Il a été décidé, dans l'affaire *Fuentes* ([1974] 2 C.F. 331), que le groupe de membres de la Commission formant quorum ne peut examiner que la déclaration, et, dans l'affaire *Lugano*, qu'il 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. La décision *Prata* ([1976] 1 R.C.S. 376) exclut l'exigence supplémentaire de l'audition de la personne concernée. A l'égard de l'emploi, par le groupe de membres de la Commission de l'expression «il est notoire», on peut remarquer qu'un tribunal ne peut aborder un problème sans avoir de connaissances générales. Le groupe de membres formant quorum n'a pas examiné des faits, des renseignements ou des preuves qui n'étaient pas mentionnés dans la déclaration.

Lugano v. Minister of Manpower and Immigration [1976] 2 F.C. 438, followed. *Minister of Manpower and Immigration v. Fuentes* [1974] 2 F.C. 331; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration* [1976] 1 S.C.R. 376, affirming [1972] F.C. 1405, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

I. W. Bardyn for applicant.
G. R. Garton for respondent.

SOLICITORS:

Bardyn & Zalucky, Toronto, for applicant.
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 order granting the applicant leave to appeal the decision of the Immigration Appeal Board made on January 16, 1976, wherein the Board, pursuant to section 11(3) of the *Immigration Appeal Board Act*, (hereinafter called the Act) refused to allow the applicant's appeal from a deportation order made by a Special Inquiry Officer to go forward.

Counsel for the applicant adopted and relied on the argument of counsel in *Lugano v. Minister of Manpower and Immigration* [1976] 2 F.C. 438 which was heard on the same day preceding this application. For the reasons given this day on that application we cannot agree with the submissions made therein.

However, counsel also attacked the Board's decision on two additional grounds: (a) he urged that section 11(3) deprived the applicant of the fair hearing required to be given to all persons by section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* in that she was not given an opportunity for an oral hearing on the issue as to whether or not her appeal ought to be allowed to proceed, and (b) because in reaching their decision, the quorum of the Board in their reasons for judgment considered matters other than the declaration submitted in the form required by section 11(2) of the Act.

Arrêt suivi: *Lugano c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 2 C.F. 438. Arrêts appliqués: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Fuentes* [1974] 2 C.F. 331; *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 1 R.C.S. 376, confirmant [1972] C.F. 1405.

REQUÊTE.

AVOCATS:

I. W. Bardyn pour la requérante.
G. R. Garton pour l'intimé.

PROCUREURS:

Bardyn & Zalucky, Toronto, pour la requérante.
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: La demanderesse sollicite une ordonnance l'autorisant à interjeter appel de la décision rendue le 16 janvier 1976, par la Commission d'appel de l'immigration dans laquelle elle refusait, conformément à l'article 11(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* (ci-après appelée la Loi), de permettre que l'appel interjeté par la requérante d'une ordonnance d'expulsion décernée par l'enquêteur spécial suive son cours.

L'avocat de la requérante a adopté les thèses avancées dans l'affaire *Lugano c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 2 C.F. 438 entendue le même jour, avant la présente demande. Pour les motifs indiqués à l'occasion de la première demande, nous ne pouvons admettre ces prétentions.

Mais l'avocat a contesté les décisions de la Commission sur deux autres points: il a fait valoir a) que l'article 11(3) privait la requérante de l'audition impartiale de sa cause à laquelle elle avait droit en vertu de la *Déclaration canadienne des droits* puisqu'elle n'avait pas la possibilité d'être entendue sur la question de savoir si son appel pouvait suivre son cours, et que b) pour rendre sa décision, le groupe de membres de la Commission formant quorum avait examiné dans ses motifs des questions autres que la déclaration établie conformément aux exigences de l'article 11(2) de la Loi.

In dealing with counsel's first submission, I do not think that I can do better than to refer to some of the observations made by Martland J. in dealing with the philosophy and scheme of the *Immigration Act*, in *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*¹. While he was dealing with other sections of the *Immigration Appeal Board Act*, in my opinion, the observations which he made at page 380 are by analogy, equally applicable in considering the Board's jurisdiction under section 11(3).

In considering whether the *audi alteram partem* rule can be invoked in the present case it is necessary to consider the following circumstances. The appellant is seeking to remain in Canada, but the deportation order, which is not now challenged, establishes that, in the absence of some special privilege existing, he has no right whatever to remain in Canada. He does not, therefore, attempt to assert such a right, but, rather, attempts to obtain a discretionary privilege. [The emphasis is mine.]

The position of an alien, at common law, was briefly summarized by Lord Denning M.R. in the recent case of *R. v. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741 at p. 747, as follows:

At common law no alien has any right to enter this country except by leave of the Crown; and the Crown can refuse leave without giving any reason; see *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149 at 168. If he comes by leave, the Crown can impose such conditions as it thinks fit, as to his length of stay, or otherwise. He has no right whatever to remain here. He is liable to be sent home to his own country at any time if, in the opinion of the Crown, his presence here is not conducive to the public good; and for this purpose, the executive may arrest him and put him on board a ship or aircraft bound for his own country: see *R. v. Brixton Prison (Governor), ex parte Soblen* [1963] 2 Q.B. 243 at 300, 301. The position of aliens at common law has since been covered by various regulations; but the principles remain the same.

The right of aliens to enter and remain in Canada is governed by the *Immigration Act*. That statute provides for the making of deportation orders, in the circumstances defined in the Act. Such an order was made with respect to the appellant and it is conceded that it was valid.

The same general principles apply to this case.

Mr. Justice Martland then at page 383 of the *Prata* report referred to the reliance of counsel for Prata on section 2(a) and (e) of the *Canadian Bill of Rights* and in respect of that submission adopted the reasoning of Jackett C.J., on Prata's appeal

¹ [1976] 1 S.C.R. 376.

En ce qui concerne la première prétention de l'avocat, je ne puis que renvoyer à certaines remarques du juge Martland, dans l'affaire *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*¹, sur la conception générale et l'économie de la *Loi sur l'immigration*. Je pense que ses remarques à la page 380, bien que visant d'autres articles de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, s'appliquent également, par analogie, à l'examen de la compétence de la Commission aux termes de l'article 11(3).

En étudiant si la règle *audi alteram partem* peut être invoquée en l'espèce, il faut examiner les circonstances suivantes. L'appelant cherche à demeurer au pays, mais l'ordre d'expulsion, qui n'est pas contesté ici, établit que, s'il ne peut bénéficier d'aucun privilège particulier, il n'a aucun droit de demeurer au Canada. Par conséquent, il ne cherche pas à faire reconnaître un droit, mais il tente plutôt d'obtenir un privilège discrétionnaire. [C'est moi qui souligne.]

La situation d'un étranger en *common law* a été brièvement résumée par lord Denning, maître des rôles, dans l'affaire récente *R. v. Governor of Pentonville Prison*, [1973] 2 All E.R. 741, à la p. 747, de la façon suivante:

[TRADUCTION] En *common law*, un étranger n'a aucun droit d'entrer dans ce pays sauf avec la permission de la Couronne, permission qu'elle peut refuser sans fournir aucun motif: voir *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [1969] 2 Ch. 149, à la p. 168. Lorsque permission lui est accordée, la Couronne peut imposer les conditions qu'elle juge nécessaires, à l'égard de la durée de son séjour ou à tout autre égard. Il n'a aucun droit absolu de demeurer ici. Il est susceptible d'être renvoyé dans son propre pays si en aucun temps, la Couronne juge que sa présence ici ne contribue pas à l'intérêt public; et à cette fin, les autorités peuvent le mettre sous arrêt et le conduire à bord d'un navire ou d'un aéronef à destination de son pays: voir *R. v. Brixton Prison (Governor), ex parte Soblen*, [1963] 2 Q.B. 243 aux pp. 300 et 301. La situation des étrangers en *common law* a depuis fait l'objet de divers règlements mais les principes demeurent inchangés.

Le droit des étrangers d'entrer et de demeurer au Canada, est régi par la *Loi sur l'immigration*. Celle-ci prévoit l'établissement d'ordonnances d'expulsion selon les conditions qu'elle prescrit. Une telle ordonnance a été rendue à l'égard de l'appelant et les parties reconnaissent sa validité.

Les mêmes principes généraux s'appliquent à cette affaire.

Puis, à la page 383, le juge Martland fait remarquer que l'avocat de Prata se fonde sur l'article 2(a) et (e) de la *Déclaration canadienne des droits* et, à l'égard de cette prétention, adopte le raisonnement du juge en chef Jackett au sujet de l'appel interjeté

¹ [1976] 1 R.C.S. 376.

before this Court². The quotation [at page 1413] from Chief Justice Jaccett's reasons is pertinent in the consideration of counsel's submissions in this case.

In considering the arguments of the appellant based on the *Canadian Bill of Rights*, it is important to have in mind that everything of which the appellant feels aggrieved in this matter is the direct result of the deportation order. There is, however, no attack on the validity of the deportation order and there is no contention that that order was not made in accordance with the procedure laid down by the *Immigration Act* and Regulations for making such an order. Neither is there any contention that that procedure does not meet the requirements of "due process" contemplated by section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* or "the principles of fundamental justice" contemplated by section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. To the extent, therefore, if any, that the deportation order has interfered with the appellant's "life, liberty, security of the person or enjoyment of property" or has affected his "rights" or "obligations", there has been no conflict with the requirements of section 2 of the *Canadian Bill of Rights* in relation to section 1(a) or section 2(e) thereof.

Section 11(3) provides the method whereby it is determined whether an appeal from a deportation order ought to be allowed to proceed where the proposed appellant claims refugee status. As has been held in the *Fuentes*³ case only the declaration may be considered by the quorum of the Board in reaching its decision under that section. The purpose of the section is obviously to screen applications based on allegations of entitlement to refugee status. In the *Lugano* case, (*supra*) we have held [at page 443] that section 11(3) requires an assessment 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.

That is a limited and defined jurisdiction to be exercised as a matter of discretion by the quorum of the Board.

The reasoning in the *Prata* decision (*supra*) clearly rules out, in our view, the necessity of the further step suggested of requiring the person affected to be heard.

The second ground of attack by applicant's counsel is based on the inclusion of the following

par Prata devant cette cour². L'extrait [à la page 1413] des motifs rendus par le juge en chef Jaccett s'appliquent à l'examen des prétentions de l'avocat dans la présente affaire.

- ^a Dans l'étude des arguments de l'appellant fondés sur la *Déclaration canadienne des droits*, il est important de garder présent à l'esprit que tout ce que l'appellant attribue à une injustice, dans la présente affaire, est le résultat direct de l'ordonnance d'expulsion. Toutefois, il ne conteste pas la validité de l'ordonnance d'expulsion et il ne prétend pas que l'ordonnance n'ait pas été rendue conformément à la procédure prévue par la *Loi sur l'immigration* et ses règlements d'application. Il ne prétend pas non plus que la procédure n'ait pas été une «application régulière de la loi», aux termes de l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, ou qu'elle n'ait pas été conforme «aux principes de justice fondamentale», aux termes de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Par conséquent, dans la mesure où l'on peut dire que l'ordonnance d'expulsion a porté atteinte à son droit «à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens» ou qu'elle a modifié ses «droits» et «obligations», il n'y a eu aucune violation de l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, par rapport aux articles 1a) ou 2e) de celle-ci.

L'article 11(3) décrit la marche à suivre pour déterminer si un appel d'une ordonnance d'expulsion peut suivre son cours lorsque le demandeur revendique le statut de réfugié. Aux termes du jugement *Fuentes*³, le groupe de membres de la Commission formant quorum ne peut examiner que la déclaration pour rendre sa décision conformément à cet article. Celui-ci a manifestement pour but de filtrer les demandes fondées sur la revendication du statut de réfugié. Dans l'affaire *Lugano* (précitée) nous avons jugé [à la page 443] que l'article 11(3) exige que le groupe formant quorum évalue 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.

Le groupe de membres de la Commission formant quorum jouit donc d'un pouvoir discrétionnaire pour exercer cette compétence limitée.

Le raisonnement suivi dans la décision *Prata* (précitée) exclut nettement, à notre avis, l'exigence supplémentaire de l'audition de la personne concernée.

L'avocat de la demanderesse reproche en second lieu au groupe de membres de la Commission

² [1972] F.C. 1405.

³ [1974] 2 F.C. 331.

² [1972] C.F. 1405.

³ [1974] 2 C.F. 331.

words by the quorum of the Board in their reasons for judgment:

It is common knowledge that in Poland there are thousands upon thousands of Poles of Ukranian origin and surely all these Ukranians are not in danger of being persecuted.

This submission can be disposed of shortly by the observation that no tribunal can approach a problem with its collective mind blank and devoid of any of the knowledge of a general nature which has been acquired in common with other members of the general public, through the respective lifetimes of its members, including, perhaps most importantly, that acquired from time to time in carrying out their statutory duties. In our view, the statement made in the Board's reasons for judgment, of which the applicant complains, falls within that category.

The quorum of the Board did not, in making reference to the "common knowledge" in their reasons, consider facts, information or evidence not contained in the declaration made under section 11 and therefore did not, in our opinion, err in law in making their determination under subsection (3) of that section.

Accordingly, the application for leave to appeal will be dismissed.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

MACKEY D.J.: I agree.

formant quorum d'avoir inclus l'expression suivante dans les motifs de sa décision:

[TRADUCTION] Il est notoire qu'il existe en Pologne des milliers de polonais d'origine ukrainienne et tous ces ukrainiens ne courent certainement pas le risque d'être persécutés.

On peut statuer rapidement sur ces prétentions en faisant remarquer qu'un tribunal ne peut aborder un problème avec un esprit collectif absolument exempt de connaissances générales, communes à d'autres membres de la société et acquises par expérience individuelle, y compris, et c'est peut-être le plus important, les connaissances acquises par les membres du tribunal à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Nous pensons que la déclaration de la Commission, dont se plaint la demanderesse, entre dans cette catégorie.

En se rapportant au fait «notoire» mentionné dans ses motifs, le groupe de membres de la Commission formant quorum n'a pas examiné des faits, des renseignements ou des preuves qui n'étaient pas mentionnés dans la déclaration établie en vertu de l'article 11 et n'a donc commis aucune erreur de droit, à mon avis, en statuant conformément au paragraphe (3) de cet article.

Les demandes d'autorisation d'appel sont donc rejetées.

* * *

LE JUGE RYAN: J'y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: J'y souscris.