

A-492-77

A-492-77

Marleny de Fatima Cardona Alvarez (*Applicant*)Marleny de Fatima Cardona Alvarez (*Requérante*)

v.

a. c.

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

Court of Appeal, Heald and Le Dain JJ. and MacKay D.J.—Toronto, May 18; Ottawa, June 8, 1978.

b Cour d'appel, les juges Heald et Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 18 mai; Ottawa, le 8 juin 1978.

Immigration — Deportation — Written request for reasons of Immigration Appeal Board denied because request not made within 30 days of disposition of appeal as prescribed by Rule 19 of Immigration Appeal Board Rules — Whether or not Rule 19 is ultra vires the Immigration Appeal Board Act — Whether or not refusal to give reasons invalidates the decision — Whether or not Board failed to exercise its equitable jurisdiction under s. 15 of the Act — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 7(3), 8(1), 15(1) — Immigration Appeal Board Rules, SOR/67-559, Rule 19.

c *Immigration — Expulsion — La demande écrite à la Commission d'appel de l'immigration de motiver sa décision a été rejetée, n'ayant pas été présentée dans les 30 jours comme le prévoit la Règle 19 de la Commission d'appel de l'immigration — La Règle 19 est-elle ultra vires eu égard à la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration? — Le refus de motiver la décision a-t-il pour effet de l'invalider? — La Commission a-t-elle omis d'exercer le pouvoir que lui confère l'art. 15 de la Loi pour rendre une décision conforme aux notions de justice? — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 7(3), 8(1), et 15(1) — Règles de la Commission d'appel de l'immigration, DORS/67-559, Règle 19.*

This is an appeal from a decision of the Immigration Appeal Board dismissing an appeal from a deportation order made against appellant. Appellant requested the Board by letter to give reasons for its decision, but the Board refused to do so on the ground that the request was not made within 30 days of the date of the disposition of the appeal, as required by section 19 of the *Immigration Appeal Board Rules*. The grounds for appeal are that section 19 of the Rules is *ultra vires* the *Immigration Appeal Board Act* and the refusal to give reasons for the decision invalidates the decision, and the Board failed to exercise its equitable jurisdiction under section 15 of the Act.

e L'appelante de son appel d'une ordonnance d'expulsion. L'appelante a demandé par écrit à la Commission de motiver sa décision. Sa demande a été rejetée parce qu'elle a été faite après l'expiration du délai de 30 jours à compter de la date de la décision, ainsi que le prévoit la Règle 19 de la Commission d'appel de l'immigration. L'appelante invoque comme moyens d'appel que la Règle 19 des règles est *ultra vires* eu égard à la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*; que le refus de motiver la décision invalide celle-ci; et que la Commission n'a pas exercé le pouvoir que lui confère l'article 15 de la Loi pour rendre une décision conforme aux notions de justice.

Held, the appeal is dismissed. Rule 19 is inconsistent with section 7(3) in so far as it limits the time within which a request for reasons may be made and as such is *ultra vires*. It abridges the right which is conferred in unqualified terms by section 7(3). Had Parliament intended that there be a time limit within which a request for reasons may be made it would presumably have expressly authorized the Board to fix such a limit. The duty to give reasons is not a condition precedent to the exercise of the power of decision or a part of the decision. It is a duty that arises upon request after the disposition of the appeal. Failure to give reasons in such circumstances cannot affect the jurisdiction of the Board to make the decision or otherwise be an error of law in making the decision. The remedy in such case must be by way of *mandamus* under section 18 of the *Federal Court Act*. No inference that the Board did not consider equitable relief may be drawn from a refusal to give reasons upon the ground that the request was not made within the time fixed by the Rules. There is no basis for concluding here that failure to give reasons was because the Board had not considered the equitable relief provided by section 15.

g *Arrêt*: l'appel est rejeté. La Règle 19 est incompatible avec l'article 7(3) de la Loi dans la mesure où elle fixe un délai pour le dépôt d'une demande de communication des motifs et, à ce titre, elle est *ultra vires*. Elle limite un droit qui a été accordé sans restriction par l'article 7(3). Si le législateur avait voulu fixer un délai pour le dépôt des demandes de communication des motifs, il aurait expressément habilité la Commission à fixer un tel délai. L'obligation de motiver la décision n'est ni une condition préalable de l'exercice de la juridiction ni un élément de cette décision. C'est une obligation qui découle de la demande faite à l'issue de l'appel. Le refus de motiver la décision ne saurait en l'espèce, ni affecter la compétence de la Commission ni constituer une erreur de droit entachant la décision. Le recours dans ce cas doit être un bref de *mandamus* visé à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. On ne saurait conclure à la suite du refus de motiver pour cause d'expiration du délai fixé par les Règles, que la Commission n'a pas tenu compte du redressement fondé sur des considérations de justice. En l'espèce, rien ne permet de conclure que la Commission, en refusant de motiver sa décision, n'a pas considéré le redressement fondé sur des considérations de justice que prévoit l'article 15.

APPEAL.

COUNSEL:

Gale Rubenstein for applicant.
Brian Segal for respondent.

SOLICITORS:

Atlin, Goldenberg, Cohen & Armel, Toronto,
for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

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

LE DAIN J.: This is an appeal from a decision of the Immigration Appeal Board on March 3, 1977 dismissing an appeal from a deportation order made against the appellant on April 30, 1976. The appellant requested the Board by letter dated April 13, 1977 to give reasons for its decision, but the Board refused to do so on the ground that the request was not made within thirty days of the date of the disposition of the appeal as required by Rule 19 of the *Immigration Appeal Board Rules*, SOR/67-559, which reads as follows:

19. Where either of the parties to an appeal requests the Board to give reasons for its disposition of the appeal, pursuant to subsection (3) of section 7 of the Act, such request shall be made in writing, signed by the party making it or his counsel and filed with the Registrar within thirty days of the date of the disposition of the appeal.

The grounds of appeal are the following:

1. Rule 19 of the Rules is *ultra vires* the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, and the refusal to give reasons for the decision invalidates the decision; and
2. The Board failed to exercise its equitable jurisdiction under section 15 of the Act.

The provision of the Act which requires the Board to give reasons for its decision is section 7(3), which reads as follows:

7. ...

(3) The Board may, and at the request of either of the parties to the appeal shall, give reasons for its disposition of the appeal.

APPEL.

AVOCATS:

Gale Rubenstein pour la requérante.
Brian Segal pour l'intimé.

PROCUREURS:

Atlin, Goldenberg, Cohen & Armel, 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 LE DAIN: Il s'agit en l'espèce d'un recours en appel contre une décision du 3 mars 1977 de la Commission d'appel de l'immigration qui a débouté l'appelante de son appel d'une ordonnance d'expulsion prise le 30 avril 1976. Par lettre en date du 13 avril 1977, l'appelante a demandé à la Commission de motiver sa décision. Sa demande a été rejetée parce qu'elle a été faite après l'expiration du délai de trente jours à compter de la date de la décision, ainsi que le prévoit la Règle 19 de la Commission d'appel de l'immigration, DORS/67-559. Voici ce que dit cette règle:

19. Lorsque l'une ou l'autre des parties à un appel demande à la Commission de motiver sa décision, conformément au paragraphe (3) de l'article 7 de la Loi, cette demande doit être faite par écrit et être signée par la personne faisant ladite demande ou par son conseiller et être déposée auprès du registraire dans les trente jours de la date de la décision.

Les moyens invoqués en l'espèce par l'appelante sont les suivants:

1. La Règle 19 est *ultra vires* eu égard à la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, et le refus de motiver la décision invalide celle-ci; et
2. La Commission n'a pas exercé le pouvoir que lui confère l'article 15 de la Loi pour rendre une décision conforme aux notions de justice.

L'article 7(3) de la Loi qui impose à la Commission l'obligation de motiver ses décisions, porte:

7. ...

(3) La Commission peut, et doit à la demande de l'une ou de l'autre des parties à l'appel, motiver sa décision quant à l'appel.

Section 8(1) of the Act empowers the Board to make rules as follows:

8. (1) The Board may, subject to the approval of the Governor in Council, make rules not inconsistent with this Act governing the activities of the Board and the practice and procedure in relation to appeals to the Board under this Act.

Rule 19, quoted above, purports to have been made in the exercise of this authority. It must be conceded that the Rule is broadly speaking one "governing the activities of the Board and the practice and procedure in relation to appeals", but in my opinion it is one that is inconsistent with section 7(3) in so far as it limits the time within which a request for reasons may be made, and as such is *ultra vires*. It abridges the right which is conferred in unqualified terms by section 7(3). Rule 19 suggests that a request for reasons may be made only after the disposition of an appeal. This in itself is clearly inconsistent with section 7(3), which implies no such limitation. Had Parliament intended that there be a time limit within which a request for reasons may be made it would presumably have expressly authorized the Board to fix such a limit as it did in section 19 of the Act with respect to notice of appeal. It may well be desirable, from a practical point of view, that there be such a time limit, but the power to fix one cannot in my opinion be found in the terms of section 8(1).

The next question is whether a refusal to give reasons, pursuant to a request for reasons following the disposition of an appeal, vitiates or invalidates the decision of the Board. I do not see how it can do so. The duty to give reasons in such a case is not a condition precedent to the exercise of the power of decision or a part of the decision. It is a duty that arises upon request after the disposition of the appeal. I cannot see how the failure to give reasons in such circumstances can affect the jurisdiction of the Board to make the decision or otherwise be an error of law in making the decision. The remedy in such case must be by way of *mandamus* under section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. Where the duty to give reasons arises before the decision is made there is authority to support the view that the failure to give reasons, or sufficient reasons, may be a ground for setting the decision aside. But in the present case the Board did not, at the time it

L'article 8(1) de la Loi qui habilite la Commission à établir ses propres règles, porte:

8. (1) La Commission peut, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règles non incompatibles avec la présente loi en ce qui concerne son activité et la pratique et la procédure relatives aux appels à la Commission prévus par la présente loi.

La Règle 19 précitée a été établie en vertu de cette autorisation. Il faut admettre que, généralement parlant, il s'agit là d'une règle concernant l'«activité [de la Commission] et la pratique et la procédure relatives aux appels». J'estime cependant qu'elle est incompatible avec l'article 7(3) de la Loi dans la mesure où elle fixe un délai pour le dépôt d'une demande de communication des motifs et qu'à ce titre, elle est *ultra vires*. Elle limite un droit qui a été accordé sans restriction par l'article 7(3). Elle implique qu'une demande de communication des motifs ne peut être faite qu'à l'issue de l'appel. Dans cet ordre d'idées, elle est manifestement incompatible avec l'article 7(3) qui n'impose pas une telle restriction. Si le législateur avait voulu fixer un délai pour le dépôt des demandes de communication des motifs, il aurait expressément habilité la Commission à fixer un tel délai, comme il l'a fait à l'article 19 de la Loi en ce qui concerne le délai d'appel. Sur le plan pratique, un tel délai eût été souhaitable mais le pouvoir d'en fixer un ne peut, à mon avis, se fonder sur l'article 8(1).

La question suivante est celle de savoir si la décision de la Commission est viciée ou invalidée par son refus de la motiver malgré une demande faite après la date de cette décision. Il faut y répondre par la négative. L'obligation de motiver la décision n'est ni une condition préalable de l'exercice de la juridiction ni un élément de cette décision. C'est une obligation qui découle de la demande faite à l'issue de l'appel. Dans ce contexte, le refus de motiver la décision ne saurait, à mon avis, ni affecter la compétence de la Commission ni constituer une erreur de droit entachant la décision. Le recours dans ce cas doit être un bref de *mandamus* visé à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Si l'obligation de motiver était antérieure à la décision, on aurait pu invoquer la jurisprudence pour demander l'annulation de cette décision pour défaut de motifs ou pour motifs insuffisants. Mais, en l'espèce, la Commission n'était pas tenue, au

rendered its decision, have a duty to give reasons. That duty only arose upon the request for reasons.

The appellant also contended that the Board failed to exercise its equitable or humanitarian jurisdiction under section 15(1) of the *Immigration Appeal Board Act*, and that this may be inferred not only from the transcript of the hearing but also from the failure to give reasons. The appellant was not represented by counsel at the hearing. She was informed of her right to counsel, but she expressed the wish to proceed without counsel. The appellant does not base any argument on the lack of counsel as such, although she may suggest that there was a particular duty on the Board in such circumstances to make sure that everything that could have a bearing on the question of equitable relief was elicited in the course of the appellant's testimony. The words "having regard to all the circumstances" in section 15(1) may well imply not only that the Board must consider all the evidence that is put before it by a party of his own initiative but must satisfy itself by its own inquiry that it has ascertained and considered all the pertinent circumstances of a case. In my opinion the transcript of the hearing does indicate that the Board made an effort to elicit testimony as to all such circumstances and that in fact the case that could be made for equitable relief was put before it. Counsel for the appellant in this Court conceded that the essential facts were before the Board.

At one point in the hearing the Board put the following question to the appellant:

Now, you've told us why you would like to stay in Canada and answered the questions; is there anything else particularly you would like to tell us before Mr. Bhabba tells us the position of—what the position of the Minister is?

At the conclusion of the hearing counsel for the Minister said:

I would further respectfully submit that with the circumstances that have been brought out in this case, grounds do not exist for the granting of relief and we urge that the Board direct the deportation of Miss Cardona.

moment de rendre sa décision, de la motiver, cette obligation ayant fait suite à la demande de communication des motifs.

L'appelante soutient par ailleurs que la Commission n'a pas, comme l'exige l'article 15(1) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, exercé son pouvoir de redressement fondé sur des conditions de justice ou d'ordre humanitaire. Cet argument se dégage non seulement du procès-verbal d'audience, mais également du refus de la Commission de motiver sa décision. L'appelante n'était pas représentée par avocat lors de l'audition de la Commission. Informée de son droit de se faire assister par un avocat, elle a exprimé le désir de participer à l'audition sans avocat. En l'espèce, elle n'invoque nullement l'absence d'avocat, mais elle semble laisser entendre qu'eu égard aux circonstances, la Commission était tout particulièrement tenue à l'obligation de faire ressortir de son témoignage tout ce qui pouvait contribuer à un redressement fondé sur des considérations de justice. L'expression «compte tenu de toutes les circonstances» qui figure à l'article 15(1) signifie peut-être que la Commission doit non seulement considérer toutes les preuves qu'une partie lui soumet de son propre chef, mais aussi s'assurer que toutes les circonstances pertinentes de l'affaire ont été établies et prises en considération. A mon avis, il ressort du procès-verbal d'audience que la Commission s'est efforcée de s'enquérir de toutes ces circonstances et qu'en fait tous les arguments en faveur d'un redressement fondé sur des considérations de justice lui ont été exposés. L'avocat qui représente l'appelante devant la Cour reconnaît que tous les faits essentiels ont été soumis à la Commission.

Lors de l'audition, la Commission a posé à l'appelante la question suivante:

[TRADUCTION] Vous nous avez dit pourquoi vous désirez rester au Canada et vous avez répondu aux questions qui vous ont été posées. Y a-t-il autre chose que vous voudriez nous dire en particulier avant que M. Bhabba ne nous présente le point de vue du Ministre?

A la conclusion de l'audition, l'avocat du Ministre a déclaré:

[TRADUCTION] Je tiens par ailleurs à souligner respectueusement que les circonstances qui ont été mises en lumière en l'espèce ne justifient nullement l'octroi d'un redressement. En conséquence, nous prions la Commission d'ordonner l'expulsion de M^{lle} Cardona.

In my opinion both of these statements clearly refer to the equitable relief provided by section 15 of the Act and preclude any possible inference from the record that the Board did not consider such relief. Further, I cannot see how any such inference may be drawn from a refusal to give reasons upon the ground that the request was not made within the time fixed by the Rules. The cases show that an inference may be drawn from insufficient reasons in certain circumstances that a tribunal has misdirected itself as to the law, but that is quite a different matter. There is no basis for concluding here that the failure to give reasons was because the Board had not considered the equitable relief provided by section 15.

For the foregoing reasons I would dismiss the appeal.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

MACKEY D.J.: I concur.

A mon avis, il est évident que ces déclarations se rapportent toutes deux au redressement fondé sur des considérations de justice que prévoit l'article 15 de la Loi et qu'elles interdisent de conclure du dossier que la Commission n'a pas considéré un tel redressement. On ne saurait non plus tirer une telle conclusion du refus de motiver pour cause d'expiration du délai fixé par les Règles. Il existe des précédents qui permettent, dans certains cas, de conclure à partir de l'insuffisance des motifs, que le tribunal a commis une erreur de droit, mais il s'agit là d'une tout autre question. En l'espèce, rien ne permet de conclure que la Commission, en refusant de motiver sa décision, n'a pas considéré le redressement fondé sur des considérations de justice que prévoit l'article 15.

Par ces motifs, l'appel est rejeté.

d

* * *

LE JUGE HEALD: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: Je souscris.