

T-3591-77

T-3591-77

Ut Nan Lam (Petitioner)

v.

Minister of Manpower and Immigration and Guy Malouin (Respondents)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, October 24; Ottawa, November 1, 1977.

Prerogative writs — Mandamus — Immigration — Inquiry without powers of decision or recommendation re refugee status — Information collected normally forwarded to decision-making Consultative Interministerial Committee — Attorney prevented from pursuing questioning on particular facet of case at inquiry — Mandamus sought ordering respondent to permit petitioner to continue deposition — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 11, 15, as amended by S.C. 1973-74, c. 27.

This is a petition for a writ of *mandamus* to order respondent Malouin to permit petitioner to continue his deposition concerning his application for refugee status. Malouin, an immigration officer, had presided over an inquiry to gather information for the Consultative Interministerial Committee, which would consider petitioner's application, but had no power to make a decision or recommendation. During this inquiry, respondent Malouin decided he had sufficient information on one particular facet of the case and refused to allow petitioner's attorney to continue his questioning on it.

Held, the petition is dismissed. *Mandamus* cannot be issued. It is not certain that the Committee may decide not to grant refugee status on the basis of the transcript of the inquiry, but even if the Committee should not grant it, its decision would normally be followed by a deportation order which petitioner could appeal to the Immigration Appeal Board. Moreover, *mandamus* will not lie to compel an immigration officer to admit further evidence in an inquiry being presided over by him which does not call for any recommendation or decision to be made by him.

Guay v. Lafleur [1965] S.C.R. 12, applied. *Minister of Manpower and Immigration v. Fuentes* [1974] 2 F.C. 331, applied. *Saulnier v. Quebec Police Commission* [1976] 1 S.C.R. 572, distinguished. *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration* [1974] S.C.R. 875, discussed.

APPLICATION.

COUNSEL:

Pierre Duquette for petitioner.
Suzanne Marcoux-Paquette for respondents.

Ut Nan Lam (Requérant)

c.

a Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et Guy Malouin (Intimés)

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 24 octobre; Ottawa, le 1^{er} novembre 1977.

Brefs de prérogative — Mandamus — Immigration — Enquête sans pouvoirs de décision ou de recommandation relativement au statut de réfugié — Renseignements recueillis habituellement envoyés au Comité consultatif interministériel pour prendre des décisions — On a empêché l'avocat de continuer à poser des questions sur certains aspects particuliers dans l'affaire faisant l'objet de l'enquête — Demande de mandamus ordonnant à l'intimé de laisser le requérant continuer sa déposition — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11 et 15, modifiée par S.C. 1973-74, c. 27.

Il s'agit d'une requête en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant à l'intimé Malouin de laisser le requérant continuer sa déposition relativement à sa demande de statut de réfugié. Malouin, fonctionnaire à l'immigration, a présidé une enquête pour recueillir des renseignements à envoyer au Comité consultatif interministériel, lequel examinera la demande du requérant, mais Malouin n'avait pas le pouvoir de prendre une décision ou de faire des recommandations. Au cours de l'enquête, l'intimé Malouin a décidé avoir suffisamment de renseignements sur un point particulier de l'affaire et n'a pas permis à l'avocat du requérant de continuer à poser des questions sur ce point.

Arrêt: la requête est rejetée. La Cour ne peut pas délivrer de *mandamus*. Il n'est pas sûr que le Comité va décider de ne pas accorder le statut de réfugié sur la base de la transcription de l'enquête, mais même en cas de refus, sa décision sera habituellement suivie d'une ordonnance d'expulsion dont le requérant peut interjeter appel devant la Commission d'appel de l'immigration. En outre, un *mandamus* n'est pas recevable aux fins d'obliger un fonctionnaire à l'immigration à admettre d'autres dépositions à l'enquête qu'il préside, enquête qui n'exige de sa part aucune recommandation ou décision.

Arrêt appliqué: *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12. Arrêt appliqué: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Fuentes* [1974] 2 C.F. 331. Distinction faite avec l'arrêt: *Saulnier c. Commission de police du Québec* [1976] 1 R.C.S. 572. Arrêt analysé: *Boulis c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1974] R.C.S. 875.

DEMANDE.

AVOCATS:

Pierre Duquette pour le requérant.
Suzanne Marcoux-Paquette pour les intimés.

SOLICITORS:

Borenstein, Duquette & Brott, Montreal, for petitioner.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is a petition for a writ of *mandamus* to order the respondent Guy Malouin to permit petitioner to continue his deposition concerning his application for refugee status in Canada and to cease interfering with the normal work of petitioner's attorney and permit the deposition to continue in accordance with the rules of natural justice. Briefly the facts are that petitioner applied for the status of refugee in Canada and on April 9, 1977, commenced his deposition before an immigration officer. He is Vietnamese and allegedly lost his citizenship following the fall of South Vietnam on April 30, 1975. This deposition would in the normal course of affairs be forwarded to the Consultative Interministerial Committee charged with considering the application for refugee status. Unfortunately one spool of the evidence was lost and only the first ten pages of the deposition could be transcribed, and accordingly it was recommenced on the 9th of August, 1977. At this stage petitioner allegedly could not continue to pay for the attorney who had been representing him, so a Legal Aid attorney was engaged who sought an adjournment of the inquiry and was allegedly assured by the immigration officer that when he had finished his interrogation an adjournment would be allowed to permit the said attorney to interrogate petitioner further. After considerable evidence was taken on August 9, the transcript being 15 pages in length, the immigration officer reluctantly adjourned it to September 8. On that date allegedly the immigration officer refused to permit petitioner's attorney to ask petitioner further questions on certain facts which had not been fully gone into on August 9. The transcript indicates that considerable discussion took place between the immigration officer and the attorney for petitioner, with the immigration officer deciding that he had sufficient information already and refusing to permit further questions on issues which he considered to have already been fully answered. After leaving the room the immigration

PROCUREURS:

Borenstein, Duquette & Brott, Montréal, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit d'une requête en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant à l'intimé Guy Malouin de laisser le requérant continuer sa déposition relativement à sa demande de statut de réfugié au Canada, de cesser toute intervention dans le déroulement normal du travail du procureur du requérant et de permettre la continuation des dépositions conformément aux règles de justice naturelle. Les faits de l'espèce peuvent être ainsi résumés: le requérant a demandé le statut de réfugié au Canada et, le 9 avril 1977, il a commencé sa déposition devant un fonctionnaire à l'immigration. Il est Vietnamien et prétend avoir perdu sa citoyenneté par suite de la chute du régime du Sud Vietnam le 30 avril 1975. Suivant la procédure ordinaire, cette déposition serait envoyée au Comité consultatif interministériel qui a la responsabilité d'examiner les demandes de statut de réfugié. Malheureusement on a perdu une bobine, et on n'a pu transcrire que les dix premières pages de la déposition, et, en conséquence, la déposition recommença le 9 août 1977. Mais alors, le requérant a prétendu n'être plus en mesure de continuer à payer le procureur qui l'avait représenté jusque-là, de sorte qu'on a retenu les services d'un avocat de l'assistance judiciaire qui a demandé un ajournement et aurait été assuré par le fonctionnaire à l'immigration qu'un ajournement serait accordé à la fin de l'interrogatoire pour permettre à l'avocat d'obtenir plus de renseignements de la part du requérant. Le 9 août, après une longue déposition occupant 15 pages de transcription, le fonctionnaire à l'immigration ajourna l'affaire, à contrecœur, au 8 septembre. A cette date, le fonctionnaire à l'immigration n'aurait pas permis à l'avocat du requérant de poser à ce dernier des questions supplémentaires sur certains points qui n'avaient pas été pleinement couverts le 9 août. La transcription montre que le fonctionnaire à l'immigration et l'avocat du requérant s'engagèrent alors dans une longue discussion, au cours de laquelle ledit fonctionnaire décida qu'il avait déjà suffisam-

officer, respondent Guy Malouin, returned and the following statement was read into the record:

[TRANSLATION] Mr. Lam you and your attorney were duly informed at the commencement of this declaration that it concerned the conclusion of the sworn declaration and that the reason for which we agreed to this second interview was to introduce new facts only. Your attorney sought to ask questions on subjects already covered at the last interview, in particular the question which appears on page 7 at the bottom of the page and which was as follows: "Did you make an application for refugee status in Japan?" The reply was no. Therefore I remind you that we will not continue this sworn declaration unless you have entirely new facts to bring. In a contrary event this sworn declaration will be terminated forthwith and sent to the Inter-ministerial Committee as it stands.

At page 21 of the transcript the immigration officer says:

[TRANSLATION] Counsellor I am stopping you. The question was asked on page 8 "This application, was it accepted or refused?" as concerns his application as a refugee in Japan and on page 9 the response was "I left Japan while I was awaiting a reply to this application because I had to leave Japan since my visa had expired". The subject has been covered. Last time you spoke for 15 minutes at this table. Today you will not speak for 15 minutes to say nothing. The two subjects have been covered, that of the status of refugee and that of the application for a visa for Canada in Japan.

Petitioner's attorney persisted with his question and the immigration officer continued to refuse to permit a continuation of the inquiry. It is evident that there was a strong conflict between them. While it must be pointed out on the one hand that any person presiding over an inquiry as in the present case, or even a judge presiding over a trial must necessarily have the right at some stage to intervene to stop repetitious and unnecessary questioning, it is also of course important that a witness and his legal representatives be given every opportunity to be fully heard and complete all their proof and arguments. I do not believe that it is necessary to make a decision in the present case, however, as to whether petitioner was deprived of a fair hearing in accordance with the principles of natural justice, and I do not propose to do so since I do not believe that *mandamus* can be issued in any event.

ment de renseignements et ne permit plus d'autres questions sur des points litigieux qu'il considérait déjà pleinement éclairés. Puis le fonctionnaire à l'immigration, l'intimé Guy Malouin, quitta la salle et y revint pour faire consigner la déclaration suivante:

Monsieur, Lam, vous et votre conseiller avez été dûment informés au début de cette déclaration qu'il s'agissait de la conclusion de cette déclaration assermentée et que la raison pour laquelle nous avons acquiescé à cette deuxième entrevue était d'apporter des faits nouveaux seulement. Votre conseiller a demandé de poser des questions sur des sujets déjà couverts lors de la deuxième entrevue, nommément la question qui apparaît en page 7 au bas de la page et qui était comme suit: «Avez-vous fait une demande de statut de réfugié au Japon?» La réponse était non. Donc je vous rappelle que nous ne continuerons cette déclaration assermentée que si vous avez des faits tout à fait nouveaux à apporter. Dans le cas contraire, cette déclaration assermentée sera terminée sur-le-champ et envoyée au Comité interministériel telle quelle.

A la page 21, le fonctionnaire s'est ainsi exprimé:

Maître, je vous arrête! La question a été demandée en page 8 ici: «Cette demande a-t-elle été acceptée ou refusée», en ce qui concerne sa demande de réfugié au Japon. Et en page 9 la réponse était: «J'ai quitté le Japon pendant que j'attendais une réponse à cette demande parce que j'ai dû quitter le Japon parce que mon visa était expiré». Le sujet a été couvert!! La dernière fois, vous avez parlé pendant 15 minutes pour ne rien dire. Les deux sujets ont été couverts, celui du statut de réfugié et celui de la demande d'un visa pour le Canada au Japon.

L'avocat du requérant s'est obstiné dans ses questions, et le fonctionnaire à l'immigration a continué à refuser la poursuite de l'enquête. Il est évident qu'ils s'opposaient énergiquement l'un à l'autre. Il faut faire ressortir que, d'une part, toute personne présidant une enquête, comme c'est le cas dans la présente espèce, ou même un juge dirigeant le déroulement d'un procès, ont évidemment le droit d'intervenir, à une certaine étape de la procédure, pour éviter des questions inutiles qui se répètent, mais que, d'autre part, il est aussi important qu'un témoin et son représentant légal aient l'occasion de se faire pleinement entendre et d'achever la présentation de leurs preuves et de leurs arguments. Je ne crois cependant pas qu'il soit nécessaire de rendre, dans la présente espèce, une décision sur le point de savoir si on a privé le requérant d'une audition équitable conformément aux principes de justice naturelle, et je n'ai pas l'intention de le faire car, de toute façon, je ne crois pas qu'un bref de *mandamus* puisse être délivré.

At the commencement of the inquiry the immigration officer read to petitioner the usual statement indicating the reason for and effect of the inquiry. This appears on page 3 of the transcript:

[TRANSLATION] In what capacity are you asking to enter Canada today; is it as a visitor, for business, as a refugee, or otherwise?

Answer: As a political refugee.

This statement then follows:

Mr. Lam as you have asked to be considered as a refugee I will now examine you and receive your declarations and evidence and present them to the Consultative Interministerial Committee charged with examining applications for status as a refugee in Canada and who will make a decision in your case. I must also advise you that the convention relative to the status of refugees adopted in July 1951 by the United Nations is an important international document for the protection of refugees. It contains among others a definition of the term refugee which reads as follows:

He then read the definition.

It is evident that the immigration officer merely presides over the inquiry, asking the necessary questions (although this does not prevent petitioner from being represented by counsel who may also ask questions and presumably call witnesses) and then transmits the transcript to the Committee who makes the decision. He himself makes no recommendation. The Supreme Court case of *Guay v. Lafleur*¹ appears to be directly in point. In that case Cartwright J. stated at page 18:

... the maxim "*audi alteram partem*" does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report and who has no power either to impose a liability or to give a decision affecting the rights of parties.

This judgment was discussed and referred to in the case of *Saulnier v. Quebec Police Commission*² in which Pigeon J. in distinguishing the *Guay v. Lafleur* case stated at page 578:

With respect, I must say that the function of the Commission is definitely not that of the investigator concerned in *Guay v. Lafleur*. That investigator was charged only with collecting information and evidence. The Minister of National Revenue could then unquestionably make use of the documentary evidence collected, but not of the investigator's conclusions.

¹ [1965] S.C.R. 12.

² [1976] 1 S.C.R. 572.

Au début de l'enquête, le fonctionnaire à l'immigration a lu au requérant la déclaration habituelle, indiquant les raisons justificatives et les conséquences de l'enquête, ainsi qu'il ressort de la page 3 de la transcription:

A quel titre demandez-vous de demeurer au Canada aujourd'hui, est-ce comme visiteur, pour affaires, comme réfugié, ou autre?

Réponse: Comme réfugié politique.

Suit cette déclaration:

M. Lam, comme vous avez demandé d'être considéré comme réfugié je vais maintenant vous examiner et recueillir vos déclarations et témoignages et les présenter au Comité consultatif des affaires interministérielles chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié au Canada et qui prendront une décision dans votre cas. Je dois aussi vous signaler que la Convention relative au statut de réfugié adoptée en juillet 1951 par les Nations Unies est un important document international pour la protection des réfugiés. Elle renferme entre autres une définition commune du terme réfugié qui se lit comme suit:

Le fonctionnaire a ensuite lu la définition.

Il est évident que le fonctionnaire à l'immigration ne fait que présider l'enquête, posant les questions nécessaires (quoique cela n'empêche pas le requérant de se faire représenter par un avocat qui peut lui-même poser des questions et peut-être même citer des témoins) et transmet la transcription des déclarations au Comité qui prend la décision. L'agent ne donne lui-même aucun avis. L'arrêt *Guay c. Lafleur*¹, rendu par la Cour suprême, s'applique tout à fait en l'espèce. Le juge Cartwright dit à la page 18:

... la maxime "*audi alteram partem*" ne s'applique pas à un agent d'administration dont la fonction consiste simplement à recueillir des renseignements et à faire un rapport et qui n'a aucunement le pouvoir d'imputer une responsabilité ni de rendre une décision portant atteinte aux droits des parties.

Ce jugement a été analysé et mentionné dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*² où le juge Pigeon, faisant une analyse de *Guay c. Lafleur*, dit à la page 578:

Avec respect, je dois dire que la fonction de la Commission n'est pas du tout celle de l'enquêteur en cause dans *Guay c. Lafleur*. Cet enquêteur était uniquement chargé de recueillir des renseignements et des éléments de preuve. Le ministre du Revenu national pouvait bien ensuite se servir des preuves documentaires recueillies, mais non des conclusions de l'enquêteur.

¹ [1965] R.C.S. 12.

² [1976] 1 R.C.S. 572.

He then refers with approval to the dissenting judgment of Casey J.A. in the Quebec Court of Appeal decision in the *Saulnier* case quoting from it at page 579:

Appellant has rendered a decision that may well impair if not destroy Respondent's reputation and future. When I read the first and fourth considerants and the conclusions of the sixth recommendation and when I recall that the whole purpose of these reports is to present facts and recommendations on which normally the Minister will act the argument that no rights have been determined and that nothing has been decided is pure sophistry.

In the present case an examining officer makes no recommendation whatsoever but merely submits facts to the Interministerial Committee. It is by no means certain that on the basis of the transcript of the examination before it that Committee may not decide to grant refugee status to the petitioner, but even if the Committee does not, its decision would normally then be followed by a deportation order which petitioner could appeal to the Immigration Appeal Board pursuant to the provisions of the *Immigration Appeal Board Act*³. Section 11(1) of that Act reads as follows:

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.

The word Convention is defined in section 2 as

"Convention" means the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the twenty-eighth day of July, 1951 and includes any Protocol thereto ratified or acceded to by Canada;

Le juge Pigeon a ensuite rappelé et approuvé l'avis dissident du juge Casey de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Saulnier*, dont il a cité un extrait à la page 579:

[TRADUCTION] L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire. Quand je lis les premier et quatrième considérants et les conclusions de la sixième recommandation et quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme.

Dans la présente espèce, le fonctionnaire enquêteur n'a fait aucune recommandation quelle qu'elle soit, mais a simplement présenté les faits au Comité interministériel. Il n'est pas du tout sûr que, sur le fondement de la transcription de l'enquête soumise au Comité, celui-ci peut décider de ne pas accorder le statut de réfugié au requérant, mais même en ce cas, sa décision serait normalement suivie d'une ordonnance d'expulsion dont le requérant peut interjeter appel devant la Commission d'appel de l'immigration conformément aux dispositions de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*³. Voici l'article 11(1) de cette loi:

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.

Le terme Convention est défini comme suit à l'article 2:

«Convention» désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et comprend tout protocole à cette Convention que le Canada a ratifié ou auquel il a adhéré;

³ R.S.C. 1970, c. I-3 as amended by S.C. 1973-74, c. 27.

³ S.R.C. 1970, c. I-3 dans sa forme modifiée par S.C. 1973-74, c. 27.

Even if the appeal is unsuccessful petitioner is still protected if it is found that execution of a deportation order would cause unusual hardship by virtue of section 15(1)(b)(i):

15. (1) Where the Board dismisses an appeal against an order of deportation or makes an order of deportation pursuant to paragraph 14(c), it shall direct that the order be executed as soon as practicable, except that the Board may,

(b) in the case of a person who was not a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to

(i) the existence of reasonable grounds for believing that the person concerned is a refugee protected by the Convention or that, if execution of the order is carried out, he will suffer unusual hardship, or

(ii) the existence of compassionate or humanitarian considerations that in the opinion of the Board warrant the granting of special relief,

direct that the execution of the order of deportation be stayed, or quash the order or quash the order and direct the grant or entry or landing to the person against whom the order was made.

This procedure was dealt with in some detail by the Federal Court of Appeal in the case of *Minister of Manpower and Immigration v. Fuentes*.⁴

While petitioner's counsel concedes that this procedure is available he states that petitioner will already be at a disadvantage if the Interministerial Committee has decided against according him refugee status and the deportation order has been issued. This argument is disposed of by Pratte J. in the *Fuentes* case in which he states at page 334 in reference to the declaration required by section 11(2)⁵:

⁴ [1974] 2 F.C. 331.

⁵ Section 11(2) and (3) reads as follows:

11. . . .

(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.

Même si l'appel est rejeté, le requérant est encore sous la protection de la loi, si l'on conclut que l'exécution de l'ordonnance d'expulsion lui occasionnerait de graves tribulations, par application de l'article 15(1)b(i) ainsi libellé:

15. (1) Lorsque la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend une ordonnance d'expulsion en conformité de l'alinéa 14c), elle doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible. Toutefois,

b) dans le cas d'une personne qui n'était pas un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu

(i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que la personne intéressée est un réfugié que protège la Convention ou que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, elle sera soumise à de graves tribulations, ou

(ii) l'existence de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire qui, de l'avis de la Commission, justifient l'octroi d'un redressement spécial,

d) la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner d'accorder à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.

Dans *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Fuentes*⁴, la Cour d'appel fédérale a traité cette procédure avec plus de détails.

Tout en admettant que ladite procédure est applicable, l'avocat du requérant soutient que ce dernier serait déjà dans une situation désavantageuse si le Comité interministériel décidait de ne pas lui accorder le statut de réfugié et que l'ordonnance d'expulsion ait déjà été rendue. Dans *Fuentes*, le juge Pratte a réfuté cet argument en s'exprimant comme suit, à la page 334, relativement à la déclaration requise par l'article 11(2)⁵:

⁴ [1974] 2 C.F. 331.

⁵ Voici l'article 11(2) et (3):

h

11. . . .

(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.

This declaration must then, and this 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".

In the footnote he states:

And not, it must be noted, on the basis of the facts disclosed by the hearing conducted by the Special Inquiry Officer, or other facts which may be established in any hearing the Board may hold.

If it allows the appeal to proceed then it becomes an appeal from a deportation order based as indicated by section 11(1) on any grounds that involve a question of law or fact or of mixed law and fact. By virtue of section 7 of the Act, at the hearing of the appeal evidence may be received and it is at this stage that petitioner would have a full opportunity to present *de novo* his arguments for being granted refugee status. The fact that a decision of the Immigration Appeal Board to invoke section 15(1)(b) is given considerable weight by the Supreme Court appears from its judgment in the case of *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*⁶ in which Abbott J. stated at page 885:

Parliament has imposed an onerous as well as sensitive duty on the Board to deal with claims for political asylum and to apply compassionate or humanitarian consideration to claims of lawful entry to Canada. The judicialization of power to grant entry in such cases necessarily involves the Board in difficult questions of assessing evidence, because its judgment on the reasonableness of grounds of belief that a deportee *will* be punished for political activities or *will* suffer unusual hardship (the italics are mine) if the deportation is carried out, involves it in estimating the policies and reactions of foreign governmental authorities in relation to their nationals who claim asylum in

(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.

⁶ [1974] S.C.R. 875.

Cette déclaration doit ensuite, et c'est 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».

Le juge Pratte a ajouté, en guise de renvoi en bas de page:

Et non pas, il faut le noter, sur les faits révélés lors de l'enquête tenue par l'enquêteur spécial ou sur d'autres faits qui pourraient être prouvés lors d'une audience que tiendrait la Commission.

Si cette procédure permet de poursuivre l'appel, celui-ci devient alors un appel d'une ordonnance d'expulsion, fondé, ainsi que l'indique l'article 11(1), sur des motifs qui impliquent une question de droit, une question de fait ou une question mixte de droit et de fait. Par application de l'article 7 de la Loi, des preuves peuvent être produites à l'audition de l'appel, et c'est à cette étape de la procédure que le requérant aura la pleine possibilité de présenter ses arguments pour obtenir le statut de réfugié. La Cour suprême accorde une grande importance au recours à l'article 15(1)(b); c'est ce qui ressort de l'arrêt qu'elle a rendu dans *Boulis c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*⁶ où le juge Abbott dit à la page 885:

Le Parlement a imposé à la Commission la tâche à la fois lourde et délicate de se prononcer sur des demandes d'asile politique et de retenir, dans l'examen des demandes d'entrée légale au Canada, des motifs de pitié ou des considérations d'ordre humanitaire. Du fait que le pouvoir d'accorder le droit d'entrée dans les cas de ce genre est un pouvoir judiciaire, la Commission est saisie de questions difficiles quant à l'appréciation de la preuve, parce que son jugement sur le caractère raisonnable des motifs de croire que l'expulsé *sera* puni pour des activités politiques ou *sera* soumis à de graves tribulations (j'ai mis des mots en italique) si l'ordre d'expulsion est exécuté

(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.

⁶ [1974] R.C.S. 875.

Canada when unable to establish a claim to entry under the regular prescriptions. The Parliament of Canada has made it clear, in my opinion, that the granting of asylum should rest not on random or arbitrary discretion under s. 15(1)(b)(i) but rather that a claim to the Board's favourable interference may be realized through evidence upon the relevance and cogency of which the Board is to pronounce as a judicial tribunal. The Board has thus been charged with a responsibility which has heretofore been an executive one.

In conclusion I repeat that I do not find that *mandamus* will lie to compel immigration officer Guy Malouin to admit further evidence in the inquiry being presided over by him which does not call for any recommendation or decision to be made by him.

The petition will therefore be dismissed with costs.

ORDER

Petitioner's petition for *mandamus* is dismissed with costs.

comporte l'appréciation des politiques et réactions des autorités gouvernementales de pays étrangers à l'égard de leurs nationaux qui demandent l'asile au Canada quand ils ne peuvent être admis conformément aux exigences régulières. A mon avis, le Parlement du Canada a indiqué clairement que l'octroi de l'asile ne doit pas dépendre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fortuit ou arbitraire en vertu de l'art. 15(1)(b)(i), mais qu'on peut obtenir l'intervention favorable de la Commission en lui présentant une preuve dont la Commission doit déterminer la pertinence et le poids à la manière d'un tribunal judiciaire. La Commission a donc été investie d'une fonction qui auparavant appartenait au pouvoir exécutif.

En résumé, je répète que je ne suis pas arrivé à la conclusion qu'un bref de *mandamus* est recevable, aux fins d'obliger le fonctionnaire à l'immigration Guy Malouin à admettre d'autres dépositions à l'enquête qu'il préside, enquête qui n'exige, de sa part, aucune recommandation ou décision.

La demande sera donc rejetée avec dépens.

ORDONNANCE

La demande de *mandamus* est rejetée avec dépens.