

A-537-80

A-537-80

Shane Gregory Brannson (*Applicant*)

v.

Minister of Employment and Immigration
(*Respondent*)Court of Appeal, Heald J., MacKay and Kelly
D.J.J.—Toronto, October 9 and 29, 1980.

Judicial review — Immigration — Application to review and set aside Adjudicator's deportation order — Order made before determination by the Immigration Appeal Board of applicant's claim for refugee status — Whether Adjudicator made reviewable error — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 4(2), 27, 45(1), 46, 47, 70(2), 71(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside a deportation order made by the Adjudicator against the applicant on July 31, 1980. Section 27 of the *Immigration Act, 1976*, requires an adjudicator holding a hearing pursuant to that section: (1) to hear the evidence to be adduced together with the submissions of the person concerned and the Minister; (2) to render a decision as to the proof of the allegations set out in the section 27 report of the immigration officer and (3) if his decision under (2) is in the affirmative, and in the circumstances of this case, to make either a deportation order or a departure notice. However, in the case of a claim for refugee status, subsection 45(1) directs the adjudicator to continue the inquiry and to make the determination he would have made but for the claim. The question is whether the Adjudicator erred in rendering the deportation order when applicant's refugee claim made in July 1979 has not yet been disposed of.

Held, the application is dismissed and the deportation order is set aside. The fact that the refugee claim has not yet been disposed of does not affect the validity of steps (1) and (2) which have been completed by the Adjudicator. The reconsideration of the question of "equivalency" of offences previously referred back to the Adjudicator by this Court was a part of the first two steps and was thus within the jurisdiction of the Adjudicator pursuant to subsection 45(1) of the Act. That matter and all other matters required to be dealt with in steps (1) and (2) have been satisfactorily dealt with by the Adjudicator. However, the Adjudicator is precluded from taking step (3) until the adjourned inquiry is "resumed" pursuant to subsection 46(1), i.e. until such time as the Board has determined applicant's refugee status.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Glen Bell for applicant.
B. Evernden for respondent.

Shane Gregory Brannson (*Requérant*)

c.

^a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration
(*Intimé*)^b Cour d'appel, le juge Heald, les juges suppléants
MacKay et Kelly—Toronto, 9 et 29 octobre 1980.

Examen judiciaire — Immigration — Demande d'examen et d'annulation de l'ordonnance d'expulsion rendue par l'arbitre — Ordonnance rendue avant que la Commission d'appel de l'immigration ne se fût prononcée sur la prétention du requérant au statut de réfugié — Il échet d'examiner si l'arbitre a commis une erreur sujette à contrôle judiciaire — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 4(2), 27, 45(1), 46, 47, 70(2), 71(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande, fondée sur l'article 28, en examen et en annulation ^d de l'ordonnance d'expulsion rendue le 31 juillet 1980 par l'arbitre contre le requérant. L'arbitre qui tient une enquête en application de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, doit: (1) instruire la preuve qu'on administrera et les moyens que feront valoir l'individu concerné et le Ministre; (2) décider si le rapport circonstancié selon l'article 27 de l'agent d'immigration a été prouvé; et (3) au cas où la décision selon le stade ^e serait dans l'affirmative et compte tenu des faits de l'espèce, rendre une ordonnance d'expulsion ou donner un avis d'interdiction de séjour. Cependant, lorsque l'individu concerné se prétend réfugié, le paragraphe 45(1) ordonne à l'arbitre de poursuivre l'enquête et de prononcer la décision qu'il aurait ^f rendue n'eût été la revendication du statut de réfugié. Il échet d'examiner si l'arbitre a commis une erreur en rendant l'ordonnance d'expulsion alors qu'il n'a pas encore été statué sur la prétention au statut de réfugié, faite en juillet 1979.

Arrêt: la demande est rejetée et l'ordonnance d'expulsion ^g annulée. Le fait qu'il n'a pas encore été statué sur la prétention au statut de réfugié ne porte pas atteinte à la validité des stades (1) et (2), lesquels ont été parachevés par l'arbitre. La reconsidération de la question des infractions «équivalentes», antérieurement renvoyée par la Cour à l'arbitre, faisait partie des deux premiers stades et, en conséquence, entrait dans la compétence ^h de l'arbitre telle qu'elle est établie au paragraphe 45(1) de la Loi. L'arbitre a traité d'une manière satisfaisante de cette question et de toutes les autres dont il devait traiter au cours des stades (1) et (2). Il lui est cependant interdit de procéder au stade (3) tant que l'enquête ajournée n'est pas «reprise» conformément au paragraphe 46(1), c'est-à-dire tant que la Commission ne se sera pas prononcée sur la prétention du requérant au ⁱ statut de réfugié.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

^j Glen Bell pour le requérant.
B. Evernden pour l'intimé.

SOLICITORS:

Glen Bell, c/o Parkdale Community Legal Services, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment of the Court rendered in English by

HEALD J.: We are all of the view, despite the very able and detailed argument of counsel for the applicant, that Adjudicator P. J. Delaney did not make any error reviewable by this Court in making the deportation order dated July 31, 1980, against the applicant. However, on October 9, 1980 (File A-161-80) [not reported] this panel of the Court set aside the determination of the Immigration Appeal Board under subsection 71(1) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, that the applicant is not a Convention refugee and referred the matter back to the Board for decision on the basis that under subsection 71(1) of the *Immigration Act, 1976*, the Board cannot take into consideration evidence other than the documents mentioned in subsection 70(2) of the Act.

Where, as in this case, an adjudicator embarks upon an inquiry pursuant to the provisions of section 27 of the *Immigration Act, 1976*, he is required, in the ordinary course of events, and, in the absence of a claim for refugee status, to proceed as expeditiously as possible:

1. to hear the evidence to be adduced together with the submissions of or on behalf of the person concerned and the Minister;
2. to render a decision as to whether the allegations set out in the section 27 report of the immigration officer have been proven;
3. in the event his decision under 2 *supra* is in the affirmative and in the circumstances of this case, since this is a paragraph 27(2)(a) and paragraph 19(2)(a) matter, make either a deportation order or a departure notice.

Where, however, in a case such as this, the person concerned has claimed to be a Convention refugee, (the resolution of which question is reserved to the Minister and the Immigration Appeal Board,

PROCUREURS:

Glen Bell, c/o 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 de la Cour rendus par

LE JUGE HEALD: Nous sommes tous d'avis, en dépit de la plaidoirie fort savante et fort documentée de l'avocat du requérant, que l'arbitre, P. J. Delaney, n'a commis aucune erreur que puisse contrôler la Cour, en rendant l'ordonnance d'expulsion, datée du 31 juillet 1980, contre le requérant. Toutefois, le 9 octobre 1980 (Dossier A-161-80) [non publié], la Cour, constituée comme aujourd'hui, a réformé la décision de la Commission d'appel de l'immigration rendue selon le paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, voulant que le requérant ne soit pas un réfugié au sens de la Convention, et renvoyé la question à la Commission pour qu'elle statue sur le fondement qu'elle ne peut, aux fins du paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, prendre en considération des preuves autres que les documents mentionnés au paragraphe 70(2) de cette Loi.

Lorsque, comme en l'espèce, un arbitre commence une enquête selon les dispositions de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il doit, si les choses suivent leur cours normal, et en l'absence de revendication du statut de réfugié, procéder aussi rapidement que possible et:

1. instruire la preuve qu'on administrera et les moyens que feront valoir l'individu concerné ou son représentant et le Ministre;
2. décider si le contenu du rapport circonstancié selon l'article 27 de l'agent d'immigration a été prouvé;
3. au cas où la décision selon le stade 2 ci-dessus serait dans l'affirmative et compte tenu des faits de l'espèce, puisqu'il s'agit d'une question relevant des alinéas 27(2)a) et 19(2)a), rendre une ordonnance d'expulsion ou donner un avis d'interdiction de séjour.

Lorsque dans un cas comme celui-ci toutefois, l'individu concerné se prétend réfugié au sens de la Convention (question qu'il appartient au Ministre et à la Commission d'appel de l'immigration de

rather than to the adjudicator), subsection 45(1) of the Act¹ directs the adjudicator to continue the inquiry and to make the determination he would have made but for the applicant's claim for refugee status. In proceeding thus far the adjudicator will have completed step 1 and step 2 as set forth *supra*. In our view, his authority to continue to this point is unquestionable under the provisions of the Act.

At this stage the adjudicator is required to interrupt the proceedings before him and is not empowered to "resume" them until the question of refugee status has been disposed of as provided by the Act.

After the refugee status has been disposed of and when that disposition has been to disallow the claim, upon being directed so to do by a senior immigration officer, the adjudicator is required to "resume" the inquiry².

The only restraint on the authority of the adjudicator occasioned by the claim for refugee status relates to step 3 *supra*. So long as the adjudicator proceeds with step 1 and step 2, he is authorized to "continue" up to the completion of step 2 by the provisions of subsection 45(1) *supra*. He is however precluded from taking step 3 until the adjourned inquiry is "resumed" pursuant to subsection 46(1).

¹ Subsection 45(1) of the *Immigration Act, 1976* reads as follows:

45. (1) Where, at any time during an inquiry, the person who is the subject of the inquiry claims that he is a Convention refugee, the inquiry shall be continued and, if it is determined that, but for the person's claim that he is a Convention refugee, a removal order or a departure notice would be made or issued with respect to that person, the inquiry shall be adjourned and that person shall be examined under oath by a senior immigration officer respecting his claim.

² This procedure is set out in subsection 46(1) of the *Immigration Act, 1976* and reads as follows:

46. (1) Where a senior immigration officer is informed pursuant to subsection 45(5) that a person is not a Convention refugee, he shall, as soon as reasonably practicable, cause the inquiry concerning that person to be resumed by the adjudicator who was presiding at the inquiry or by any other adjudicator, but no inquiry shall be resumed in any case where the person makes an application to the Board pursuant to subsection 70(1) for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee until such time as the Board informs the Minister of its decision with respect thereto.

résoudre, plutôt qu'à l'arbitre), le paragraphe 45(1) de la Loi¹ ordonne à l'arbitre de poursuivre l'enquête et de prononcer la décision qu'il aurait rendue n'était la revendication du statut de réfugié par le requérant. Ce faisant, l'arbitre aura complété les stades 1 et 2 énoncés ci-dessus. A notre avis, il est incontestable que les dispositions de la Loi l'autorisent à poursuivre jusque-là.

L'arbitre doit alors interrompre la procédure dont il est saisi et il ne lui est pas permis de la « reprendre » tant que la question du statut de réfugié n'a pas été tranchée comme le prévoit la Loi.

Une fois la question du statut de réfugié tranchée, lorsque la demande est rejetée, sur l'ordre d'un agent d'immigration supérieur, l'arbitre doit « reprendre » l'enquête².

La seule restriction à l'autorité de l'arbitre que cause la revendication du statut de réfugié concerne le stade 3 précité. Tant que l'arbitre procède au stade 1 puis au stade 2, le paragraphe 45(1) ci-dessus l'autorise à « poursuivre » la procédure jusqu'au parachèvement du stade 2. Il lui est cependant interdit de procéder au stade 3 tant que l'enquête ajournée n'est pas « reprise » conformément au paragraphe 46(1).

¹ Voici le texte du paragraphe 45(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*:

45. (1) Une enquête, au cours de laquelle la personne en cause revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, doit être poursuivie. S'il est établi qu'à défaut de cette revendication, l'enquête aurait abouti à une ordonnance de renvoi ou à un avis d'interdiction de séjour, elle doit être ajournée et un agent d'immigration supérieur doit procéder à l'interrogatoire sous serment de la personne au sujet de sa revendication.

² Cette procédure est énoncée au paragraphe 46(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* que voici:

46. (1) L'agent d'immigration supérieur, informé conformément au paragraphe 45(5) que la personne en cause n'est pas un réfugié au sens de la Convention, doit faire reprendre l'enquête, dès que les circonstances le permettent, par l'arbitre qui en était chargé ou par un autre arbitre, à moins que la personne en cause ne demande à la Commission, en vertu du paragraphe 70(1), de réexaminer sa revendication; dans ce cas, l'enquête est ajournée jusqu'à ce que la Commission notifie sa décision au Ministre.

In the instant case, while the determination of the refugee claim made in July of 1979 has not yet been disposed of, because of the order of this panel of the Court dated October 9, 1980 in File No. A-161-80, this circumstance does not, in our view, affect the validity of steps 1 and 2 which have been completed by the Adjudicator. The reconsideration of the question of the "equivalency" of offences referred back to the Adjudicator by this Court in File No. A-213-80 [[1981] 2 F.C. 141] was a part of the first two steps and, consequently, was within the jurisdiction of the Adjudicator as set out in subsection 45(1) *supra*. That matter and all other matters required to be dealt with in steps 1 and 2 have, in our view, been satisfactorily dealt with by the Adjudicator.

The position therefore is that, because of the order of October 9, 1980 in File No. A-161-80 referred to *supra*, the question of the applicant's refugee status has not been determined by the Board. Accordingly, pursuant to subsection 46(2)³, the Adjudicator cannot "resume" the inquiry until such time as the Board has made that determination and thus, he clearly cannot embark on step 3 at this juncture.

Thus, it is our opinion that the deportation order against the applicant must be set aside and the matter referred back to Adjudicator Delaney or to another adjudicator to be designated by the appropriate senior immigration officer. The reference back must be on terms that the inquiry is to be resumed only after the Board has advised the Minister pursuant to subsection 46(1) of its decision with respect to the applicant's claim.

³ Subsection 46(2) reads as follows:

46. ...

(2) Where a person

(a) has been determined by the Minister not to be a Convention refugee and the time has expired within which an application for a redetermination under subsection 70(1) may be made, or

(b) has been determined by the Board not to be a Convention refugee,

the adjudicator who presides at the inquiry caused to be resumed pursuant to subsection (1) shall make the removal order or issue the departure notice that would have been made or issued but for that person's claim that he was a Convention refugee.

En l'espèce, il n'a pas encore été statué sur la prétention au statut de réfugié, faite en juillet 1979, à cause de l'ordonnance de la Cour, constituée comme aujourd'hui, en date du 9 octobre 1980, dans le dossier n° A-161-80, mais la validité des stades 1 et 2, lesquels ont été parachevés par l'arbitre, ne s'en trouve pas atteinte. La reconsidération de la question des infractions «équivalentes» renvoyée par la Cour à l'arbitre dans le dossier n° A-213-80 [[1981] 2 C.F. 141] faisait partie des deux premiers stades et, en conséquence, entrait dans la compétence de l'arbitre telle qu'elle est établie au paragraphe 45(1) précité. A notre avis l'arbitre a traité d'une manière satisfaisante de cette question et de toutes les autres dont il devait traiter au cours des stades 1 et 2.

La situation donc est qu'à cause de l'ordonnance du 9 octobre 1980, dossier n° A-161-80 précité, la Commission n'a pas décidé de la question du statut de réfugié dont pourrait bénéficier le requérant. En conséquence, conformément au paragraphe 46(2)³, l'arbitre ne peut «reprendre», l'enquête tant que la Commission n'a pas statué là-dessus et donc ne peut manifestement pas procéder au stade 3 à ce moment-ci.

Aussi, nous sommes d'avis que l'ordonnance d'expulsion prononcée contre le requérant doit être réformée et l'affaire renvoyée à l'arbitre Delaney ou à un autre arbitre que désignera l'agent supérieur d'immigration compétent. L'enquête ne pourra être reprise qu'après que la Commission aura notifié au Ministre, conformément au paragraphe 46(1), sa décision relativement à la revendication du requérant.

^h

³ Voici le texte du paragraphe 46(2):

46. ...

(2) L'arbitre chargé de poursuivre l'enquête en vertu du paragraphe (1), doit, comme si la revendication du statut de réfugié n'avait pas été formulée, prononcer le renvoi ou l'interdiction de séjour de la personne

a) à qui le Ministre n'a pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention, si le délai pour demander le réexamen de sa revendication prévu au paragraphe 70(1) est expiré; ou

b) à qui la Commission n'a pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention.

In the event the Board determines the applicant not to be a Convention refugee, then the Adjudicator is required to proceed pursuant to subsection 46(2). In the event that the Board determines that the applicant is a Convention refugee, subsection 47(1)⁴ requires a senior immigration officer to cause the inquiry to be resumed for the purpose of determining whether the applicant is a person described in subsection 4(2) of the Act⁵.

Since we have already expressed our view that in the proceedings leading up to the deportation order of July 31, 1980, Adjudicator Delaney made no reviewable error, it is clear that, if subsequent circumstances dictate proceeding under subsection 46(2), the Adjudicator would, at that juncture, be required to make either the removal order or departure notice contemplated by that section. If, however, subsequent circumstances require that he proceed under section 47, upon receipt of the

⁴ Section 47 of the Act reads as follows:

47. (1) Where a senior immigration officer is informed that a person has been determined by the Minister or the Board to be a Convention refugee, he shall cause the inquiry concerning that person to be resumed by the adjudicator who was presiding at the inquiry or by any other adjudicator, who shall determine whether or not that person is a person described in subsection 4(2).

(2) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is not a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall make the removal order or issue the departure notice, as the case may be, with respect to that Convention refugee.

(3) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall, notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, allow that person to remain in Canada.

⁵ Subsection 4(2) of the Act reads as follows:

4. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen, a permanent resident and a Convention refugee while lawfully in Canada have a right to remain in Canada except where

(a) in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1); and

(b) in the case of a Convention refugee, it is established that that person is a person described in paragraph 19(1)(c), (d), (e), (f) or (g) or 27(1)(c) or (d) or 27(2)(c) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

- (i) more than six months has been imposed, or
- (ii) five years or more may be imposed.

Advenant que la Commission dise que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention, l'arbitre devra alors procéder conformément au paragraphe 46(2). Si au contraire la Commission dit que le requérant est un réfugié au sens de la Convention, le paragraphe 47(1)⁴ prévoit qu'un agent d'immigration supérieur doit voir à ce que soit reprise l'enquête qui déterminera si le requérant est un individu décrit au paragraphe 4(2) de la Loi⁵.

Étant donné que nous avons déjà exprimé notre opinion selon laquelle, dans l'instance qui a conduit à l'ordonnance d'expulsion du 31 juillet 1980, l'arbitre Delaney n'a commis aucune erreur contrôlable, il est clair que si des faits nouveaux dictent de suivre la procédure selon le paragraphe 46(2), l'arbitre sera, à ce moment-là, requis de prononcer soit le renvoi soit l'interdiction de séjour que prévoit cet article. Si toutefois les faits subséquents exigent qu'il procède selon l'article 47, sur

⁴ Voici le texte de l'article 47 de la Loi:

47. (1) L'agent d'immigration supérieur, informé que le Ministre ou la Commission a reconnu, à la personne qui le revendique, le statut de réfugié au sens de la Convention, doit faire reprendre l'enquête soit par l'arbitre qui en était chargé, soit par un autre arbitre qui détermine si la personne en cause remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2).

(2) L'arbitre doit prononcer le renvoi ou l'interdiction de séjour du réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, ne remplit pas les conditions prévues au paragraphe 4(2).

(3) Par dérogation à la présente loi et aux règlements, l'arbitre doit autoriser le réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2), à demeurer au Canada.

⁵ Voici le texte du paragraphe 4(2) de la Loi:

4. . . .

(2) Sous réserve des lois du Parlement, le citoyen canadien, le résident permanent ainsi que le réfugié au sens de la Convention qui se trouve légalement au Canada, ont le droit d'y demeurer à l'exception

a) du résident permanent visé au paragraphe 27(1); et

b) du réfugié au sens de la Convention qui tombe sous le coup des alinéas 19(1)c), d), e), f) ou g) ou 27(1)c) ou d) ou 27(2)c) ou qui, déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement,

- (i) a été condamné à plus de six mois de prison, ou
- (ii) est passible d'au moins cinq ans de prison.

necessary direction from a senior immigration officer, he would have to conduct the inquiry contemplated by section 47.

* * *

MACKAY D.J.: I concur.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

réception des directives nécessaires de l'agent supérieur d'immigration, il devra tenir l'enquête que prévoit l'article 47.

* * *

" LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: J'y souscris aussi.