

T-1062-87

T-1062-87

Dar Bar Singh Padda (Plaintiff)

v.

Minister of Employment and Immigration (Defendant)

INDEXED AS: PADDA v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

Trial Division, Collier J.—Vancouver, March 29, 1988.

Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Invalidity of deportation order — Board determined plaintiff not Convention refugee — No oral hearing — Deportation ordered — Oral hearing in redetermination proceedings held necessary in Singh — Federal Court of Appeal set Board's decision aside — Board again determining not Convention refugee — Whether deportation order voidable or void — Use of those terms in administrative law deprecated — Board's initial decision void ab initio — Deportation order also void — Result of new inquiry, after four years, not necessarily same as facts or law may change — "Floodgates" argument, based on backlog of refugee claims, rejected.

Immigration — Deportation — Deportation order issued pursuant to Immigration Appeal Board finding plaintiff not Convention refugee — Board's decision as to Convention refugee status set aside — On rehearing, Board again finding plaintiff not Convention refugee — As decision pursuant to which deportation order issued void ab initio, deportation order also void.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 45(1), 70(1).
Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED**APPLIED:**

Durayappah v. Fernando, [1967] 2 All E.R. 152 (P.C.).

Dar Bar Singh Padda (demandeur)

c.

a **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (défendeur)**

RÉPERTORIÉ: PADDA c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

b Division de première instance, juge Collier—Vancouver, 29 mars 1988.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Nullité de l'ordonnance d'expulsion — La Commission a conclu que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Absence d'audience — Expulsion ordonnée — On a décidé dans l'affaire Singh qu'il était nécessaire de tenir une audience dans les cas de réexamen — La Cour d'appel fédérale a annulé la décision de la Commission — Cette dernière a conclu de nouveau que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Il s'agit de savoir si l'ordonnance d'expulsion est frappée d'une nullité relative ou d'une nullité absolue — Désapprobation de l'emploi de ces termes en droit administratif — La décision originale de la Commission est nulle ab initio — L'ordonnance d'expulsion est également nulle — Le résultat de la nouvelle enquête, après quatre années, ne sera pas nécessairement la même puisque les faits et la loi peuvent changer — Rejet de l'argument dit des «portes d'écluse» fondé sur un arrière des revendications du statut de réfugié.

Immigration — Expulsion — Ordonnance d'expulsion rendue à la suite de la décision de la Commission d'appel de l'immigration selon laquelle le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention — La décision de la Commission relative au statut de réfugié au sens de la Convention est annulée — À la nouvelle audience, la Commission a conclu de nouveau que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Puisque la décision en vertu de laquelle l'ordonnance d'expulsion a été rendue était nulle ab initio, l'ordonnance d'expulsion est également nulle.

LOIS ET RÈGLEMENTS

h Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.).
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III.
i Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 45(1), 70(1).
Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172.

JURISPRUDENCE**j****DÉCISION APPLIQUÉE:**

Durayappah v. Fernando, [1967] 2 All E.R. 152 (P.C.).

CONSIDERED:

Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177.

REFERRED TO:

Junior Books Ltd. v. Veitchi Co. Ltd., [1983] 1 A.C. 520 (H.L.).

AUTHORS CITED

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 4th ed. Clarendon Press: Oxford, 1977.

COUNSEL:

Andrew J. A. McKinley for plaintiff.
David A. Coulson for defendant.

SOLICITORS:

Andrew J. A. McKinley, Vancouver, for plaintiff.
Clark, Wilson, Vancouver, for defendant.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

COLLIER J.: The plaintiff's action is for a declaration that a deportation order made against him, dated December 6, 1984, is invalid and of no effect.

An agreed statement of facts was filed at trial.

The plaintiff is a national of India. He came to Canada, on August 17, 1981, as a visitor. That status ceased on April 19, 1982. The plaintiff remained. He also worked, without authorization, contrary to the *Immigration Act Regulations* [Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172].

He became the subject of an inquiry under the statute. At the inquiry he claimed Convention refugee status pursuant to subsection 45(1) of the Act [Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52]. The inquiry was continued, then adjourned, so the plaintiff could be examined by a senior immigration officer in respect of his refugee claim.

DÉCISION EXAMINÉE:

Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177.

DÉCISION CITÉE:

Junior Books Ltd. v. Veitchi Co. Ltd., [1983] 1 A.C. 520 (H.L.).

DOCTRINE

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 4th ed. Clarendon Press: Oxford, 1977.

AVOCATS:

Andrew J. A. McKinley pour le demandeur.
David A. Coulson pour le défendeur.

PROCUREURS:

Andrew J. A. McKinley, Vancouver, pour le demandeur.
Clark, Wilson, Vancouver, pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE COLLIER: L'action du demandeur vise à obtenir un jugement déclaratoire portant qu'une ordonnance d'expulsion rendue contre lui le 6 décembre 1984 est invalide et sans effet.

Un exposé convenu des faits a été déposé au procès.

Le demandeur est un ressortissant indien. Il est arrivé au Canada, le 17 août 1981, à titre de visiteur. Ce statut a pris fin le 19 avril 1982. Le demandeur est resté au pays. Il a également travaillé, sans y être autorisé, en contravention du *Règlement sur l'immigration* [de 1978, DORS/78-172].

Il a fait l'objet d'une enquête suivant la Loi. À l'enquête, il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en conformité avec le paragraphe 45(1) de la Loi [Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52]. L'enquête s'est poursuivie, mais elle a alors été suspendue afin que le demandeur puisse être interrogé par un agent d'immigration supérieur relativement à sa revendication du statut de réfugié.

That claim was then referred to the defendant Minister. The Minister determined the plaintiff was not a Convention refugee.

Next, the plaintiff applied to the Immigration Appeal Board, pursuant to subsection 70(1) for redetermination of his claim. The Board, on July 16, 1984, determined the plaintiff was not a Convention refugee.

It is common ground, though not set out in the statement of facts, the Board did not hold an oral hearing. That was the practice at that time.

The inquiry resumed and the impugned deportation order was made.

The plaintiff then applied, pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], to set aside the order. That application was, on June 18, 1985, dismissed.

Next, came the now well-known decision of the Supreme Court of Canada in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. The Court held the Board, in redetermination proceedings, must provide oral hearings. The legislation then in place was held, by three judges, to have violated the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)], and, by the other three, the Bill of Rights [*Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III].

The plaintiff then appealed the Board's redetermination decision of July 16, 1984 to the Federal Court of Appeal. That Court on January 6, 1986, set aside the Board's decision and referred the matter back, "for re-determination of the applicant's claim after a hearing on the merits in accordance with the principles of fundamental justice."

Cette revendication a ensuite été transmise au ministre défendeur. Celui-ci a jugé que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

^a Par la suite, le demandeur s'est adressé à la Commission d'appel de l'immigration, en conformité avec le paragraphe 70(1), pour faire réexaminer sa revendication du statut de réfugié. Le 16 juillet 1984, la Commission a jugé que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

^c Bien que ce ne soit pas indiqué dans l'exposé des faits, il est admis de part et d'autre que la Commission n'a pas tenu d'audience. C'était la pratique à l'époque.

^d L'enquête a repris, et l'ordonnance d'expulsion attaquée a été rendue.

^e Le demandeur a alors demandé, en conformité avec l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10], que l'ordonnance soit annulée. Cette demande a été rejetée le 18 juin 1985.

^f Puis a été rendue la décision, maintenant célèbre, de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177. La Cour a statué que, dans les cas de réexamen, la Commission doit tenir des audiences. Trois juges ont considéré que la loi alors en vigueur allait à l'encontre de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] tandis que les trois autres juges ont considéré qu'elle allait à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III].

ⁱ Le demandeur a alors interjeté appel, auprès de la Cour d'appel fédérale, de la décision rendue par la Commission le 16 juillet 1984 au sujet du réexamen de la revendication. Cette Cour a, le 6 janvier 1986, annulé la décision de la Commission et renvoyé l'affaire «pour que la revendication du demandeur soit réexaminée après une audience sur le fond en conformité avec les principes de justice fondamentale.»

The Board reheard the matter. On March 20, 1987 the Board determined, once more, the plaintiff was not a Convention refugee.

Immigration officials took steps to enforce the 1984 deportation order. This action was commenced. An interlocutory injunction was granted against the defendants, restraining them, until the trial of this action, from removing the plaintiff from Canada.

The plaintiff's argument is as follows: A deportation order could not be made until the Board decided the redetermination claim; the Board gave a decision on July 16, 1984; the deportation order was made; but the Board's decision was set aside; that decision, in law, no longer existed; the deportation order was based on a wrong or invalid premise that the plaintiff was not a Convention refugee; the Board's decision being invalid or a nullity, the deportation order is in the same category.

For the defendants, it was said the deportation order is still, today, a valid order; it is voidable, but not void; in the circumstances here, the declaration sought should not be made.

Counsel for the defendants drew a distinction between a void or voidable order or decision. I do not consider the distinction material in this case. If it were, I suggest the deportation order here was void. I refer to *Durayappah v. Fernando*, [1967] 2 All E.R. 152 (P.C.). There, the Minister of Local Government of Ceylon made an order that a municipal council was not competent to perform its duties, and directed the council be dissolved and superseded. In the prior investigation, the council had not been given an opportunity to be heard. The mayor of the council, acting on his own, and not the council itself, brought proceedings to quash the Minister's order. The Privy Council held there had been a breach of the rules of natural justice: the council should have been given an opportunity to be heard. A question arose, however, as to whether the mayor was entitled to maintain the

La Commission a tenu une nouvelle audition de l'affaire. Le 20 mars 1987, la Commission a jugé, une fois de plus, que le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention.

Les fonctionnaires de l'immigration ont pris des mesures en vue d'exécuter l'ordonnance d'expulsion de 1984. La présente action a alors été intentée. Une injonction interlocutoire a été prononcée contre les défendeurs pour les empêcher de renvoyer le demandeur du Canada avant l'audition de la présente action.

Le demandeur soutient ce qui suit: une ordonnance d'expulsion ne pouvait pas être rendue avant que la Commission ne se soit prononcée sur la demande de réexamen; ladite Commission a rendu une décision le 16 juillet 1984; l'ordonnance d'expulsion a ensuite été prononcée. Mais la décision de la Commission a été annulée; cette décision n'existait plus en droit; l'ordonnance d'expulsion était fondée sur une prémisse fautive ou invalide selon laquelle le demandeur n'était pas un réfugié au sens de la Convention; la décision de la Commission étant invalide ou nulle, l'ordonnance d'expulsion entre dans la même catégorie.

Quant aux défendeurs, ils ont allégué que l'ordonnance d'expulsion constitue encore aujourd'hui une ordonnance valide; elle est nulle d'une nullité relative, mais non pas nulle d'une nullité absolue; dans les circonstances de l'espèce, il n'y aurait pas lieu de rendre le jugement déclaratoire recherché.

L'avocat des défendeurs a établi une distinction entre une ordonnance ou décision nulle d'une nullité absolue et une ordonnance ou décision nulle d'une nullité relative. Je ne considère pas cette distinction comme pertinente en l'espèce. Si elle était pertinente, je crois que l'ordonnance d'expulsion en question serait nulle d'une nullité absolue. Je me reporte à l'arrêt *Durayappah v. Fernando*, [1967] 2 All E.R. 152 (P.C.). Dans cette affaire-là, le ministre des Affaires municipales du Ceylan a rendu une ordonnance selon laquelle un conseil municipal n'avait pas la compétence voulue pour exercer ses fonctions, et il a ordonné que le conseil soit dissout et remplacé. Dans l'enquête tenue préalablement, le conseil n'avait pas eu la possibilité de se faire entendre. Le maire, agissant en son propre nom, et non le conseil lui-même, a intenté une poursuite afin de faire annuler l'ordon-

action. The answer was no. Lord Upjohn at pages 158-160 deprecated the use of void and voidable in the field of administrative law, or judicial review. The distinction, it was said, should be between a "nullity" and "void" or "voidable". At page 160, I quote the following:

While in this case their lordships have no doubt that in an action by the council the court should have held that the order was void *ab initio* and never had any effect, that is quite a different matter from saying that the order was a nullity of which advantage could be taken by any other person having a legitimate interest in the matter.

Here, in my view, the Board decision of July 16, 1984 was void *ab initio* and never had any effect.

The person attacking the decision was the person against whom the order was actually made. The deportation order could, by the statute, only be made after a Board decision which had effect in law.

The deportation order was a consequential act, following on the Board's invalid decision. The deportation order was, in my view, also void, and had, and has, no effect. See for authority, Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 4th ed., Clarendon Press: Oxford, 1977, page 283 ff.

The defendants contended the declaration should not, in any event, be made. It was said the old inquiry cannot be reopened; a new inquiry would have to be launched; the whole procedure would be repeated; the result would necessarily be the same; the plaintiff would be found not to be a Convention refugee; a deportation order would, once more, be made.

I do not agree.

It does not follow that the same result will inevitably occur. This is 1988, not 1984. The facts may have changed. The law may be changed by

nance rendue par le ministre. Le Conseil privé a statué qu'il y avait eu violation des règles de justice naturelle: le conseil aurait dû avoir la possibilité de se faire entendre. Cependant se posait la question de savoir si le maire avait le droit de poursuivre l'action. La réponse était non. Lord Upjohn s'est élevé, aux pages 158 à 160, contre l'utilisation des notions de «nullité absolue» et «nullité relative» dans le domaine du droit administratif ou du contrôle judiciaire. La distinction, selon lui, devrait se faire entre «nullité» et «nullité absolue» ou «nullité relative». À la page 160, je cite ce qui suit:

[TRADUCTION] Bien qu'en l'espèce leurs seigneuries ne doutent pas que, dans une action intentée par le conseil, la Cour eût dû statuer que l'ordonnance était nulle dès le début et n'avait jamais produit aucun effet, c'est une tout autre affaire de dire que l'ordonnance était un acte nul dont pouvait profiter toute autre personne ayant un intérêt légitime dans l'affaire.

En l'espèce, à mon avis, la décision rendue par la Commission le 16 juillet 1984 était nulle dès le début et n'avait jamais produit aucun effet.

La personne qui a attaqué la décision était celle contre laquelle l'ordonnance a effectivement été rendue. L'ordonnance d'expulsion ne pouvait, selon la Loi, être rendue qu'à la suite d'une décision de la Commission qui était valide en droit.

L'ordonnance d'expulsion découlait de la décision non valide de la Commission. L'ordonnance d'expulsion était, à mon avis, également nulle et ne produisait, et ne produit aucun effet. Voir à ce sujet Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 4^e éd., Clarendon Press: Oxford, 1977, à la page 283 et suivantes.

Les défendeurs ont soutenu que, de toute façon, il ne faudrait pas faire droit à la demande de jugement déclaratoire. Ils ont indiqué que l'enquête déjà tenue ne peut pas être rouverte; une nouvelle enquête devrait être amorcée; toute la procédure serait reprise; on arriverait nécessairement aux mêmes résultats; le demandeur serait considéré comme n'étant pas un réfugié au sens de la Convention; et une ordonnance d'expulsion serait rendue une fois de plus.

Je ne suis pas d'accord.

Il n'ensuit pas que les mêmes résultats seront obtenus inévitablement. Nous sommes en 1988, et non plus en 1984. Les faits peuvent avoir changé.

the time a new set of proceedings finally reach their end.

Finally, the defendants point to the tremendous backlog of refugee claims now pending at one stage or another. It is estimated that 200 to 400 applicants may be in the same position as the plaintiff here.

This is a type of "floodgates" argument, somewhat akin to those advanced in certain tort claims: see, for example, *Junior Books Ltd. v. Veitchi Co. Ltd.*, [1983] 1 A.C. 520 (H.L.).

I do not give effect to it.

The plaintiff's legal rights have been infringed. If there are many others, whose rights have been similarly infringed, they too are entitled to relief.

There will be a declaration that the deportation order made against the plaintiff on December 16, 1984 is void and of no effect.

The declaration will be against the defendant Minister only.

The plaintiff is entitled to the costs of this action.

Il est possible que la loi change d'ici à ce que de nouvelles procédures prennent fin.

Enfin, les défendeurs signalent l'énorme arriéré des revendications du statut de réfugié qui sont encore en instance à l'un ou l'autre stade. On estime de 200 à 400 le nombre de demandeurs qui peuvent se trouver dans la même situation que le demandeur en espèce.

^a Il s'agit d'un genre d'allégation dit des «portes d'écluse», qui ressemble quelque peu aux allégations avancées dans certaines actions en dommages-intérêts: voir, par exemple, *Junior Books Ltd. v. Veitchi Co. Ltd.*, [1983] A.C. 520 (H.L.).

^c Je n'accepte pas ce genre d'allégation.

^d Il y a eu violation des garanties juridiques du demandeur. S'il y en a beaucoup d'autres dont les droits ont été violés de la même façon, ils ont également droit à un redressement.

^e Il y aura donc un jugement déclaratoire portant que l'ordonnance d'expulsion rendue contre le demandeur le 16 décembre 1984 est nulle et sans effet.

Le jugement déclaratoire ne sera valable qu'à l'encontre du ministre défendeur.

^f Le demandeur a droit aux dépens de la présente action.