

T-3212-90
91-T-26T-3212-90
91-T-26**Marisol Escobar Salinas (Applicant)****Marisol Escobar Salinas (requérante)**

v.

c.

The Minister of Employment and Immigration (Respondent)**a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)***INDEXED AS: SALINAS v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)**b RÉPERTORIÉ: SALINAS c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, December 17, 1990; February 12, December 17, 1991; Ottawa, March 20, 1992.*

Section de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 17 décembre 1990; 12 février et 17 décembre 1991; Ottawa, 20 mars 1992.*

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Federal Court Act, s. 18 giving Trial Division jurisdiction to review Immigration and Refugee Board decision to reconvene refugee hearing to hear evidence of changes in country of nationality after hearing concluded — Board's ruling neither decision or order required to be made on judicial or quasi-judicial basis within Federal Court Act, s. 28 nor final decision or order Board mandated to make — Merely procedural decision enabling Board to consider substantive issue of refugee status — Doctrine of merger (right of review of administrative decision to reopen merged with right of review of judicial or quasi-judicial decision to reconvene after full argument) rejected — Decision not final simply because affects rights of applicant.

c Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale conférant à la Section de première instance compétence pour réviser la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de reprendre une audience sur la revendication du statut de réfugié afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans le pays dont la requérante a la nationalité depuis la fin de cette audience — La décision de la Commission ne constituait ni une décision ou ordonnance ayant un caractère judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale, ni une décision ou une ordonnance définitive que la Commission devait rendre — Décision de nature purement procédurale permettant à la Commission d'examiner au fond la question du statut de réfugié — La doctrine de l'intégration (droit à la révision de la décision administrative de reprendre l'audience fondu avec le droit de faire réviser la décision judiciaire ou quasi judiciaire de reprendre l'audience après avoir entendu tous les arguments) est rejetée — Une décision n'est pas définitive pour la seule raison qu'elle intéresse les droits de la requérante.

Immigration — Practice — Board lacking jurisdiction to reconvene hearing in absence of specific statutory provision enabling it to do so — Unfair to permit Board to reconvene hearing to admit evidence of political change in country of nationality occurring after hearing — Imposing impossible onus on applicant, who may have no evidence of persecution under new regime — No provision for applicant to have hearing reconvened if situation worsened — Whether Board would assume obligation to reconvene in all situations where change in circumstances and, if so, what changes warranting intervention — Conflict with statutory requirements to proceed informally, expeditiously and render decision quickly — Minister's remedy to invoke s. 69.2.

d Immigration — Pratique — La Commission n'a pas compétence pour reprendre une audience en l'absence de disposition législative expresse en ce sens — Il est injuste de permettre à la Commission de reprendre une audience afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements politiques survenus dans le pays dont la requérante a la nationalité après l'audience — Cela équivaut à imposer à la requérante, qui peut ne pas avoir de preuve de la persécution sous le nouveau régime, un fardeau dont il lui est impossible de s'acquitter — Aucune disposition ne prévoit le droit du requérant à la reprise de l'audience en cas de détérioration de la situation — La Commission assumerait-elle l'obligation de reprendre une audience chaque fois qu'il y a un changement de circonstances et, dans l'affirmative, quels changements justifieraient son intervention — Incompatibilité avec l'exigence de la Loi de fonctionner sans formalisme et avec célérité et de rendre une décision rapidement — Le recours du ministre est d'invoquer l'art. 69.2.

This was an application to quash a ruling of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Divi-

Il s'agit d'une demande visant à casser la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, section

* Editor's Note: This Trial Division decision was reversed by a judgment of the Federal Court of Appeal reported at [1992] 3 F.C. 247.

* Note de l'arrêtiste: Cette décision de la Section de première instance a été infirmée par un jugement de la Cour d'appel fédérale publié dans [1992] 3 C.F. 247.

sion, that it had jurisdiction to reconvene the applicant's refugee hearing to hear evidence of changes in Panama, the applicant's country of nationality, after the hearing had concluded and to require the Board to render a decision based on the evidence before it on November 29, 1989. The applicant claimed refugee status, stating that she feared persecution by agents of the Noriega regime. An oral hearing of the Board was convened on November 29, 1989 whereat the applicant testified and her counsel made submissions. The Board reserved its decision because it was unfamiliar with conditions in Panama and needed time to review the filed documents. In September 1990 the Board reconvened the hearing to hear evidence relating to intervening changes in Panama, i.e. the removal of Noriega from power by the American military. Notwithstanding the applicant's objection, the Board ruled that it had jurisdiction to reconvene the hearing to hear evidence and that the delay had not prejudiced the applicant's right to a full and proper hearing. The issues were (1) whether the Federal Court, Trial Division had jurisdiction in this matter; (2) if so, whether the Board's ruling is reviewable in light of *Immigration Act*, subsection 67(1) (which gives the Refugee Division sole and exclusive jurisdiction to hear and determine questions of jurisdiction in respect of sections 69.1 and 69.2 proceedings); and (3) whether the Board exceeded its jurisdiction in deciding to reconvene.

Held, the application should be allowed.

(1) The Federal Court, Trial Division had jurisdiction under *Federal Court Act*, section 18 to review the Board's decision. The Board's ruling was neither a decision or order required to be made on a judicial or quasi-judicial basis within section 28 (Court of Appeal jurisdiction) nor a final decision or order that the Board was mandated to make. The question of whether the Board may reconvene to hear further evidence on change in conditions in the country of nationality was not a question the Board had "jurisdiction or powers" to decide. Although the Board must form an opinion on that question, such opinion has no legal effect except as a contribution to the determination of the applicant's refugee claim. The decision to reconvene was procedural, enabling the Board to consider the substantive issue of whether the applicant was a Convention refugee. That the Board allowed submissions on a procedural point, or even if the Board conducts a "hearing" on the matter does not change the nature of the decision. A final decision has not been made and the doctrine of merger, whereby the right of review of the administrative decision to reopen merges with the right of review of the judicial or quasi-judicial decision to reconvene made after hearing full argument, did not apply. The initial proceeding has not been exhausted and the Board remains seized as it has not yet rendered a decision on the applicant's refugee claim. Finally, a decision is not final simply because it affects the rights of the applicant.

du statut de réfugié, selon laquelle elle avait compétence pour reprendre l'audience sur la revendication de la requérante afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus au Panama, pays dont la requérante avait la nationalité, qui se sont produits depuis la fin de l'audience, et à obliger la Commission à rendre une décision fondée sur les éléments de preuve déjà produits le 29 novembre 1989. La requérante a revendiqué le statut de réfugié, affirmant qu'elle craignait d'être persécutée par des agents du régime Noriega. La Commission a convoqué une audience le 29 novembre 1989 au cours de laquelle la requérante a témoigné et son avocate a présenté des observations. La Commission a mis la question en délibéré parce qu'elle ne connaissait pas bien la situation au Panama et qu'elle avait besoin d'un délai pour examiner les documents produits. En septembre 1990, la Commission a convoqué de nouveau l'audience afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements qui s'étaient produits au Panama, savoir le renversement de Noriega par une force militaire américaine. Malgré l'opposition de la requérante, la Commission a décidé qu'elle avait compétence pour reprendre l'audience afin de recevoir de nouveaux éléments de preuve et que le délai n'avait pas porté atteinte au droit de la requérante à une audience pleine et entière. Les questions en litige consistaient à savoir (1) si la Section de première instance de la Cour fédérale avait compétence en l'espèce; (2) dans l'affirmative, si la décision de la Commission est sujette à révision, eu égard au paragraphe 67(1) de la *Loi sur l'immigration* (lequel confère à la section du statut compétence exclusive pour entendre et juger des questions de compétence à l'égard des procédures visées aux articles 69.1 et 69.2); et enfin (3) si la Commission a outrepassé sa compétence en reprenant l'audience.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

(1) La Section de première instance de la Cour fédérale avait compétence, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour réviser la décision de la Commission. La décision rendue par la Commission en l'espèce ne constituait ni une décision ou ordonnance ayant un caractère judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 (compétence de la Cour d'appel) ni une décision ou ordonnance définitive que la Commission devait rendre. La question de savoir si la Commission pouvait reprendre l'audience pour entendre d'autres éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays de nationalité n'était pas une question à l'égard de laquelle la Commission pouvait exercer sa «compétence ou ses pouvoirs». Bien que la Commission doive se faire une opinion sur la question, cette opinion n'a pas d'autre effet juridique que de permettre de trancher la revendication du statut de réfugié de la requérante. La décision de reprendre l'audience était de nature procédurale, permettant à la Commission d'examiner la question de fond—savoir si la requérante était une réfugiée au sens de la Convention. Le fait que la Commission ait autorisé la production d'observations sur un point de procédure ou même qu'elle ait tenu une «audience» sur le sujet ne change pas la nature de la décision. Une décision définitive n'avait pas été rendue et la doctrine de l'intégration, selon laquelle le droit à la révision de la décision administrative de reprendre l'audience s'est fondu avec tout droit de faire réviser la décision judiciaire ou quasi judiciaire de reprendre l'audience après

(2) Whether subsection 67(1) ousts the Court's jurisdiction depends upon whether the Board exceeded or failed to exercise its jurisdiction by not rendering a decision in an expeditious manner or violated a principle of natural justice.

(3) The Board does not have jurisdiction to reconvene a hearing in the absence of a specific statutory provision permitting it to do so. If the political situation in a country changes to the extent that it adversely affects the status of a refugee, the Minister may make an application to the Board pursuant to subsection 69.2(1) to determine whether the person has ceased to be a Convention refugee. By reconvening the hearing to hear evidence on the impact of the removal of Noriega from power, the Board imposed an unfair, if not impossible burden on the applicant as it is unlikely that she will have any direct evidence supporting a claim to fear of persecution from the new regime. She may have no knowledge of the impact of Noriega's removal from power. It seems manifestly unfair to permit the Board to reconvene a hearing to consider new evidence of a change in a country's political regime which occurred after the initial hearing. The Act does not provide a mechanism whereby an applicant can have a hearing reconvened after its conclusion, but before the Board renders its decision, if the political situation had worsened thus giving new evidence to support a claim to Convention refugee status. Similarly, the Minister cannot seek to reconvene a hearing to present new evidence opposing the applicant's claim. His remedy is to invoke subsection 69.2(1) if the Board concludes that the applicant is a Convention refugee. If the Board can do as it did herein, does it do so in all similar situations? How would it determine which changes would warrant such intervention, and how could proceeding in this manner be reconciled with the requirement of subsection 68(2) that Boards deal with all proceedings as informally and expeditiously as possible, and that they render their decision as soon as possible after completion of the hearing (subsection 69.1(9))?

avoir entendu tous les arguments, ne s'applique pas. L'instance initiale n'a pas pris fin et la Commission demeure saisie en ce sens qu'elle n'a pas encore rendu une décision au sujet de la revendication de statut de réfugié de la requérante. Enfin, une décision n'est pas définitive pour la seule raison qu'elle intéresse les droits de la requérante.

(2) La question de savoir si le paragraphe 67(1) écarte la compétence de la Cour dépend de celle de savoir si, en ne rendant pas sa décision avec célérité, la Commission a outrepassé sa compétence, ne l'a pas exercée ou a porté atteinte à un principe de justice naturelle.

(3) La Commission n'a pas compétence pour reprendre une audience en l'absence de toute disposition législative expresse. Si la situation politique d'un pays change au point de compromettre le statut d'un réfugié, le ministre peut, en vertu du paragraphe 69.2(1), demander à la Commission de déterminer s'il y a eu ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention. En reprenant l'audience afin de recevoir des éléments de preuve sur les conséquences du renversement de Noriega, la Commission a imposé à la requérante un fardeau injuste, voire même un fardeau dont il lui sera impossible de se décharger, étant donné qu'il est improbable qu'elle puisse présenter une preuve directe à l'appui de sa crainte d'être persécutée par le nouveau régime. Il se peut qu'elle n'ait aucune idée des conséquences du renversement de Noriega. Il semble manifestement injuste de permettre à la Commission de reprendre une audience afin d'examiner de nouveaux éléments de preuve relatifs à un changement de régime politique survenu après l'audience initiale. La Loi ne prévoit aucun mécanisme par lequel le requérant pourrait obtenir la reprise d'une audience, aux termes de celle-ci mais avant que la Commission ne rende sa décision, si la situation politique s'est détériorée au point que la requérante aurait pu disposer de nouveaux éléments de preuve à l'appui de sa revendication du statut de réfugié. De même, le ministre ne peut demander la reprise de l'audience afin de présenter de nouveaux éléments de preuve à l'encontre de la revendication de la requérante. Le recours dont il dispose, dans le cas où la Commission en viendrait à la conclusion que la requérante est une réfugiée au sens de la Convention, est celui prévu au paragraphe 69.2(1). Si la Commission peut agir comme elle l'a fait en l'espèce, peut-elle agir de façon identique dans toutes les situations similaires? Comment déterminerait-elle si les changements survenus justifient son intervention et comment concilierait-elle cette façon de procéder avec l'obligation qui lui incombe, en vertu du paragraphe 68(2), de fonctionner sans formalisme et avec célérité dans toute la mesure possible et de rendre sa décision le plus tôt possible après l'audience (paragraphe 69.1(9))?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 7.
Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 28, 29.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7.
Loi antidumping, S.R.C. 1970, ch. A-15.
Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90, art. 11, 12, 22.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 32.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 28), 46.02(2) (as enacted *idem*, s. 14), 67 (as enacted *idem*, s. 18), 68 (as enacted *idem*), 69.1 (as enacted *idem*), 82.1 (as enacted *idem*, s. 19).

Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 59. a

Immigration Appeal Board Act, S.C. 1966-67, c. 90, ss. 11, 12, 22.

Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 11 (as am. by S.C. 1973-74, c. 27, s. 5).

Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, s. 3. b

Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, ch. I-3, art. 11 (mod. par S.C. 1973-74, ch. 27, art. 5).

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18, 28, 29.

Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, ch. C-40.

Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 3.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 32.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 28), 46.02(2) (édicte, *idem*, art. 14), 67 (édicte, *idem*, art. 18), 68 (édicte, *idem*), 69.1 (édicte, *idem*), 82.1 (édicte, *idem*, art. 19).

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 59.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Attorney General of Canada (The) v. Cylien, [1973] F.C. 1166; (1973), 43 D.L.R. (3d) 590 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. S.F. Enterprises Inc.* (1990), 107 N.R. 100 (F.C.A.); *Lutes v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 2 F.C. 326; (1985), 61 N.R. 1 (C.A.); *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.). e

DISTINGUISHED:

Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation, [1979] 2 S.C.R. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; 26 N.R. 341. f

CONSIDERED:

Pringle et al. v. Fraser, [1972] S.C.R. 821; (1972), 26 D.L.R. (3d) 28; *Law v. Solicitor General of Canada*, [1985] 1 F.C. 62; (1984), 11 D.L.R. (4th) 608; 57 N.R. 45 (C.A.); *Chan v. Canada (Min. of Employment & Immigration)* (1987), 2 Imm. L.R. (2d) 99 (F.C.T.D.). g

REFERRED TO:

Cynamid Agricultural de Puerto Rico, Inc. v. Commissioner of Patents et al. (1983), 74 C.P.R. (2d) 133 (F.C.T.D.). h

APPLICATION to quash Immigration and Refugee Board ruling that it had jurisdiction to reconvene a refugee hearing to hear evidence of changes that had taken place in the country of nationality after the conclusion of the hearing. Application allowed.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Procureur général du Canada (Le) c. Cylien, [1973] C.F. 1166; (1973), 43 D.L.R. (3d) 590 (C.A.); *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoes Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. S.F. Enterprises Inc.* (1990), 107 N.R. 100 (C.A.F.); *Lutes c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 2 C.F. 326; (1985), 61 N.R. 1 (C.A.); *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288; (1990), 44 Admin. L.R. 264; 10 Imm. L.R. (2d) 312; 114 N.R. 280 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick, [1979] 2 R.C.S. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; 26 N.R. 341.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Pringle et autres c. Fraser, [1972] R.C.S. 821; (1972), 26 D.L.R. (3d) 28; *Law c. Solliciteur général du Canada*, [1985] 1 C.F. 62; (1984), 11 D.L.R. (4th) 608; 57 N.R. 45 (C.A.); *Chan c. Canada (Min. de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 2 Imm. L.R. (2d) 99 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

Cynamid Agricultural de Puerto Rico, Inc. c. Commissaire des brevets et autre (1983), 74 C.P.R. (2d) 133 (C.F. 1^{re} inst.).

DEMANDE visant à casser la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié portant qu'elle avait compétence pour reprendre une audience sur la revendication du statut de réfugié afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans le pays dont la requérante avait la nationalité depuis la fin de l'audience. Demande accueillie. j

COUNSEL:

Brenda Wemp for applicant.
Bonnie J. Boucher for respondent.

SOLICITORS:

Brenda J. Wemp, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: With appropriate leave, the applicant seeks an order: to quash a ruling of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division (the "Board"), that it had jurisdiction to reconvene the applicant's refugee hearing in order to hear evidence of changes in country conditions occurring after the hearing concluded on November 29, 1989; to require the Board to render a decision based on the evidence before it on November 29, 1989; to prohibit the Board from hearing and considering evidence of changes in country conditions occurring after November 29, 1989; and, for a stay of the proceedings before the Board. These matters were heard at Toronto, Ontario on December 17, 1990 and adjourned for further argument to February 12, 1991. At the conclusion of argument on February 12, 1991, I reserved judgment and ordered that further proceedings before the Board be stayed until the decision in this matter had been rendered. On December 17, 1991, in Toronto I gave oral reasons for order in this matter and indicated that these written reasons would follow.

The applicant, a citizen of Panama, came to Canada on July 16, 1989. At an inquiry under the *Immigration Act 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 (now R.S.C., 1985, c. I-2, as amended) where it was decided that she was inadmissible to Canada, the applicant claimed refugee status stating that she had fled Panama due to an alleged fear of persecution by agents of the Noriega regime. It was determined that there was a credible basis for her claim and a condi-

AVOCATS:

Brenda Wemp pour la requérante.
Bonnie J. Boucher pour l'intimé.

^a PROCUREURS:

Brenda J. Wemp, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

^b *Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Munie de l'autorisation voulue, la requérante demande à la Cour de rendre l'ordonnance suivante: casser la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, section du statut de réfugié (la «Commission»), selon laquelle elle était compétente pour reprendre l'audience sur la revendication de la requérante afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays depuis la fin de l'audience, soit le 29 novembre 1989; obliger la Commission à rendre une décision fondée sur les éléments de preuve déjà produits le 29 novembre 1989; interdire à la Commission de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays depuis le 29 novembre 1989 et lui interdire d'en tenir compte; suspendre l'instance dont la Commission est saisie. Ces questions ont été entendues à Toronto, en Ontario, le 17 décembre 1990 et ajournées pour la présentation d'autres plaidoiries le 12 février 1991. À la fin des plaidoiries le 12 février 1991, j'ai mis l'affaire en délibéré et ordonné la suspension de l'instance devant la Commission jusqu'à ce qu'ait été rendue la décision sur la présente affaire. Le 17 décembre 1991, à Toronto, j'ai prononcé à l'audience des motifs d'ordonnance dans la présente affaire et j'ai dit que les présents motifs écrits suivraient.

La requérante, citoyenne de Panama, est arrivée au Canada le 16 juillet 1989. Lors d'une enquête tenue conformément à la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52 (maintenant L.R.C. (1985), ch. I-2, modifiée), à l'issue de laquelle il a été décidé qu'elle n'était pas admissible au Canada, la requérante a revendiqué le statut de réfugié, affirmant qu'elle s'était enfuie du Panama parce qu'elle craignait d'y être persécutée par des agents du régime

tional exclusion order was issued pursuant to section 32.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 28] of the *Immigration Act*. Her refugee claim was then referred to the Immigration and Refugee Board (the "Board") pursuant to subsection 46.02(2) [as enacted *idem*, s. 14] and an oral hearing in accordance with section 69.1 [as enacted *idem*, s. 18] was convened before the Board on November 29, 1989 to consider the refugee claim. After hearing the applicant and the submissions of her counsel and the Refugee Hearing Officer, the Board reserved its decision. The presiding member indicated that because the Board was not familiar with conditions in Panama, the applicant's country of nationality, time to review and study the filed documentation was required.

By letter dated April 26, 1990,¹ the applicant was advised that the presiding member had directed the Registrar to reconvene the hearing for the purpose of hearing evidence relating to changes in the conditions in Panama which had occurred since November 29, 1989 and before a decision had been reached by the Board. These changes arose when the United States sent military force into Panama and removed Noriega from power.

The parties agreed to a rehearing date of September 10, 1990 and a notice of hearing dated June 15, 1990 was sent to the applicant. At the outset of the hearing the presiding member stated:

This is a resumption of a hearing into the claim of Marisol Eloisa Escobar Salinas, to be a Convention refugee. This hearing opened on November 29, 1989, and is resumed today to hear new evidence . . . Ms. Escobar, before this panel reach [*sic*] the final decision on your claim, a change has occurred in your country of nationality. This panel is here today to receive evidence on the situation in your country of nationality, and to hear how the new political condition in your country relate

¹ See Appendix "A" to the affidavit of Marisol Escobar Salinas sworn December 5, 1990.

Noriega. Il a été déterminé que sa revendication avait un minimum de fondement et une mesure d'exclusion conditionnelle a été prise en conformité avec l'article 32.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 28] de la *Loi sur l'immigration*. Sa revendication du statut de réfugié a ensuite été déférée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la «Commission») en application du paragraphe 46.02(2) [édicte, *idem*, art. 14] et, conformément à l'article 69.1 [édicte, *idem*, art. 18], la Commission a convoqué une audience le 29 novembre 1989 afin d'entendre la revendication. Après avoir entendu la requérante et les arguments de son avocate et de l'agent d'audience, la Commission a mis la question en délibéré. Le président de l'audience a dit qu'étant donné que la Commission ne connaissait pas bien la situation au Panama, pays de nationalité de la requérante, un délai était nécessaire pour l'examen de la documentation produite.

Par lettre datée du 26 avril 1990¹, la requérante a été informée que le président de l'audience avait ordonné au greffier de reprendre l'audience afin de recevoir des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays depuis le 29 novembre 1989 et avant que la Commission n'ait pris de décision. Ces changements résultaient de l'envoi par les États-Unis d'une force militaire au Panama et du renversement de Noriega.

Les parties ont convenu de fixer la date de la reprise de l'audience au 10 septembre 1990 et un avis d'audience daté du 15 juin 1990 a été envoyé à la requérante. Au début de l'audience, le président a déclaré:

[TRADUCTION] Ceci est la reprise de l'audience concernant la revendication du statut de réfugié qu'a présentée Marisol Eloisa Escobar Salinas. Cette audience a été ouverte le 29 novembre 1989 et elle est reprise aujourd'hui pour la production de nouveaux éléments de preuve . . . Madame Escobar, avant que le présent tribunal ne prenne de décision définitive sur votre revendication, un changement s'est produit dans le pays dont vous possédez la nationalité. Le présent tribunal siège aujourd'hui pour recevoir des éléments de preuve touchant la situation dans le pays dont vous possédez la nationa-

¹ Voir l'annexe «A» de l'affidavit de Marisol Escobar Salinas fait le 5 décembre 1990.

[sic] to your fear of persecution, should you be returned to Panama.²

Counsel for the applicant announced her intention to argue that the Board should not hear any new evidence. After hearing counsel's submission and after providing the Refugee Hearing Officer with an opportunity to comment, the Board ruled that it had jurisdiction to reconvene the hearing to hear new evidence and further ruled that the delay had not limited the applicant's right to a full and proper hearing (the "ruling"). An adjournment, requested by counsel for the applicant, was granted by the Board to December 21, 1990.

By motion dated December 5, 1990, the applicant applied for an order to quash the Board's ruling, to require the Board to render a decision based on the evidence before it on November 29, 1989, and to stay the resumption of the reconvened hearing until such time as the Court renders its decision on the application. By motion dated February 6, 1991 (91-T-26) the applicant also requested leave pursuant to section 82.1 [as enacted *idem*, s. 19] of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] to commence a proceeding under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] for an order to prohibit the Board from hearing and considering evidence of changes in country conditions which occurred after the hearing was concluded on November 29, 1989 and pursuant to section 82.1(6) of the *Immigration Act* for an extension of time to file the application for leave. Leave was granted as requested.

The applicant submits that the Board has no jurisdiction to reconvene, on its own motion, a hearing which has been concluded, for the purpose of hearing evidence of changes in country conditions and that, if

² See transcript of the September 10, 1990 hearing before the Immigration and Refugee Board, attached as Exhibit "A" to the affidavit of Neelam Jolly, Counsel, Civil Litigation, Department of Justice sworn December 13, 1990; and see also the recount of the hearing set out in the affidavit of Marisol Escobar Salinas sworn December 5, 1990.

lité et pour entendre quel est l'effet de la nouvelle situation politique dans votre pays sur votre crainte d'être persécutée, au cas où vous retourneriez au Panama².

L'avocate de la requérante a annoncé son intention de soutenir que la Commission ne devait pas recevoir de nouveaux éléments de preuve. Après avoir entendu les arguments de l'avocate et après avoir donné à l'agent d'audience la possibilité de présenter des observations, la Commission a décidé qu'elle était compétente pour reprendre l'audience afin de recevoir de nouveaux éléments de preuve et décidé de plus que le délai n'avait pas porté atteinte au droit de la requérante à une instruction approfondie (la «décision»). La Commission a accordé l'ajournement au 21 décembre 1990, à la demande de l'avocate de la requérante.

Par une requête en date du 5 décembre 1990, la requérante a demandé que soit rendue une ordonnance cassant la décision de la Commission, obligeant la Commission à prendre une décision fondée sur les éléments de preuve déjà produits devant elle le 29 novembre 1989 et suspendant la reprise de l'audience jusqu'à ce que la Cour ait statué sur la requête. Par une requête datée du 6 février 1991 (91-T-26) et conformément à l'article 82.1 [édicte, *idem*, art. 19] de la *Loi sur l'immigration*, la requérante a demandé en outre l'autorisation d'introduire une instance aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, [L.R.C. (1985), ch. F-7] afin d'obtenir une ordonnance interdisant à la Commission de recevoir et d'examiner des éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays après la fin de l'audience tenue le 29 novembre 1989 et, conformément au paragraphe 82.1(6) de la *Loi sur l'immigration*, la prorogation du délai imparti pour déposer la demande d'autorisation. L'autorisation a été accordée.

La requérante affirme que la Commission n'est pas compétente pour reprendre, de sa propre initiative, une audience qui a pris fin, dans le but de recevoir des éléments de preuve relatifs à des changements

² Voir la transcription de l'audience du 10 septembre 1990 tenue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, formant l'annexe «A» de l'affidavit de Neelam Jolly, conseiller juridique, contentieux des affaires civiles, ministère de la Justice, fait le 13 décembre 1990 et voir aussi le compte rendu de l'audience contenu dans l'affidavit de Marisol Escobar Salinas fait le 5 décembre 1990.

the Board has such jurisdiction, it is prevented from doing so in this case due to delay. The applicant submits that there is a serious issue to be tried, the balance of convenience lies in favour of staying the hearing, and irreparable harm would be caused to the applicant if the stay were not granted. In her affidavit dated December 5, 1990, the applicant swears that "this change may prejudice me in the continued presentation of my refugee claim" and that the delay in receiving a decision had caused her anxiety and insecurity.

In order to dispose of this application three issues must be resolved:

1. Does the Federal Court, Trial Division, have jurisdiction in this matter?
2. If this Court has jurisdiction to review this matter, is the Board's ruling reviewable in the face of subsection 67(1) of the *Immigration Act*?
3. Did the Board exceed its jurisdiction or otherwise err in law in making the decision to reconvene in this instance; and should orders of *certiorari*, *mandamus* and prohibition lie in this instance?

The statutory provisions relevant to this matter are sections 18, 28 and 29 of the *Federal Court Act*, and sections 67 [as am. *idem*, s. 18] and 68 [as am. *idem*] and subsections 69.1(5), 69.1(9) and 69.2(1) of the *Immigration Act*:

Federal Court Act

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

survenus dans la situation du pays, et que, si la Commission est compétente, elle est empêchée d'agir ainsi en l'espèce à cause du délai. La requérante soutient qu'il y a une question sérieuse à trancher, que la balance des inconvénients penche en faveur de la suspension d'instance et que la requérante subirait un préjudice irréparable si la suspension n'était pas accordée. Dans son affidavit daté du 5 décembre 1990, la requérante déclare sous serment que [TRANSDUCTION] «ce changement peut porter préjudice à la présentation continue de [s]a revendication du statut de réfugié» et que le délai additionnel avant la décision lui a causé de l'anxiété et de l'insécurité.

La décision sur cette demande exige l'examen de trois questions:

1. La Section de première instance de la Cour fédérale est-elle compétente en l'espèce?
2. Si la présente Cour est compétente pour réviser cette affaire, la décision de la Commission est-elle révisable, vu le paragraphe 67(1) de la *Loi sur l'immigration*?
3. La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence ou, de quelque autre manière, rendu une décision entachée d'une erreur de droit en reprenant l'audience en l'espèce? Y a-t-il lieu en l'espèce de décerner des ordonnances de *certiorari*, de *mandamus* et de prohibition?

Les dispositions pertinentes sont les articles 18, 28 et 29 de la *Loi sur la Cour fédérale* et les articles 67 [mod., *idem*, art. 18] et 68 [mod., *idem*] et les paragraphes 69.1(5), 69.1(9) et 69.2(1) de la *Loi sur l'immigration*:

Loi sur la Cour fédérale

18. La Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, on the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

(2) Any application under subsection (1) may be made by the Attorney General of Canada or any party directly affected by the decision or order by filing a notice of the application in the Court within ten days from the time the decision or order was first communicated to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to that party by the board, commission or other tribunal, or within such further time as the Court of Appeal or a judge thereof may, either before or after the expiration of those ten days, fix or allow.

(3) Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order.

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

(5) An application or reference to the Court of Appeal made under this section shall be heard and determined without delay and in a summary way.

(6) Notwithstanding subsection (1), no proceeding shall be taken thereunder in respect of a decision or order of the Governor in Council, the Treasury Board, a superior court or the Pension Appeals Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act*.

29. Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal as such to the Federal Court, to the Supreme Court, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act.

28. (1) Malgré l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel est compétente pour les demandes de révision et d'annulation d'une décision ou ordonnance—exception faite de celles de nature administrative résultant d'un processus n'ayant légalement, aucun caractère judiciaire ou quasi-judiciaire—rendue par un office fédéral ou à l'occasion de procédures en cours devant cet office au motif que celui-ci, selon le cas:

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a de quelque autre manière outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose.

(2) Le procureur général du Canada ou toute partie directement intéressée par la décision ou l'ordonnance peut présenter la demande visée au paragraphe (1) en déposant à la Cour un avis en ce sens dans les dix jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de la décision ou ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire que la Cour d'appel ou un de ses juges peut, avant ou après l'expiration de ces dix jours, fixer ou accorder.

(3) La Section de première instance ne peut connaître des demandes de révision et d'annulation de décisions ou d'ordonnances qui, aux termes du présent article, ressortissent à la Cour d'appel.

(4) L'office visé par le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

(5) La Cour d'appel statue à bref délai et selon une procédure sommaire sur les demandes et renvois qui lui sont faits dans le cadre du présent article.

(6) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux décisions ou ordonnances du gouverneur en conseil, du Conseil du Trésor, d'une cour supérieure ou de la Commission d'appel des pensions ni aux procédures intentées pour une infraction d'ordre militaire en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

29. Par dérogation aux articles 18 et 28, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, d'une décision ou ordonnance d'un office fédéral rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de révision, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi.

Immigration Act

67. (1) The Refugee Division has, in respect of proceedings under sections 69.1 and 69.2, sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction.

(2) The Refugee Division, and each member thereof, has all the powers and authority of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act* and, without restricting the generality of the foregoing, may, for the purposes of a hearing,

(a) issue a summons to any person requiring that person to appear at the time and place mentioned therein to testify with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject-matter of the hearing and to bring and produce any document, book or paper that the person has or controls relative to that subject-matter;

(b) administer oaths and examine any person on oath;

(c) issue commissions or requests to take evidence in Canada; and

(d) do any other thing necessary to provide a full and proper hearing.

68. (1) The Refugee Division shall sit at such times and at such places in Canada as are considered necessary by the Chairman for the proper conduct of its business.

(2) The Refugee Division shall deal with all proceedings before it as informally and expeditiously as the circumstances and the considerations of fairness permit.

(3) The Refugee Division is not bound by any legal or technical rules of evidence and, in any proceedings before it, it may receive and base a decision on evidence adduced in the proceedings and considered credible or trustworthy in the circumstances of the case.

(4) The Refugee Division may, in any proceedings before it, take notice of any facts that may be judicially noticed and, subject to subsection (5), of any other generally recognized facts and any information or opinion that is within its specialized knowledge.

(5) Before the Refugee Division takes notice of any facts, information or opinion, other than facts that may be judicially noticed, in any proceedings, the Division shall notify the Minister, if present at the proceedings, and the person who is the subject of the proceedings of its intention and afford them a reasonable opportunity to make representations with respect thereto.

69.1 . . .

(5) At the hearing into a claim, the Refugee Division

(a) shall afford the claimant a reasonable opportunity to present evidence, cross-examine witnesses and make representations; and

(b) shall afford the Minister a reasonable opportunity to present evidence and, if the Minister notifies the Refugee Division that the Minister is of the opinion that matters involving section E or F of Article 1 of the Convention or

Loi sur l'immigration

67. (1) La section du statut a compétence exclusive, en matière de procédures visées aux articles 69.1 et 69.2, pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence.

(2) La section du statut et chacun de ses membres sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Ils peuvent notamment, dans le cadre d'une audience:

a) par citation adressée aux personnes ayant connaissance de faits se rapportant à l'affaire dont ils sont saisis, leur enjoindre de comparaître comme témoins aux dates, heures et lieux indiqués et d'apporter et de produire tous documents, livres ou pièces, utiles à l'affaire, dont elles ont la possession ou la responsabilité;

b) faire prêter serment et interroger sous serment;

c) par commission rogatoire ou requête, faire recueillir des éléments de preuve au Canada;

d) prendre toutes autres mesures nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire.

68. (1) La section du statut siège au Canada aux lieux, dates et heures choisis par le président en fonction de ses travaux.

(2) Dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent, la section du statut fonctionne sans formalisme et avec célérité.

(3) La section du statut n'est pas liée par les règles légales ou techniques de présentation de la preuve. Elle peut recevoir les éléments qu'elle juge crédibles ou dignes de foi en l'occurrence et fonder sur eux sa décision.

(4) La section du statut peut admettre d'office les faits ainsi admissibles en justice de même que, sous réserve du paragraphe (5), les faits généralement reconnus et les renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation.

(5) Sauf pour les faits qui peuvent être admis d'office en justice, la section du statut informe le ministre, s'il est présent à l'audience, et la personne visée par la procédure de son intention d'admettre d'office des faits, renseignements ou opinions et leur donne la possibilité de présenter leurs observations à cet égard.

69.1 . . .

(5) À l'audience, la section du statut est tenue de donner à l'intéressé et au ministre la possibilité de produire des éléments de preuve, de contre-interroger des témoins et de présenter des observations, ces deux derniers droits n'étant toutefois accordés au ministre que s'il l'informe qu'à son avis, la revendication met en cause la section E ou F de l'article premier de la Convention ou le paragraphe 2(2) de la présente loi.

subsection 2(2) of this Act are raised by the claim, to cross-examine witnesses and make representations.

(9) The Refugee Division shall determine whether or not the claimant is a Convention refugee and shall render its decision as soon as possible after completion of the hearing and send a written notice of the decision to the claimant and the Minister.

69.2 (1) The Minister may make an application to the Refugee Division for a determination whether any person who was determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee has ceased to be a Convention refugee.

Does the Federal Court, Trial Division have jurisdiction in this matter?

At the hearing on December 17, 1990, the respondent argued that the Federal Court, Trial Division, did not have jurisdiction in this matter and supplementary memoranda of fact and law were filed by the parties.

APPLICANT'S SUBMISSIONS

The applicant submits that the Trial Division has jurisdiction to review the Board's decision and to grant the relief sought in that the Board's decision to reconvene was a procedural decision within the purported exercise of the Board's powers under the *Immigration Act*. The Board both refused to perform its statutory duty under subsection 69.1(9) to render its decision as soon as possible after the hearing had been completed and, on its own initiative, asserted a jurisdiction which it does not possess. Following the reasoning in *Attorney General of Canada (The) v. Cylien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.), the Federal Court of Appeal does not have jurisdiction. Furthermore, the Board's ruling, which is in the nature of an interlocutory decision as to procedure or as to the nature of its powers, does not constitute a "decision or order" within the context of subsection 28(1) of the *Federal Court Act*. Finally, although section 29 would preclude a section 18 or section 28 review of the Board's final decision on the applicant's refugee claim, it does not, at this stage, confer a right to seek review of the Board's decision in the Federal Court of Appeal and does not prevent the applicant from seeking relief pursuant to section 18.

(9) La section du statut rend sa décision sur la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention le plus tôt possible après l'audience et la notifie à l'intéressé et au ministre par écrit.

69.2 (1) Le ministre peut, par avis, demander à la section du statut de déterminer s'il y a ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention par une personne qui s'est vu reconnaître ce statut aux termes de la présente loi ou de ses règlements.

La Section de première instance de la Cour fédérale est-elle compétente en l'espèce?

À l'audience, le 17 décembre 1990, l'intimé a soutenu que la Section de première instance de la Cour fédérale n'était pas compétente en l'espèce et les parties ont présenté des exposés supplémentaires des faits et du droit.

ARGUMENTS DE LA REQUÉRANTE

La requérante affirme que la Section de première instance est compétente pour réviser la décision de la Commission et pour accorder la réparation demandée car la décision de la Commission de reprendre l'audience portait sur une question de procédure et elle a pris cette décision dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la *Loi sur l'immigration*. La Commission a, d'une part, refusé de remplir l'obligation que lui impose le paragraphe 69.1(9), soit rendre sa décision le plus tôt possible après l'audience, et, d'autre part, de sa propre initiative, exercé une compétence qu'elle ne possède pas. Selon le raisonnement tenu par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Procureur général du Canada (Le) c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.), celle-ci n'est pas compétente. Au surplus, la décision de la Commission, qui est de la nature d'une décision interlocutoire sur la procédure ou sur la nature de ses pouvoirs, ne constitue pas une «décision ou ordonnance» visée par le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En dernier lieu, quoique l'article 29 fasse obstacle à la révision, fondée sur les articles 18 ou 28, de la décision définitive de la Commission sur la revendication du statut de réfugié présentée par la requérante, il ne confère pas, à ce stade-ci, de droit de demander la révision de la décision de la Commis-

sion devant la Cour d'appel fédérale et n'empêche pas la requérante de demander la réparation prévue à l'article 18.

RESPONDENT'S SUBMISSIONS

The respondent agrees that the Board's initial decision on April 26, 1990 to notify the applicant that her hearing was to be reopened on the motion of the Board was an administrative decision made without a hearing. However, the right to have the decision of April 26, 1990 reviewed under section 18 of the *Federal Court Act* "merged" with any right of review arising from the decision to reconvene rendered by the Board on September 10, 1990 after hearing full argument on the question on a judicial or quasi-judicial basis. The decision to reconvene is, therefore, a "final" decision in that the Board's jurisdiction relative to the issue to which the decision relates was exhausted, the impugned decision directly and indirectly affects the rights and obligations of the applicant, and it is binding on the parties. As well, the decision would be irreversible once the hearing reopened and any delay in seeking judicial review would render nugatory any available remedy. The respondent also submits that the Board does not have independent statutory authority to make an interlocutory decision on jurisdiction and the decision is, therefore, properly reviewable by the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*. Furthermore, as the ongoing proceeding is judicial or quasi-judicial in nature, the decision at issue is properly reviewable under section 28 and, in accordance with subsection 28(3), the Trial Division does not have jurisdiction to consider this matter.

ANALYSIS

The Federal Court of Appeal has considered this issue in the context of somewhat similar circumstances on two previous occasions. In *Attorney General of Canada (The) v. Cylien, supra*, the Federal Court of Appeal was asked to review an Immigration Appeal Board's order that the record of inquiry leading to a deportation order be transmitted to the Board

a ARGUMENTS DE L'INTIMÉ

L'intimé reconnaît que la décision initiale de la Commission, prise le 26 avril 1990, savoir aviser la requérante de la réouverture de l'audience à l'initiative de la Commission, était une décision administrative rendue sans qu'une audience ait été tenue. Toutefois, le droit à la révision de la décision du 26 avril 1990 conformément à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, «s'est fondu» avec tout droit de faire réviser la décision de reprendre l'audience qu'a prise la Commission le 10 septembre 1990 après avoir entendu tous les arguments sur la question, selon un processus à caractère judiciaire ou quasi judiciaire. La décision de reprendre l'audience est donc une décision «définitive» en ce sens que la Commission a épuisé sa compétence relativement à la question sur laquelle portait sa décision, que la décision attaquée a un effet direct et indirect sur les droits et les obligations de la requérante et qu'elle lie les parties. En outre, la décision est irrévocable une fois que l'audience a été rouverte et tout retard à demander la révision judiciaire rend toute demande de réparation non valable. L'intimé affirme de plus que la Commission n'est pas investie expressément du pouvoir de prendre une décision interlocutoire sur sa compétence et la décision est donc, à bon droit, susceptible d'appel devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Par surcroît, comme la procédure en cours est de nature judiciaire ou quasi judiciaire, la décision en cause est, à juste titre, susceptible de révision en vertu de l'article 28 et, conformément au paragraphe 28(3), la Section de première instance n'est pas compétente pour connaître de cette affaire.

ANALYSE

À deux occasions, la Cour d'appel fédérale a étudié cette question dans le contexte de circonstances assez semblables. Dans l'arrêt *Procureur général du Canada (Le) c. Cylien*, précité, la Cour d'appel fédérale a été appelée à examiner une ordonnance de la Commission d'appel de l'immigration demandant que le dossier de l'enquête ayant abouti à l'ordon-

and to determine whether the Board's decision was a "decision or order" within the meaning of section 28 or whether the remedy was under section 18 of the *Federal Court Act*. In that case the Board determined that, when considering whether an appeal from a deportation order should be allowed to proceed under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, as amended by S.C. 1973-74, c. 27, s. 5,³ it could take into account not only the "declaration" required by subsection 11(2) but also the record of inquiry before the Special Inquiry Officer who made the deportation order. After an adjournment to consider the suggestion of counsel for the Minister that the Board was required under subsection 11(3) to decide whether the appeal should pro-

³ Section 11 of the *Immigration Appeal Board Act* as amended provides:

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

(c) a person who claims he is a refugee protected by the Convention; or

(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.

(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.

nance d'expulsion lui soit transmis et à déterminer si la décision de la Commission était une «décision ou ordonnance» au sens de l'article 28 ou si l'on devait avoir recours aux moyens de droit prévus à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans cette affaire, après avoir considéré s'il y avait lieu de permettre que l'appel contre une ordonnance d'expulsion suivît son cours conformément à l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, ch. I-3, modifié par S.C. 1973-74, ch. 27, art. 5³, la Commission avait déterminé qu'elle pouvait tenir compte non seulement de la «déclaration» prévue au paragraphe 11(2), mais encore du dossier de l'enquête effectuée par l'enquêteur spécial qui avait pris l'ordonnance d'expulsion. Après un ajournement

³ L'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, modifié, est ainsi conçu:

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

c) une personne qui prétend être un réfugié que protège la Convention; ou

(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.

(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.

ceed simply on the basis of the respondent's declaration, the Board "decided" to reject counsel's suggestions and confirmed its initial order that the record of inquiry be produced.

Jackett C.J. determined (at page 1174) that "what the Board did, by the reasons delivered on October 16, properly regarded" constituted either or both a refusal to perform its duty or a wrongful assertion of jurisdiction.

Accordingly, he stated [at page 1175] that "it is clearly a case where *mandamus* or prohibition or both would lie to determine the exact nature of the Board's duty in the circumstances unless such remedy is taken away by subsection 28(3) [of the *Federal Court Act*]". He found [at page 1177], however, that "the Board's conclusion as to the nature of its statutory duty under section 11(3) is not a decision made by it in the exercise of its 'jurisdiction or powers' to make decisions and is not, therefore, a 'decision' that this Court has jurisdiction to set aside under section 28(1) of the *Federal Court Act*." He reasoned (at page 1176):

This is a question of law that the Board has no "jurisdiction or powers" to decide. It must, of course, form an opinion on that question but that opinion has no statutory effect. (The statute does not, as it might have done, confer on the Board a jurisdiction to determine its own jurisdiction).

There is a clear difference between a "decision" by the Board of something that it has "jurisdiction or powers" to decide and a decision by it as to the view as to the nature of its own powers upon which it is going to act. Once the Board decides something that it has "jurisdiction or powers" to decide in a particular case, that decision has legal effect and the Board's powers with regard to that case are spent. When, however, the Board takes a position with regard to the nature of its powers upon which it intends to act, that "decision" has no legal effect. In such a case, nothing has been decided as a matter of law. The Board itself, whether differently constituted or not, in the very case in which the position was taken, can change its view before it deals with the case and, in fact, proceed on the basis of the changed view.

pour l'examen de la suggestion de l'avocat du ministre selon laquelle la Commission était tenue, conformément au paragraphe 11(3), de décider si l'appel devait suivre son cours en se fondant seulement sur la déclaration de l'intimé, la Commission a «décidé» de rejeter la suggestion de l'avocat et a confirmé son ordonnance initiale exigeant la production du dossier de l'enquête.

Le juge en chef Jackett a déterminé (aux pages 1174 et 1175) que «ce que la Commission a fait en prononçant ses motifs le 16 octobre, si on les interprète bien» constituait soit un refus de s'acquitter de ses obligations, soit une déclaration erronée de compétence, ou à la fois l'un et l'autre.

Par conséquent, il a dit [à la page 1175] qu'«il [était] clair qu'il s'agit d'un cas où il y aurait lieu de demander un bref de *mandamus* ou un bref de prohibition, ou les deux, afin de déterminer la nature exacte des obligations de la Commission en l'espèce, à moins que l'article 28(3) [de la *Loi sur la Cour fédérale*] n'empêche ce recours». Il a cependant conclu que [à la page 1177] «l'opinion de la Commission sur la nature de ses obligations prévues par la loi à l'article 11(3) n'est pas une décision rendue en vertu de sa "compétence ou de ses pouvoirs" de rendre des décisions et n'est donc pas une "décision" que cette Cour a le pouvoir d'annuler en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*». Il a tenu le raisonnement suivant (à la page 1176):

C'est une question de droit que la Commission n'a pas «la compétence ni les pouvoirs» de trancher. Elle doit, bien sûr, se faire une opinion sur cette question, mais cette opinion n'a aucun effet juridique. (La loi ne confère pas à la Commission, comme elle aurait pu le faire, le pouvoir de déterminer sa propre compétence.)

Il existe une différence manifeste entre une «décision» de la Commission dont l'objet relève de «sa compétence ou de ses pouvoirs» et une décision par laquelle elle détermine la nature des pouvoirs qu'elle va utiliser. Une fois que la Commission, dans une affaire donnée, a rendu une décision relevant de «sa compétence ou de ses pouvoirs», cette décision a un effet juridique et la Commission a épuisé ses pouvoirs à l'égard de cette affaire. Cependant, lorsque la Commission prend position sur la nature des pouvoirs qu'elle a l'intention d'utiliser, cette «décision» n'a aucun effet juridique. Dans un tel cas, il n'y a pas eu de décision en droit. La Commission elle-même, quelle que soit sa composition, peut, au cours de l'affaire où elle a pris position, changer d'avis avant de traiter de cette affaire et même poursuivre en se fondant sur cette nouvelle opinion.

In *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22, the Federal Court of Appeal held that a Tariff Board declaration that it did not have jurisdiction to consider the validity of regulations was not a proper subject-matter for an application under section 28 of the *Federal Court Act*. The ruling was made in the course of a hearing before the Tariff Board to determine the “value for duty” of imported goods under the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40 and the “normal value” of imported goods under the *Anti-dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15. The Board refused to review regulations made by the Minister declaring that it did not have jurisdiction to deal with the validity of the “prescriptions”. Jackett C.J., consistent with his reasoning in *Cylien*, held that the Court of Appeal did not have jurisdiction under subsection 28(1) to set aside the Tariff Board’s declaration [at pages 28-29]:

What we are concerned with here is something different [to an exercise or purported exercise of “jurisdiction or powers” conferred by an Act of Parliament]. The Tariff Board has jurisdiction or powers to decide the appeals against “value for duty” and to decide the appeals against “normal value”. It has not, however, as yet, delivered any decision disposing of any of those appeals. The problem that was raised at a preliminary stage before the Tariff Board, and in respect of which the Board has made a preliminary “declaration”, is whether, in deciding value for duty or normal value, it is authorized to hold that the “prescriptions” are inoperative because they are invalid. Whether or not it is so authorized is a question of law that the Board has no jurisdiction or power to decide as a question of law independently of the appeals that it has jurisdiction to decide. The Board must, of course, when it comes to dispose of the appeals, take a position on that question that will be reflected in its decision disposing of the appeals; but, in my view, any declaration by the Board on the question prior to, and therefore apart from, the actual disposition of an appeal has no legal effect. (The Statutes do not, as they might have done, confer on the Board jurisdiction to determine its own jurisdiction).

Recently, in *Canada (Attorney General) v. S.F. Enterprises Inc.* (1990), 107 N.R. 100 (F.C.A.), the Federal Court of Appeal held that the Tax Court of Canada’s decision that two shareholders of a corporate taxpayer had standing to appeal a tax assessment was a preliminary ruling, clearly interlocutory, and, accordingly, not a “final” decision subject to review

Dans l’arrêt *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22, la Cour d’appel fédérale a décidé que la déclaration de la Commission du tarif selon laquelle elle n’était pas compétente pour traiter de la validité de règlements ne pouvait faire l’objet d’une demande fondée sur l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La décision a été rendue au cours d’une audition devant la Commission du tarif visant à déterminer la «valeur imposable» des marchandises importées en vertu de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40, et la «valeur normale» des marchandises importées en vertu de la *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, ch. A-15. La Commission a refusé d’examiner les règlements pris par le ministre, déclarant qu’elle n’était pas compétente pour traiter de la validité des «directives». Le juge en chef Jackett, suivant le même raisonnement que dans l’arrêt *Cylien*, a conclu que la Cour d’appel n’était pas compétente en vertu du paragraphe 28(1) pour annuler la déclaration de la Commission du tarif [aux pages 28 et 29]:

En l’espèce, le problème est différent [de l’exercice ou du prétendu exercice «d’une compétence ou des pouvoirs» conférés par une loi du Parlement]. La Commission du tarif a la compétence ou les pouvoirs de trancher les appels interjetés d’une évaluation de la «valeur imposable» et d’une évaluation de la «valeur normale». Cependant elle n’a encore en aucune façon statué sur ces appels. Le problème soulevé devant la Commission du tarif à ce stade préliminaire, et au sujet duquel elle a fait une «déclaration» préliminaire, est de savoir si, en se prononçant sur la valeur imposable ou la valeur normale, elle est autorisée à décider que les «directives» sont inopérantes parce que non valables. Décider si elle y est autorisée est une question de droit que la Commission n’a pas la compétence ni le pouvoir de trancher indépendamment des appels sur lesquels il lui incombe de se prononcer. Bien sûr, pour pouvoir statuer, la Commission doit prendre position sur cette question, ce qui se reflétera dans sa décision; mais, à mon avis, toute déclaration de la Commission sur une question avant qu’elle ait réellement tranché un appel, et donc séparément de celui-ci, n’a aucun effet juridique. (Les lois ne confèrent pas à la Commission, comme elles auraient pu le faire, le pouvoir de déterminer sa propre compétence.)

Récemment, dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. S.F. Enterprises Inc.* (1990), 107 N.R. 100 (C.A.F.), la Cour d’appel fédérale a estimé que la décision de la Cour canadienne de l’impôt selon laquelle deux actionnaires d’une société contribuable avaient qualité pour en appeler d’une cotisation d’impôt était une décision préliminaire, clairement inter-

under section 28 of the *Federal Court Act*. MacGuigan J.A. commented (at pages 102-103):

At first blush the applicant would appear to be helped by *Lutes v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 2 F.C. 326; 61 N.R. 1 (F.C.A.), where this Court reviewed and set aside a decision by the Commissioner of the R.C.M.P. to order a new review of a recommendation for discharge. However, a close reading of the reasons for judgment of Heald, J.A., on this point makes clear that what was decisive was the fact that the Commissioner had fully exercised his lawful powers, and that what followed would be in effect a new review. Heald, J.A., wrote (at 340):

“Applying the Danmor test, can it be said that the Commissioner’s ‘decision’ herein is a decision which he has been expressly mandated to make? I conclude that this question must be answered affirmatively.

Clearly, where legislated powers have been fully utilized, there is no further decision to be made. Of course, the matter might ultimately return to the Commissioner again as the final stage of the review he ordered, but that would be in a new proceeding. The initial proceeding was exhausted by the Commissioner’s decision.

On this basis, he concluded (at page 103) that, “[i]n the case at bar, the decision of the Tax Court judge that the two individual respondents have standing is merely a preliminary ruling enabling the Court to proceed to consider the substantive issue relating to the appeal against the tax assessment”.

Here, as in *Cylien and Danmor Shoe Co.*, the question as to whether the Board may reconvene to hear further evidence on change in conditions in the country of nationality is not a question the Board has “jurisdiction or powers” to decide. Although the Board must form an opinion on that question, such opinion has no legal effect except as a contribution to the determination of the applicant’s refugee claim.

The Board’s decision to reconvene is procedural. The respondent argues that because it was followed by a hearing on the issue of the Board’s jurisdiction

locutoire, et, par conséquent, n’était pas une décision «finale» donnant lieu à révision en vertu de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge MacGuigan, J.C.A., a fait remarquer ce qui suit (aux pages 102 et 103):

De prime abord, l’arrêt *Lutes c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 2 C.F. 326; 61 N.R. 1 (C.A.F.), semble servir le requérant; dans cet arrêt, cette Cour a révisé et annulé la décision du Commissaire de la G.R.C. d’ordonner une nouvelle révision d’une recommandation de licenciement. Toutefois, la lecture attentive des motifs de jugement du juge Heald, J.C.A., sur ce point montre clairement que ce qui était décisif était le fait que le Commissaire avait pleinement exercé les pouvoirs qu’il tient de la loi, et que ce qui suivrait serait en réalité une nouvelle révision. Le juge Heald, J.C.A., a écrit (à la p. 340):

«Si l’on applique le critère énoncé dans l’arrêt Danmor, peut-on dire que la «décision» du Commissaire en l’espèce est une décision qu’il a été expressément autorisé à prendre? Je conclus que la réponse à cette question est affirmative.»

Il est clair que lorsqu’il y a eu plein exercice des pouvoirs conférés par la loi, aucune autre décision ne reste à prendre. Il est vrai que l’affaire pourrait en dernier lieu être renvoyée au commissaire comme étape finale de la révision qu’il avait ordonnée, mais ce serait dans le cadre d’une nouvelle instance. L’instance initiale avait pris fin avec la décision du commissaire.

C’est pourquoi il a conclu (à la page 103) qu’«[e]n l’espèce, la décision du juge de la Cour de l’impôt selon laquelle les deux particulières intimées [avaient] qualité pour agir n’[était] qu’une affirmation préliminaire permettant à la Cour de procéder à l’étude du fond de l’appel interjeté contre la cotisation d’impôt».

En l’espèce, comme dans les affaires *Cylien et Danmor Shoe Co.*, la question de savoir si la Commission peut reprendre l’audience pour entendre d’autres éléments de preuve relatifs aux changements survenus dans la situation du pays de nationalité n’est pas une question à l’égard de laquelle la Commission peut exercer sa «compétence [ou] ses pouvoirs». Bien que la Commission doive se faire une opinion sur la question, cette opinion n’a pas d’autre effet juridique que de permettre de trancher la revendication du statut de réfugié de la requérante.

La décision prise par la Commission de reprendre l’audience est de nature procédurale. L’intimé soutient que cette décision revêt un caractère judiciaire

to reconvene, the decision was then converted into a decision made on a judicial or quasi-judicial basis. I cannot accept this proposition. It is questionable whether what occurred on September 10, 1990 constituted a "hearing" of the issue. In any event, the fact that a Board allows submissions on a procedural point, or even if the Board goes so far as to conduct a "hearing" on the matter, if it so chooses, does not change the nature of the decision before it. Accordingly, I reject the respondent's submission that the right to review the administrative decision of April 26, 1990 "merged" with the quasi-judicial decision to reconvene made on September 10, 1990.

Counsel for the respondent relies on my decision in *Chan v. Canada (Min. of Employment & Immigration)* (1987), 2 Imm. L.R. (2d) 99 (F.C.T.D.). In *Chan*, the Immigration Appeal Board had dismissed the applicant's appeal of an exclusion order. An application for leave to appeal to the Federal Court of Appeal had been dismissed and the applicant was seeking to quash the report upon which the exclusion order was based. Based on the following reasoning in *Cynamid Agricultural de Puerto Rico, Inc. v. Commissioner of Patents et al.* (1983), 74 C.P.R. (2d) 133 (F.C.T.D.), at page 136, I held (at page 108) that once the Immigration Appeal Board had reached a final decision as to its jurisdiction, its ruling on the validity of the report must be taken to have merged in the final decision.

Here, a final decision has not been made and the doctrine of "merger" simply does not apply. As in *Lutes [Lutes v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, [1985] 2 F.C. 326 (C.A.)]*, the initial proceeding has not been exhausted and the Board remains *functus officio* in that it has not as yet rendered a decision on the applicant's refugee claim.* I conclude, as did MacGuigan J.A. in *S.F. Enterprises Inc.*, that the Board's ruling in this instance is merely a procedural ruling enabling the Board to continue to

* Editor's note: As to whether the Refugee Division was *functus officio* herein, see the reasons for judgment of the Federal Court of Appeal, [1992] 3 F.C. 219, at p. 253.

ou quasi judiciaire parce qu'elle a été suivie par une audience portant sur la compétence de la Commission de reprendre l'audience. Je ne puis accepter cette proposition. Il est permis de se demander si les événements du 10 septembre 1990 constituaient une «audience» sur le sujet. Quoi qu'il en soit, le fait qu'une Commission autorise la production d'observations sur un point de procédure ou même qu'elle décide d'aller jusqu'à tenir une «audience» sur le sujet, ne change pas la nature de la décision qu'elle doit rendre. Par conséquent, je rejette l'argument de l'intimé voulant que le droit de réviser la décision administrative rendue le 26 avril 1990 fasse «partie» de la décision quasi judiciaire de reprendre l'audience prise le 10 septembre 1990.

L'avocat de l'intimé s'appuie sur la décision que j'ai rendue dans l'affaire *Chan c. Canada (Min. de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 2 Imm. L.R. (2d) 99 (C.F. 1^{re} inst.). Dans cette affaire, la Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel formé par le requérant contre une ordonnance d'exclusion. Une demande d'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale avait été rejetée et l'appelant cherchait à faire annuler le rapport sur lequel l'ordonnance d'exclusion était fondée. D'après le raisonnement suivi dans l'affaire *Cynamid Agricultural de Puerto Rico, Inc. c. Commissaire des brevets et autre* (1983), 74 C.P.R. (2d) 133 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 136, j'ai décidé (à la page 108) qu'une fois que la Commission d'appel de l'immigration a rendu une décision définitive quant à sa juridiction, sa décision quant à la validité du rapport doit en être considérée comme partie intégrante.

En l'espèce, une décision définitive n'a pas été rendue et la doctrine de «l'intégration» ne s'applique tout simplement pas. Comme dans l'affaire *Lutes [Lutes c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, [1985] 2 C.F. 326 (C.A.)]*, l'instance initiale n'a pas pris fin et la Commission demeure *functus officio* en ce sens qu'elle n'a pas encore rendu une décision au sujet de la revendication de statut de réfugié de la requérante*. À l'instar du juge MacGuigan, J.C.A. dans l'affaire *S.F. Enterprises Inc.*, je conclus

* Note de l'arrêviste: Pour ce qui concerne la question de savoir si la section du statut était *functus officio* en l'espèce, voir les motifs du jugement de la Cour d'appel fédérale, [1992] 3 C.F. 219, à la p. 253.

consider the substantive issue before it—the question of whether the applicant is a Convention refugee.

Although the Board's decision perhaps cannot be considered to be "preliminary" in the sense that it was not made before the Board embarked on a consideration of the applicant's refugee claim, it is nevertheless "preliminary" to the disposition of the actual question before the Board, that is, whether or not the claimant is a refugee. In this sense, the Board's decision is "incidental to the conduct of the hearing" and as discussed, the decision does not purport to have legal effect. Finally, I reject the respondent's proposition that the decision is a final decision or order simply because it affects the rights of the applicant. Every decision or ruling, whether it be procedural, interlocutory or final, will impact to at least some extent on the rights of any party affected by the decision.

In my opinion the Board's ruling, in this instance, does not constitute a decision or order that is required to be made on a judicial or quasi-judicial basis and it is not a final decision or order that the Board is mandated to make. Accordingly, it is reviewable under section 18 of the *Federal Court Act*.

If this Court has jurisdiction to review this matter, is the impugned decision reviewable in the face of the privative clause contained in subsection 67(1) of the *Immigration Act*?

In the alternative, the respondent submits that the "sole and exclusive jurisdiction" clause found at subsection 67(1) of the *Immigration Act* prevents any other Court or tribunal from reviewing the decision unless the Board had exceeded its jurisdiction, declined to exercise its jurisdiction, breached the rules of natural justice or procedural fairness, or violated the applicant's rights under section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule

que la décision rendue par la Commission en l'espèce n'est qu'une décision de procédure permettant à la Commission de procéder à l'étude de la question de fond dont elle est saisie—savoir si la requérante est une réfugiée au sens de la Convention.

Bien que la décision de la Commission ne puisse peut-être pas être considérée comme «préliminaire» puisqu'elle n'a pas été rendue avant que la Commission ne procède à l'examen de la revendication du statut de réfugié de la requérante, il s'agit néanmoins d'une décision «préliminaire» à la résolution de la question dont est effectivement saisie la Commission, savoir si la requérante est une réfugiée. Dans ce sens, la décision rendue par la Commission est une décision «incidente prise au cours de l'audition», laquelle, rappelons-le, ne vise pas à produire un effet juridique. Enfin, je rejette la proposition mise de l'avant par l'intimé voulant que la décision ou l'ordonnance soit définitive pour la seule raison qu'elle intéresse les droits de la requérante. Chaque décision ou ordonnance, qu'elle soit procédurale, interlocutoire ou définitive, aura, dans une certaine mesure du moins, une incidence sur les droits de toute partie visée par la décision.

Selon moi, la décision rendue par la Commission en l'espèce ne constitue pas une décision ou ordonnance ayant un caractère judiciaire ou quasi judiciaire, et il ne s'agit pas d'une décision ou d'une ordonnance définitive que la Commission doit rendre. Par conséquent, elle peut faire l'objet d'une révision en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Si la Cour est compétente pour réviser la présente affaire, la décision attaquée peut-elle faire l'objet d'une révision eu égard à la clause privative formulée au paragraphe 67(1) de la *Loi sur l'immigration*?

Subsidiairement, l'intimé prétend que la «compétence exclusive» conférée au paragraphe 67(1) de la *Loi sur l'immigration* fait obstacle à la révision de la décision par une autre cour ou tribunal, sauf si en rendant sa décision la Commission a outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer, n'a pas observé les principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale ou a porté atteinte aux droits de la requérante qui sont garantis par l'article 7 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Par-

B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] in making the decision. The respondent submits that the phrase, “sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction”, has been held to exclude review by any Court or tribunal with respect to matters so confined exclusively to the Board.

In *Pringle et al. v. Fraser*, [1972] S.C.R. 821, the Court considered the single question of the jurisdiction of the Supreme Court of Ontario to entertain *certiorari* proceedings to quash a deportation order made under the *Immigration Act* in the light of the scheme set out in sections 11, 12, and 22 of the *Immigration Appeal Board Act*, S.C. 1966-67, c. 90 (R.S.C. 1970, c. I-3).⁴ Laskin J. (as he then was), for the Court, noted that Parliament’s authority to deny or to remove *certiorari* jurisdiction from provincial superior courts over deportation orders was not challenged and he held (at page 826):

I am satisfied that in the context of the overall scheme for the administration of immigration policy the words in s. 22 (“sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of fact or law, including questions of jurisdiction”) are adequate not only to endow the Board with the stated authority but to exclude any other court or tribunal from enter-

⁴ Ss. 11, 12 and 22 read as follows:

11. A person against whom an order of deportation has been 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.

12. The Minister may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact, from a decision by a Special Inquiry Officer that a person in respect of whom a hearing has been held is not within a prohibited class or is not subject to deportation.

22. Subject to this Act and except as provided in the *Immigration Act*, the Board has sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of fact or law, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to the making of an order of deportation or the making of an application for the admission to Canada of a relative pursuant to regulations made under the *Immigration Act*.

tie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Selon l’intimé, il a été décidé que les termes «compétence exclusive pour entendre et décider toutes questions de fait ou de droit y compris les questions de compétence» faisaient obstacle à la révision par une cour ou un tribunal des questions relevant exclusivement de la Commission.

Dans l’affaire *Pringle et autres c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821, la Cour a examiné l’unique question de savoir si la Cour suprême de l’Ontario pouvait connaître d’une requête sollicitant un bref de *certiorari* pour annuler une ordonnance d’expulsion rendue en vertu de la *Loi sur l’immigration*, eu égard au régime établi aux articles 11, 12 et 22 de la *Loi sur la Commission d’appel de l’immigration*, S.C. 1966-67, ch. 90 (S.R.C. 1970, ch. I-3)⁴. Le juge Laskin (alors juge puîné), a fait remarquer que le pouvoir du Parlement de refuser ou de retirer aux cours supérieures provinciales la compétence en matière de demandes de *certiorari* à l’égard des ordonnances d’expulsion n’était pas contesté, et il a décidé ce qui suit (à la page 826):

Je suis convaincu que, dans le contexte du programme général de l’administration des politiques en matière d’immigration, les termes de l’art. 22 («compétence exclusive pour entendre et décider toutes questions de fait ou de droit, y compris les questions de compétence») suffisent non seulement à revêtir la Commission de l’autorité déclarée mais encore à

⁴ Les art. 11, 12 et 22 sont ainsi libellés:

11. 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 ou une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel à la Commission.

12. Le Ministre, en se fondant sur un motif d’appel qui implique une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait, peut interjeter appel à la Commission d’une décision d’un enquêteur spécial portant qu’une personne à l’égard de qui a été tenue une audition n’est pas dans une catégorie interdite ou n’est pas sujette à l’expulsion.

22. Sous réserve de la présente loi et sauf ce que prévoit la *Loi sur l’immigration*, la Commission a compétence exclusive pour entendre et décider toutes questions de fait ou de droit, y compris les questions de compétence, qui peuvent se poser à l’occasion de l’établissement d’une ordonnance d’expulsion ou de la présentation d’une demande d’admission au Canada d’un parent conformément aux règlements édictés sous le régime de la *Loi sur l’immigration*.

taining any type of proceedings, be they by way of certiorari or otherwise, in relation to the matters so confided exclusively to the Board. [My emphasis.]

However, it should be noted that Laskin J. had not considered the effect of the newly proclaimed *Federal Court Act*. He stated (at page 824) that “this Court is not concerned in this case with the effect of the *Federal Court Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 1, which came into force on June 1, 1971”.

Nevertheless, in *Law v. Solicitor General of Canada*, [1985] 1 F.C. 62 (C.A.), the Court considered the effect of section 59 of the *Immigration Act* 1976, S.C. 1976-77, c. 52, which provided that the Immigration Appeal Board had “sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to the making of a removal order”. Hugessen J.A., in a minority concurring opinion, stated (at page 66):

While it might be tempting to say that the Board’s exclusive jurisdiction cannot extend to questions concerning the limits of its own jurisdiction, since that is solely the attribute of a superior court, to do so would be to fly in the face of the decision of the Supreme Court in *Pringle et al. v. Fraser*, [1972] S.C.R. 821.

In *Chan v. Canada (Min. of Employment & Immigration)*, I considered the decisions in *Pringle v. Fraser* and *Law* and concluded that [at page 107] “even if the board had not reached a decision on these questions [concerning the validity of a report upon which an exclusion order was based], I would be without jurisdiction to pursue it by means of judicial review” in the light of the Immigration Appeal Board’s decision to dismiss the applicant’s appeal of the exclusion order and the privative clause set out in section 59 of the *Immigration Act*.

However, if as alleged by the applicant, the Board has exceeded its jurisdiction by reconvening the hearing or failed to exercise its jurisdiction by not rendering a decision in an expeditious manner following the hearing on November 29, 1989, then clearly the privative clause will not prevent a review of the Board’s ruling. I note that in *Cylien and Danmor Shoe Co. a*

empêcher toute autre cour ou tout autre tribunal d’être saisi de tout genre de procédures, que ce soit par voie de certiorari ou autrement, relativement aux matières ainsi réservées exclusivement à la Commission. [Non souligné dans le texte original.]

a Cependant, il convient de noter que le juge Laskin n’a pas pris en considération l’effet de la *Loi sur la Cour fédérale* nouvellement en vigueur. Il a précisé (à la page 824) que «cette Cour n’est pas saisie en l’espèce de l’effet de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970-71-72 (Can.), ch. 1, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1971.»

Néanmoins, dans l’arrêt *Law c. Solliciteur général du Canada*, [1985] 1 C.F. 62 (C.A.), la Cour d’appel fédérale a examiné l’effet de l’article 59 de la *Loi sur l’immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, qui disposait que la Commission d’appel de l’immigration avait «compétence exclusive . . . pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence, relatives à la confection d’une ordonnance de renvoi». Dans un jugement minoritaire concourant, le juge Hugessen, J.C.A., a dit ce qui suit (à la page 66):

e Bien qu’il puisse être tentant de dire que la compétence exclusive de la Commission ne saurait s’étendre aux questions concernant l’étendue de sa propre compétence, puisque c’est là uniquement l’attribut d’une cour supérieure, le faire serait aller contre l’arrêt de la Cour suprême *Pringle et autre c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821.

Dans la décision *Chan c. Canada (Min. de l’Emploi et de l’Immigration)*, j’ai étudié les jugements *Pringle c. Fraser* et *Law* et j’ai conclu [à la page 107] que «même si la Commission n’avait pas tranché ces questions [relatives à la validité du rapport sur lequel était fondée l’ordonnance d’exclusion], je n’aurais pas compétence à le faire par voie de contrôle judiciaire» eu égard à la décision de la Commission d’appel de l’immigration de rejeter l’appel de la requérante formé contre l’ordonnance d’exclusion et à la clause privative formulée à l’article 59 de la *Loi sur l’immigration*.

i Cependant, si comme le prétend la requérante, la Commission a outrepassé sa compétence en reprenant l’audience ou si elle ne l’a pas exercée en ne rendant pas une décision avec célérité à la suite de l’audience tenue le 29 novembre 1989, il ne fait aucun doute que la clause privative ne fera pas obstacle à la révision de la décision rendue par la Commission. *J*

similar “privative provision” set out in section 22 of the *Immigration Appeal Board Act* did not preclude a section 18 review of the “decisions” dealt with in those cases. Furthermore, unlike the situation in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227 [at page 236], the question here does not fall “logically at the heart of the specialized jurisdiction confided to the Board”. As the ruling involves a purely procedural matter, not necessarily dependent upon the sensitivity, accumulated experience, and broad powers of the Board to conduct proceedings in a unique area of the law, special deference need not be given to the Board’s decision on this matter. Accordingly, whether subsection 67(1) will be effective to oust this Court’s review will ultimately depend upon whether the Board in making its ruling exceeded or failed to exercise its jurisdiction or violated a principle of natural justice as alleged by the applicant.

Did the Board exceed its jurisdiction or otherwise err in making the impugned decision to reconvene in this instance and should orders of *certiorari*, *mandamus* and prohibition lie?

APPLICANT’S SUBMISSIONS

The applicant submits that the Board, a creature of statute, has only those powers specified in the *Immigration Act*, specifically sections 67, 69.1 and 69.2 and that it has no inherent jurisdiction to deal with refugee claims. The Board failed to comply with subsection 69.1(9) which requires the Board to render its decision as soon as possible after completion of the hearing. On November 29, 1989, the hearing was “completed” in that all the evidence had been presented, submissions made, and it had been “concluded” by the presiding member. The Board’s refusal to perform its statutory duty under subsection 69.1(9) constitutes a jurisdictional error. The refugee determination process is not an ongoing process and,

remarque que dans les causes *Cylien et Danmor Shoe Co.*, une «disposition privative» similaire énoncée à l’article 22 de la *Loi sur la Commission d’appel de l’immigration* n’a pas fait obstacle à la révision prévue par l’article 18 des «décisions» visées dans ces jugements. Au surplus, contrairement à l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des-alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, [à la page 236], en l’espèce, la question ne se situe pas «[l]ogiquement . . . au cœur de la compétence spécialisée conférée à la Commission». Comme la décision porte sur une simple question de procédure qui ne dépend pas nécessairement de la sensibilité, de l’expérience acquise ni des larges pouvoirs conférés à la Commission pour la conduite d’instances dans un champ exceptionnel du droit, il n’est pas nécessaire de traiter avec des marques de déférence spéciales la décision rendue par la Commission sur la question. Par conséquent, la question de savoir si le paragraphe 67(1) fera effectivement obstacle à une révision par cette Cour ne pourra être tranchée en définitive que lorsque l’on saura si la Commission, en rendant sa décision, a outrepassé sa compétence, ne l’a pas exercée ou a porté atteinte à un principe de justice naturelle, comme le prétend la requérante.

La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence ou, de quelque autre manière, rendu une décision entachée d’une erreur de droit en reprenant l’audience en l’espèce? Y a-t-il lieu de décerner des ordonnances de *certiorari*, de *mandamus* et de prohibition?

ARGUMENTATION DE LA REQUÉRANTE

La requérante fait valoir que la Commission, tenant son existence de la loi, n’a que les pouvoirs que lui confère expressément la *Loi sur l’immigration*, en particulier aux articles 67, 69.1 et 69.2, et qu’elle ne possède pas de compétence inhérente en matière de revendication du statut de réfugié. Or, la Commission ne s’est pas conformée au paragraphe 69.1(9) qui exige qu’elle rende sa décision le plus tôt possible après l’audience. Le 29 novembre 1989 en effet, il y avait eu «fin» de l’audience en ce sens que tous les éléments de preuve avaient été produits, les arguments présentés et qu’il y avait eu «conclusion» de l’audience par le président. Le refus de la Commission de se conformer à l’obligation qui

in the light of the Board's adjudicative role in this process, the determination must be made "as soon as possible after completion of the hearing".

The applicant denies that the Board has statutory authority to reconvene, on its own initiative, a completed hearing in order to hear new evidence. Subsection 68(4), which allows a Board to take notice of generally recognized facts, information or opinion within its specialized knowledge, does not confer on the Board a continuing jurisdiction to monitor developments in the applicant's country of nationality, particularly after a hearing has been completed. Although paragraph 67(2)(d) allows the Board to "do any other thing necessary to provide a full and proper hearing", it does not apply once a proceeding described in section 69.1 has been completed. An implied jurisdiction to reconvene a concluded hearing must be narrowly construed in a manner consistent with the principles of natural justice and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Since refugee law is based on humanitarian principles and is beneficial in nature, any interpretation of the Board's jurisdiction must be consistent with ensuring fairness to the refugee claimant.

The applicant submits that the Minister's right to apply to the Board under section 69.2 to determine whether a person has ceased to be a Convention refugee, on the basis that there have been changes of circumstances in the country of feared persecution, supports her position that the Board has no jurisdiction to reconvene a completed hearing. She notes that the refugee claimant has no corresponding right once a decision is rendered and furthermore, by reconvening the hearing instead of bringing an application under subsection 69.2(1), the applicant is denied procedural fairness. Under subsection 69.2(1) the Minister bears an onus of establishing the existence of changes of

lui incombe en vertu du paragraphe 69.1(9) constitue donc une erreur juridictionnelle. Le processus de détermination du statut de réfugié n'en est pas un qui se prolonge dans le temps et le rôle de la Commission consistant, dans ce processus, à rendre une décision, cette dernière doit être rendue «le plus tôt possible après l'audience».

La requérante nie que la Commission ait, de par la loi, le pouvoir de reprendre, de son propre chef, une audience ayant pris fin dans le but de recevoir de nouveaux éléments de preuve. Le paragraphe 68(4), qui permet à la Commission d'admettre d'office les faits généralement reconnus ainsi que les renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation, ne lui confère pas en effet une compétence illimitée dans le temps pour surveiller les changements qui se produisent dans le pays de nationalité du requérant, particulièrement lorsque l'audience a pris fin. Bien que la Commission puisse, aux termes de l'alinéa 67(2)d), «prendre toutes autres mesures nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire», cette disposition ne s'applique plus une fois que la procédure visée à l'article 69.1 a pris fin. Une éventuelle compétence implicite de reprendre une audience terminée doit être interprétée restrictivement, en conformité avec les principes de justice naturelle ainsi qu'avec les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Étant donné que le droit en ce qui a trait au statut de réfugié est fondé sur des principes humanitaires et qu'il vise par nature à procurer un soulagement, toute interprétation de la compétence de la Commission doit être compatible avec la nécessité de traiter équitablement le demandeur du statut de réfugié.

La requérante soutient que le droit du ministre de demander à la Commission, en vertu de l'article 69.2, de déterminer s'il y a eu ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention au motif que des changements se sont produits dans le pays où l'intéressé dit craindre la persécution, vient étayer son argument suivant lequel la Commission n'a pas compétence pour reprendre l'audience lorsque celle-ci a pris fin. Elle souligne que la personne qui revendique le statut de réfugié n'a pas de droit équivalent une fois la décision rendue et que le fait de reprendre l'audience au lieu de présenter une demande fondée sur le paragraphe 69.2(1) constitue une violation de

such a fundamental nature that the reasons for the fear of persecution have ceased, whereas when the hearing is merely reconvened to hear new evidence the burden of proof remains on the applicant to establish her claim.

RESPONDENT'S SUBMISSIONS

The respondent submits that the decision to reconvene is not reviewable in that the Board did not exceed its jurisdiction or otherwise err in making its decision to reconvene the hearing. The Board's mandate under the *Immigration Act* is to determine whether the applicant is a Convention refugee. Until a final decision has been rendered on that specific question, the Board continues to be seized of the claim and has the implicit and discretionary power to reconvene a hearing after the hearing has been concluded. Each member of the Refugee Division has all the powers and authority of a commissioner appointed under the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, section 3, to summon and require witnesses to give evidence, orally or in writing, and to produce documents and things deemed requisite to the "full examination of the matters in which they are appointed to examine". In addition, specifically for the purposes of a hearing, the *Immigration Act*, subsection 67(2) gives the Board the power to do anything necessary to provide a full and proper hearing and the power to require attendance and testimony from a person with respect to all matters within that person's knowledge relative to the subject-matter of the hearing.

Furthermore, the Board is authorized under subsections 68(4) and (5), in any proceeding before it, to take notice of any generally recognized facts, information or opinion within its specialized knowledge, so long as it notifies the Minister and the applicant of its intent to do so and affords a reasonable opportunity to make representations with respect thereto. Therefore, if the information sought by the Board is relevant to the determination that it is statutorily mandated to make and the applicant has been given an opportunity to adduce any evidence relevant to the

l'équité procédurale. En vertu de ce paragraphe, c'est au ministre qu'incombe la charge d'établir l'existence de changements à ce point fondamentaux qu'ils ont fait disparaître tout motif de craindre la persécution, alors que dans le cas de la reprise d'une audience dans le simple but de recevoir de nouveaux éléments de preuve, c'est toujours au requérant qu'il appartient d'établir le bien-fondé de sa demande.

^b ARGUMENTATION DE L'INTIMÉ

L'intimé fait valoir que la décision de reprendre l'audience ne donne pas lieu à révision en ce que la Commission n'a pas outrepassé sa compétence ou, de quelque autre manière, rendu une décision entachée d'une erreur de droit. En vertu de la *Loi sur l'immigration*, la Commission a pour mandat de décider si le requérant est un réfugié au sens de la Convention. Or, tant qu'une décision définitive n'a pas été rendue sur cette question précise, la Commission reste saisie de la demande et a le pouvoir discrétionnaire et implicite de reprendre l'audience après la fin de celle-ci. Chacun des membres de la section du statut est investi des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, article 3, et peut assigner des témoins et leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit et de produire les documents et autres pièces jugées nécessaires «en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont [il] [est] charg[é]». De plus, précisément aux fins de l'audience, la Commission est investie, aux termes du paragraphe 67(2) de la *Loi sur l'immigration*, du pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire, ainsi que celui d'enjoindre à toute personne ayant connaissance des faits se rapportant à l'affaire de comparaître comme témoin.

^h En outre, en vertu des paragraphes 68(4) et (5), la Commission peut admettre d'office les faits généralement reconnus et les renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation, pourvu qu'elle informe le ministre et le requérant de son intention et leur donne la possibilité de présenter leurs observations à cet égard. Par conséquent, si les renseignements que souhaite recueillir la Commission sont pertinents quant à la décision qu'elle a, de par la loi, le mandat de rendre et que le requérant a eu la possibilité de présenter des éléments de preuve s'y rappor-

Board's concerns, its decision to resume the hearing is within its jurisdiction and does not breach the rules of natural justice. The respondent submits that in order to provide the applicant with a full and proper hearing, the Board may request the Refugee Hearing Officer to make submissions on the issue of changed circumstances in the applicant's country of nationality even if the applicant chooses not to address the Board's concerns.

Counsel argues, therefore, that the Board did not exceed its jurisdiction in that it did not make its decision in bad faith or by misinterpreting its jurisdiction under the *Immigration Act*. The Board did not decline to exercise jurisdiction, breach the rules of natural justice or violate the applicant's rights under section 7 of the Charter in making the decision. There is no evidence that the Board exercised its discretion to reconvene the hearing arbitrarily, illegally or in a manner which was not *bona fide* or based on irrelevant considerations. The consequences of political change in a refugee claimant's country of nationality is not only relevant but is precisely the question that the Board is required by statute to determine relative to the individual claimant.

ANALYSIS

In the absence of any specific statutory provision permitting the Board to reconvene a hearing, I am not prepared to find that it has the authority to do so, particularly in the circumstances of this case. If the political climate in a country changes to the extent that it adversely affects the status of a refugee, the Minister may make an application to the Board pursuant to subsection 69.2(1) of the *Immigration Act* to determine whether the person has ceased to be a Convention refugee. Presumably, the Minister would only seek such a determination after monitoring the effects of any political changes in the subject country.

Here, the Board has taken it upon itself to reconvene the applicant's hearing to hear evidence on the impact of the removal of Noriega from power in Panama. At the outset of the hearing the presiding member stated the purpose as follows:

tant, la décision de la Commission de reprendre l'audience relève de sa compétence et ne contrevient pas aux règles de justice naturelle. Afin de veiller à ce que le requérant bénéficie d'une instruction approfondie de sa demande, la Commission peut, ajoute l'intimé, demander à l'agent d'audience de présenter des arguments sur la question des changements survenus dans le pays de nationalité du requérant, même si ce dernier choisit de garder le silence à ce sujet.

L'avocate conclut donc que la Commission n'a pas outrepassé sa compétence en ce qu'elle n'a pas agi de mauvaise foi ni mal interprété la compétence que lui confère la *Loi sur l'immigration*. En rendant sa décision, elle n'a pas refusé d'exercer sa compétence, contrevenu aux règles de justice naturelle ou violé les droits que l'article 7 de la Charte garantit à la requérante. Rien dans la preuve n'indique que la Commission ait exercé son pouvoir discrétionnaire de reprendre l'audience de façon arbitraire, illégale ou qu'elle ait agi de mauvaise foi ou en se fondant sur des considérations non pertinentes. Or, non seulement les conséquences d'un changement politique survenant dans le pays dont le demandeur du statut de réfugié possède la nationalité sont-elles des considérations pertinentes, mais c'est précisément la question sur laquelle la Commission doit statuer dans chaque cas d'espèce.

ANALYSE

En l'absence de toute disposition législative permettant expressément à la Commission de reprendre une audience, je ne suis pas prêt à conclure qu'elle a le pouvoir de le faire, particulièrement dans les circonstances. Si les changements survenus dans le climat politique d'un pays sont tels qu'ils compromettent le statut d'un réfugié, le ministre peut, en vertu du paragraphe 69.2(1) de la *Loi sur l'immigration*, demander à la Commission de déterminer s'il y a eu ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention. On présume que le ministre ne présentera cette demande qu'après avoir évalué l'effet des changements politiques dans le pays en cause.

En l'espèce, la Commission a pris l'initiative de reprendre l'audience afin de recevoir des éléments de preuve sur les conséquences du renversement de Noriega au Panama. À l'ouverture de l'audience, le président s'est expliqué dans ces termes:

This panel is here today to receive evidence on the situation in your country of nationality, and to hear how the new political condition in your country relate [*sic*] to your fear of persecution, should you be returned to Panama.

Clearly this creates an unfair, if not impossible, onus for the applicant to discharge as she will in all likelihood be unable to adduce any direct evidence supporting a claim to fear of persecution from the new regime. She may very well have no knowledge of the impact of Noriega's removal from power in Panama.

Comments by Marceau J.A. in *Longia v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 F.C. 288 (C.A.) support my conclusion that the Board erred in reconvening this applicant's hearing. In that case the Court considered whether the Immigration Appeal Board has jurisdiction to reopen, rehear or reconsider a claim to Convention refugee status after having determined and denied the claim. Marceau J.A. reiterated the point made in previous cases that a Board does not have inherent or continuing jurisdiction to reopen an application for redetermination of refugee status which has already been disposed of solely in order to hear evidence of new facts. In response to the suggestion that the refugee determination process is an ongoing process, he commented, at page 292:

The political refugees have now a right to be recognized as such, and the role of the Board is to adjudicate upon that right. I disagree with the view that the determination of the Board in that respect would be an ongoing process. The well founded fear of persecution alleged by the refugee has to be ascertained, for it to be given effect according to law, at the moment his claim is adjudicated. It is true, of course, that facts may change and political events may occur which may lead to the conclusion that a fear which was not well founded has become now reasonable. But it is not by reopening the hearing on the first claim that this can be verified, it is only by allowing a second claim and proceeding to consider it.

Here, had the political situation in Panama worsened to the extent that the applicant had new evi-

[TRADUCTION] Le présent tribunal siège aujourd'hui pour recevoir des éléments de preuve touchant la situation dans le pays dont vous possédez la nationalité et pour entendre quel est l'effet de la nouvelle situation politique dans votre pays sur votre crainte d'être persécutée, au cas où vous retourneriez au Panama.

Manifestement, la requérante se voit ainsi imposer un fardeau injuste, voire même un fardeau dont il lui sera impossible de se décharger étant donné qu'elle ne pourra vraisemblablement pas présenter de preuve directe à l'appui de sa crainte d'être persécutée par le nouveau régime. Il se peut d'ailleurs fort bien qu'elle n'ait aucune idée des conséquences du renversement du régime Noriega au Panama.

Les commentaires qu'a faits le juge Marceau de la Cour d'appel dans l'arrêt *Longia c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 3 C.F. 288 (C.A.), viennent étayer ma conclusion suivant laquelle la Commission a commis une erreur en reprenant l'audience en l'espèce. Dans cette affaire, la Cour a examiné la question de savoir si la Commission d'appel de l'immigration a le pouvoir de rouvrir, de réentendre ou de reconsidérer une demande d'examen de la revendication du statut de réfugié qu'elle a examinée et rejetée une première fois. Le juge Marceau, J.C.A., a réitéré la position selon laquelle une Commission n'a pas le pouvoir inhérent ou illimité dans le temps de rouvrir une demande d'examen de la revendication du statut de réfugié sur laquelle il a déjà été statué, au seul motif d'entendre la preuve de faits nouveaux. En réponse à l'argument voulant que le processus de détermination du statut de réfugié en soit un qui se prolonge dans le temps, il a souligné, à la page 292:

Les réfugiés politiques ont désormais le droit d'être reconnus comme tels, et le rôle de la Commission consiste à se prononcer sur ce droit. Je ne suis pas d'avis que la décision de la Commission à cet égard s'inscrit dans un processus qui se prolonge dans le temps. C'est au moment où la demande du réfugié est étudiée que doit être évalué le bien-fondé des craintes de persécution qu'il allègue, afin d'y donner effet conformément à la loi. Il est indéniable que la situation peut changer et que peuvent survenir des événements politiques pouvant porter à croire que des craintes qui n'étaient pas fondées sont devenues raisonnables. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas en reprenant l'audition de la première demande qu'on peut vérifier ces faits; c'est seulement en autorisant et en jugeant une deuxième demande à cet effet.

Dans la présente espèce, même si la situation politique au Panama s'était détériorée au point que la

dence to support her claim to Convention refugee status after the hearing concluded but before the decision was taken by the Board, the Act does not provide a mechanism by which she could have the hearing reconvened. Similarly, the Minister cannot seek to reconvene a hearing to present new evidence opposing the applicant's claim. His remedy is to invoke subsection 69.2(1) if the Board concludes that the applicant is a Convention refugee. It therefore seems manifestly unfair to permit the Board to reconvene a hearing to consider new evidence of a change in a country's political regime which occurred after the initial hearing.

Finally, I am concerned that if the Board can take this step without the request or consent from the parties in this case, does it assume the obligation to do so in all similar situations? How is it to determine which changes are sufficient to warrant such intervention, and above all, how can it be reconciled with the requirement in subsection 68(2) that Boards deal with all proceedings as informally and expeditiously as the circumstances and the considerations of fairness permit and subsection 69.1(9) that they render their decision as soon as possible after completion of the hearing?

Accordingly, for reasons given orally from the bench in Toronto, Ontario, on December 17, 1991, I ordered that the decision of the Board to reconvene the applicant's refugee hearing to hear evidence of changes in conditions in Panama be quashed and the Board be directed to render a decision based on the evidence before it on November 29, 1989. Costs to the applicant.

requérante aurait pu disposer, après l'audience mais avant que la Commission ne rende sa décision, de nouveaux éléments de preuve à l'appui de sa revendication du statut de réfugié, elle n'aurait pu se prévaloir d'aucun mécanisme de la Loi pour obtenir la reprise de l'audience. De même, le ministre ne peut demander la reprise de l'audience afin de présenter de nouveaux éléments de preuve à l'encontre de la revendication de la requérante. Le recours dont il dispose, dans le cas où la Commission en viendrait à la conclusion que la requérante est une réfugiée au sens de la Convention, est celui prévu au paragraphe 69.2(1). Il semble donc manifestement injuste de permettre à la Commission de reprendre une audience afin d'examiner de nouveaux éléments de preuve relatifs à un changement de régime politique survenu après l'audience initiale.

Enfin, dans l'hypothèse où la Commission pourrait prendre une telle décision sans y être invitée par les parties en cause ou sans leur consentement, je me demande si elle n'assumerait pas ainsi l'obligation d'agir de façon identique dans toutes les situations similaires. Comment déterminerait-elle si les changements survenus justifient son intervention et, surtout, comment concilierait-elle cette obligation avec celle qui lui incombe, en vertu du paragraphe 68(2), de fonctionner sans formalisme et avec célérité dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent, et avec le paragraphe 69.1(9) exigeant qu'elle rende sa décision le plus tôt possible après l'audience?

En conséquence, pour les motifs prononcés oralement à l'audience à Toronto (Ontario), le 17 décembre 1991, j'ai ordonné que la décision de la Commission de reprendre l'audience en l'espèce afin de recevoir des éléments de preuve concernant les changements survenus dans la situation au Panama soit cassée et qu'il lui soit enjoint de rendre une décision fondée sur les éléments de preuve déjà produits le 29 novembre 1989. Avec dépens en faveur de la requérante.