

A-637-78

A-637-78

Maria Esperanza Luna Flores de Garcia (*Applicant*)

v.

Minister of Employment and Immigration and Immigration Appeal Board (*Respondents*)

and

Deputy Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, May 9; Ottawa, May 28, 1979.

Judicial review — Immigration — Applicant, facing deportation, appealed to Immigration Appeal Board in April 1973 — When applicant failed to present herself, appeal was dismissed and deportation order quashed on mistaken assumption that she had left the country — In March 1978, applicant applied for reopening of the hearing of her appeal in order to adduce new evidence and to induce the Board to amend its previous decision and substitute an order admitting her for permanent residence — Application was heard in November 1978 but was rejected on the ground that the Board was without jurisdiction to grant landing to unsuccessful applicant under the new Act, in force on April 10, 1978 — Whether or not that decision should be reviewed and set aside — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, art. 28 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 125(1) — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 11, 14, 15 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 35.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

William G. Morris for applicant.
Claude Joyal for respondents and mis-en-cause.

SOLICITORS:

William G. Morris, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents and mis-en-cause.

Maria Esperanza Luna Flores de Garcia (*Requérante*)

a

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et la Commission d'appel de l'immigration (*Intimés*)

b

et

Le sous-procureur général du Canada (*Mis-en-cause*)

c

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 9 mai; Ottawa, le 28 mai 1979.

d

Examen judiciaire — Immigration — La requérante, qui faisait l'objet d'une ordonnance d'expulsion, a fait appel devant la Commission d'appel de l'immigration en avril 1973 — Comme elle n'a pas comparu, la Commission présumant à tort qu'elle avait quitté le pays, a rejeté l'appel et annulé l'ordonnance d'expulsion — En mars 1978, la requérante a demandé la réouverture de l'audition de son appel afin de présenter de nouvelles preuves et d'amener la Commission à modifier sa décision antérieure en y substituant une ordonnance portant admission aux fins de résidence permanente — La demande a été entendue et rejetée en novembre 1978 au motif qu'en application de la nouvelle Loi, entrée en vigueur le 10 avril 1978, la Commission n'avait pas compétence pour accorder le droit d'établissement à un candidat qui avait été déjà rejeté — Il échet d'examiner s'il n'y a pas lieu d'examiner et d'annuler cette décision — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 125(1) — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11, 14, 15 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 35.

e

f

g

DEMANDE d'examen judiciaire.

h

AVOCATS:

William G. Morris pour la requérante.
Claude Joyal pour les intimés et le mis-en-cause.

i

PROCUREURS:

William G. Morris, Montréal, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés et le mis-en-cause.

j

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: The problem raised by this section 28 application results from the repeal, on April 10, 1978, of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, and the coming into force, on the same day, of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

The applicant comes from Guatemala. A deportation order was pronounced against her on April 3, 1973. She appealed from that decision to the Immigration Appeal Board. At that time, the provisions of the *Immigration Appeal Board Act* governing her right of appeal and the jurisdiction of the Board read in part 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.

14. The Board may dispose of an appeal under section 11 or section 12 by

- (a) allowing it;
- (b) dismissing it; or
- (c) rendering the decision and making the order that the Special Inquiry Officer who presided at the hearing should have rendered and made.

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

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

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

direct that the execution of the order of deportation be stayed, or quash the order or quash the order and direct the grant or entry or landing to the person against whom the order was made.¹

¹ Sections 11 and 15 were substantially amended in August of 1973, but not in a way that could influence the outcome of this case.

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

LE JUGE PRATTE: La question soulevée par cette demande présentée en vertu de l'article 28 résulte de l'abrogation, le 10 avril 1978, de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, et de l'entrée en vigueur, à la même date, de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

La requérante est originaire du Guatemala. Une ordonnance d'expulsion a été prononcée contre elle le 3 avril 1973. Elle a interjeté appel de cette décision à la Commission d'appel de l'immigration. A cette époque, les dispositions de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* régissant son droit d'appel ainsi que la compétence de la Commission prévoyaient notamment ce qui suit:

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.

14. La Commission peut statuer sur un appel prévu à l'article 11 ou à l'article 12,

- a) en admettant l'appel;
- b) en rejetant l'appel; ou
- c) en prononçant la décision et en rendant l'ordonnance que l'enquêteur spécial qui a présidé l'audition aurait dû prononcer et rendre.

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

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

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

la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner d'accorder à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.¹

¹ Des modifications quant au fond ont été apportées aux articles 11 et 15, en août 1973, mais elles n'agissent aucunement sur l'issue de cette affaire.

The applicant failed to present herself on the date fixed for the hearing of the appeal. The Board apparently assumed that the applicant had returned to Guatemala; it dismissed the appeal and, pursuant to section 15(1), quashed the deportation order.

The Board, however, was mistaken. The applicant never left Canada. In March 1978, her solicitor filed with the Board an application in writing to reopen the hearing of her appeal. She wanted to adduce further evidence with the hope that it would induce the Board to review its previous decision and substitute for it an order which, in addition to quashing the deportation order, would admit her to Canada for permanent residence. This application was founded on the decision of the Supreme Court of Canada in *Grillas v. The Minister of Manpower and Immigration* [1972] S.C.R. 577, which held that the "equitable" jurisdiction of the Board under section 15(1) was a "continuing jurisdiction" enabling the Board, as long as a deportation order had not been executed, to reopen an appeal and revise its former decision under section 15.

That application had been filed with the Board on March 18, 1978. Pursuant to orders of the Board, it was presented orally to the Board on November 7, 1978. It was rejected by a decision made a few days later for the reason, *inter alia*, that the Board no longer had the power, under the new *Immigration Act, 1976*, which had come into force on April 10, 1978, to grant landing to an unsuccessful appellant. This is the decision which the applicant seeks to have reviewed and set aside.

The *Immigration Act, 1976* came into force on April 10, 1978. It repealed the *Immigration Appeal Board Act* and established a new Immigration Appeal Board with a new jurisdiction and new powers. Section 125(1) makes it clear, however, that the old and new Boards are to be considered as being only one body; it reads as follows:

La requérante ne s'est pas présentée au jour fixé pour l'audition de l'appel. La Commission, présumant que la requérante était retournée au Guatemala, a donc rejeté l'appel et annulé l'ordonnance d'expulsion conformément à l'article 15(1).

La Commission en agissant ainsi, a commis une erreur. La requérante n'a jamais quitté le Canada. En mars 1978, son avocat a déposé devant la Commission une demande par écrit en vue de faire reprendre l'audition de l'appel. La requérante désirait soumettre un supplément de preuves dans l'espoir que ces dernières amèneraient la Commission à remplacer l'ordonnance antérieurement rendue par une ordonnance qui, en plus d'annuler l'ordonnance d'expulsion, lui permettrait d'entrer au Canada aux fins de résidence permanente. Cette demande était fondée sur une décision de la Cour suprême du Canada. *Grillas c. Le Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration* [1972] R.C.S. 577, qui porte que la compétence «d'équité» ressortissant à la Commission en vertu de l'article 15(1) est un «prolongement de compétence» qui lui permet, aussi longtemps qu'une ordonnance d'expulsion n'est pas exécutée, de faire reprendre l'audition de l'appel et de réviser la décision qu'elle a rendue précédemment en vertu de l'article 15.

La demande susmentionnée a été déposée devant la Commission le 18 mars 1978. En vertu d'ordonnances rendues par cette dernière, la demande a été présentée oralement le 7 novembre 1978. Elle a été rejetée aux termes d'une décision prononcée quelques jours plus tard, au motif, entre autres, que la Commission n'avait plus le pouvoir en vertu de la nouvelle *Loi sur l'immigration de 1976*, entrée en vigueur le 10 avril 1978, d'accorder le droit d'établissement à un appellant qui n'a pas gain de cause. La requérante cherche donc à faire examiner et annuler cette décision.

La *Loi sur l'immigration de 1976* est entrée en vigueur le 10 avril 1978. Elle abrogeait la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* et en établissait une autre dotée d'une nouvelle compétence et de nouveaux pouvoirs. Cependant, l'article 125(1) établit clairement que l'ancienne commission et que celle instituée par la nouvelle Loi, doivent être considérées comme une seule et même institution. En voici le texte:

125. (1) The Immigration Appeal Board established by section 3 of the *Immigration Appeal Board Act* as it read before it was repealed by subsection 128(1) of this Act and the Board established by this Act are hereby declared for all purposes to be one and the same body.

The *Immigration Act, 1976* does not contain any provision conferring on the new Board the power either to grant landing to an unsuccessful appellant or to review the decisions rendered by its predecessor under the *Immigration Appeal Board Act*. The applicant submits, however, that the Board may nevertheless exercise those powers as the successor and continuer of the old Immigration Appeal Board and in spite of the repeal of the *Immigration Appeal Board Act*.

The applicant's submission is, in my view, well founded.

The new Immigration Appeal Board is the same body as the Board established by the *Immigration Appeal Board Act*. It follows that it may exercise the powers of its predecessor inasmuch as those powers continue to exist. The only provision that I could find in the *Immigration Act, 1976* affecting the subsistence of the powers of the old Immigration Appeal Board is section 128(1) which expressly repeals the *Immigration Appeal Board Act*.² That repeal, however, did not have the effect of depriving the Board of its section 15 jurisdiction in respect of the applicant.

Section 35(c)³ of the *Interpretation Act* abolishes the common law rule that, except as to transactions past and closed, a repealed statute

² 128. (1) The *Immigration Aid Societies Act*, being chapter 146 of the Revised Statutes of Canada, 1952, the *Alien Labour Act*, being chapter A-12 of the Revised Statutes of Canada, 1970, the *Immigration Act*, being chapter I-2 of the Revised Statutes of Canada, 1970, and the *Immigration Appeal Board Act*, being chapter I-3 of the Revised Statutes of Canada, 1970, are repealed.

³ 35. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed;

125. (1) La Commission d'appel de l'immigration établie par l'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* avant son abrogation par le paragraphe 128(1) de la présente loi et la Commission instituée par la présente loi sont, à toutes fins, déclarées par les présentes constituer une seule et même institution.

La *Loi sur l'immigration de 1976* ne renferme aucune disposition conférant à la nouvelle commission le pouvoir d'accorder le droit d'établissement à un appelant qui n'a pas gain de cause ou d'examiner les décisions rendues par son prédécesseur en vertu de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. La requérante fait toutefois valoir que la Commission peut quand même exercer ces pouvoirs en tant que successeur et continuatrice de l'ancienne commission d'appel de l'immigration, et ce, malgré l'abrogation de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.

A mon avis, la prétention de la requérante est bien fondée.

La nouvelle commission d'appel de l'immigration est la même institution que celle qui a été créée par la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. Il s'ensuit qu'elle peut exercer les pouvoirs de l'ancienne commission, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été abrogés. La seule disposition de la *Loi sur l'immigration de 1976* ayant trait au prolongement des pouvoirs de l'ancienne commission d'appel de l'immigration est l'article 128(1) qui abroge de façon explicite la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.² Cette abrogation n'a pas pour effet, cependant, de priver la Commission de sa compétence en vertu de l'article 15 pour ce qui est de la requérante.

L'article 35(c)³ de la *Loi d'interprétation* abolit la règle de *common law* selon laquelle, sauf le cas de transactions déjà conclues, une loi abrogée est

² 128. (1) Sont abrogées la *Loi sur les sociétés auxiliaires de l'immigration*, chapitre 146 des Statuts révisés du Canada de 1952, la *Loi sur le travail des aubains*, chapitre A-12 des Statuts révisés du Canada de 1970, la *Loi sur l'immigration*, chapitre I-2 des Statuts révisés du Canada de 1970 et la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, chapitre I-3 des Statuts révisés du Canada de 1970.

³ 35. Lorsqu'un texte législatif est abrogé en tout ou en partie, l'abrogation

(c) n'a pas d'effet sur quelque droit, privilège, obligation ou responsabilité acquis, né, naissant ou encouru sous le régime du texte législatif ainsi abrogé;

was deemed never to have existed. It provides that the repeal of a statute does not affect any right acquired or accrued under the repealed enactment. Now, it is well established that litigants have a vested right in the jurisdiction of the courts as it exists at the time of the commencement of the proceedings.⁴ They are not affected, therefore, by the mere repeal of the statutes conferring that jurisdiction.

Before April 10, 1978, the applicant had, in my opinion, a vested right in the "continuing equitable jurisdiction" of the Board under section 15. The repeal of that section, on April 10, 1978, did not affect that right. It follows that the Immigration Appeal Board still has the power, notwithstanding the repeal of the *Immigration Appeal Board Act*, to exercise its section 15 jurisdiction in favour of the applicant.

As the Board's view that it lacked jurisdiction to grant landing to the applicant was, as I read its reasons, the main reason for its decision, it follows that the section 28 application should be granted and the matter referred back to the Board for determination on the basis that it possesses that jurisdiction. Normally, such a determination should be made without any further hearing. However, as counsel for the applicant has argued vigorously, and perhaps not without foundation, that he had been involuntarily misled into believing that the Board would not consider some of the material on which, in effect, it founded its decision, I think that, in this case, the matter should not be disposed of by the Board without a further hearing.

For these reasons, I would grant the section 28 application and refer the matter back to the Board for decision after a new hearing on the basis that the Board, in spite of the repeal of the *Immigration Appeal Board Act*, may still exercise its sec-

⁴ See: *The Royal Bank of Canada v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.* [1971] S.C.R. 1038; *Loos v. The Queen* [1971] S.C.R. 165; *Ville de Jacques-Cartier v. Lamarre* [1958] S.C.R. 109; *Boyer v. The King* [1949] S.C.R. 89.

réputée n'avoir jamais existée. Il prévoit que l'abrogation d'une loi n'a pas d'effet sur quelque droit acquis ou né sous le régime du texte législatif ainsi abrogé. Il est bien établi, maintenant, que les parties en litige ont un droit acquis quant à la compétence des tribunaux telle qu'elle existe lorsque les procédures sont instituées.⁴ Par conséquent, la simple abrogation des lois conférant cette compétence ne porte pas atteinte aux droits de ces parties.

A mon avis la requérante, en vertu de l'article 15, jouissait, avant le 10 avril 1978, d'un droit acquis quant au «prolongement de la compétence d'équité» de la Commission. L'abrogation de cet article, le 10 avril 1978, ne porte pas atteinte à ce droit. Il s'ensuit, nonobstant l'abrogation de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, que la Commission d'appel de l'immigration conserve encore le pouvoir d'exercer sa compétence en faveur de la requérante conformément à l'article 15.

Étant donné que, après lecture des motifs de la décision de la Commission, il ressort que cette décision était principalement fondée sur le fait qu'elle n'avait pas compétence pour accorder le droit d'établissement à la requérante, il s'ensuit que la demande présentée en vertu de l'article 28 doit être accordée et que l'affaire doit être renvoyée à la Commission pour être réglée à partir du principe qu'elle est compétente. Normalement, une telle décision est rendue sans la nécessité d'une nouvelle audition. Toutefois, compte tenu du fait que l'avocat de la requérante a plaidé, avec insistance, et probablement avec raison, qu'il avait été involontairement induit en erreur lorsqu'il a cru que la Commission ne tiendrait pas compte de certains documents sur lesquels la requérante a, de fait, fondé sa décision, je suis d'avis, qu'en l'espèce, la Commission ne doit pas trancher le litige sans avoir recours à une nouvelle audition.

Pour ces motifs, j'accorde la demande présentée en vertu de l'article 28 et je renvoie l'affaire à la Commission pour que cette dernière rende une décision, à la suite d'une nouvelle audition à partir du principe que, malgré l'abrogation de la *Loi sur*

⁴ Voir: *La Banque Royale du Canada c. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.* [1971] R.C.S. 1038; *Loos c. La Reine* [1971] R.C.S. 165; *Ville de Jacques-Cartier c. Lamarre* [1958] R.C.S. 109; *Boyer c. Le Roi* [1949] R.C.S. 89.

tion 15 equitable jurisdiction in favour of the applicant.

* * *

LE DAIN J.: I agree.

* * *

HYDE D.J.: I agree.

la Commission d'appel de l'immigration, la Commission peut exercer, en vertu de l'article 15, sa compétence d'équité en faveur de la requérante.

* * *

^a LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord.