

A-576-79

A-576-79

**Samuel Badu Brempong (Applicant)****Samuel Badu Brempong (Requérant)**

v.

c.

**Minister of Employment and Immigration (Respondent)****Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Intimé)**

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Maguire D.J.—Winnipeg, May 1; Ottawa, June 9, 1980.

Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant Maguire—Winnipeg, 1<sup>er</sup> mai; Ottawa, 9 juin 1980.

*Judicial review — Immigration — Application to review and set aside determination of the respondent that applicant not a Convention refugee — Whether this Court has jurisdiction to entertain application for judicial review of ministerial decision — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 45(1),(2),(4), 70(1), 71 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

*Examen judiciaire — Immigration — Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle l'intimé a refusé de reconnaître au requérant la qualité de réfugié au sens de la Convention — La question est de savoir si la présente Cour est compétente pour connaître d'une demande d'examen judiciaire d'une décision d'un ministre — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 45(1),(2),(4), 70(1), 71 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

This is a section 28 application to review and set aside respondent's determination that the applicant is not a Convention refugee. The applicant who was admitted to Canada as a visitor, became the subject of an immigration inquiry which was adjourned due to his claim that he was a Convention refugee. In accordance with section 45(2) of the *Immigration Act, 1976*, that claim together with the transcript of the examination held pursuant to section 45(1) of the Act, were referred to the respondent who, after having obtained the advice of the Refugee Status Advisory Committee pursuant to section 45(4) of the Act, made the determination herein. The issue is whether this Court has jurisdiction to entertain this application for judicial review of the ministerial decision. Applicant argues that section 45(2) and (4) is part of the hearing process required to be carried out in a quasi-judicial manner.

La présente demande, fondée sur l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle l'intimé a refusé de reconnaître au requérant la qualité de réfugié au sens de la Convention. Le requérant, qui a été admis au Canada comme visiteur, a fait l'objet d'une enquête de l'immigration, enquête qui a été ajournée du fait qu'il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Conformément à l'article 45(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, la revendication, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire intervenu conformément à l'article 45(1) de la Loi, a été transmise à l'intimé qui, après avoir obtenu l'avis du comité consultatif sur le statut de réfugié conformément à l'article 45(4) de la Loi, a pris la décision attaquée. Le point est de savoir si la présente Cour est compétente pour connaître de cette demande d'examen judiciaire de la décision du Ministre. Le requérant prétend que les dispositions de l'article 45(2) et (4) s'insèrent dans un processus d'audition qu'il faut mener de façon quasi judiciaire.

*Held*, the application is dismissed. The Minister's power under section 45(2) and (4) of the *Immigration Act, 1976*, is purely administrative and not required to be carried out in a quasi-judicial manner. That power to grant status as a Convention refugee arises when the Minister decides that a claimant meets the standards prescribed by the Act and it is difficult to conceive that a hearing (in the broad sense of that term) was ever contemplated or should be required in the exercise of this power. Having provided the mechanism for putting forward the claim in question, Parliament has given the responsibility for making the decision to the Minister in a non-judicial way.

*Arrêt*: la demande est rejetée. Le pouvoir conféré au Ministre par l'article 45(2) et (4) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est purement administratif et n'a pas à être exercé de façon quasi judiciaire. Ce pouvoir d'accorder le statut de réfugié au sens de la Convention prend naissance quand le Ministre juge qu'un requérant satisfait aux critères édictés par la Loi et il est peu concevable qu'une audition (dans le sens large du terme) soit nécessaire, ou qu'elle ait été même envisagée dans l'exercice de ce pouvoir. Ayant prévu la façon de présenter la revendication en question, le législateur a attribué au Ministre la responsabilité de prendre la décision selon un processus qui n'est pas judiciaire.

*Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495, referred to. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311, referred to. *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal* [1978] 1 S.C.R. 470, followed.

Arrêts mentionnés: *Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311. Arrêt suivi: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal* [1978] 1 R.C.S. 470.

APPLICATION for judicial review.

DEMANDE d'examen judiciaire.

## COUNSEL:

*D. Matas* for applicant.

*C. J. Henderson* for respondent.

## AVOCATS:

*D. Matas* pour le requérant.

*C. J. Henderson* pour l'intimé.

## SOLICITORS:

*D. Matas*, Winnipeg, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## PROCUREURS:

*D. Matas*, Winnipeg, pour le requérant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

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

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside the determination of the respondent made on September 13, 1979 that the applicant was not a Convention refugee. This application was argued together with, and on the same grounds as that of *Taabea v. Minister of Employment and Immigration*, Court No. A-577-79. That applicant is the wife of the applicant herein.

LE JUGE URIE: La présente demande fondée sur l'article 28 tend à l'examen et à l'annulation de la décision du 13 septembre 1979 par laquelle l'intimé a refusé de reconnaître au requérant la qualité de réfugié au sens de la Convention. Elle a été présentée conjointement et se fonde sur les mêmes motifs que celle de *Taabea c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, n° du greffe A-577-79. La requérante dans cette dernière affaire est l'épouse du requérant à l'instance.

The applicant, a teacher by profession and a citizen of Ghana, was admitted to Canada as a visitor in February, 1977. As a result of his overstaying his visitor's visa, and working without authorization, he became the subject of an immigration inquiry which was adjourned as required by section 45(1)<sup>1</sup> of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, due to the applicant's claim that he is a Convention refugee. He was examined under oath by a senior immigration officer respecting this claim and was represented by counsel at the examination. The claim, together with the transcript of the examination, was referred to the Minister for determination, in accordance with

Le requérant, qui est instituteur et citoyen du Ghāna, a été admis au Canada comme visiteur en février 1977. Par suite de la prolongation de son séjour après l'expiration de son visa de visiteur et de l'occupation d'un emploi sans autorisation, il a fait l'objet d'une enquête de l'immigration, enquête qui a été ajournée, comme le veut l'article 45(1)<sup>1</sup> de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, le requérant ayant revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Un agent d'immigration supérieur a procédé à l'interrogatoire sous serment du requérant, qui était assisté d'un conseil, au sujet de sa revendication. La revendication, accompagnée d'une copie de l'in-

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

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

section 45(2)<sup>2</sup> of the Act. The Minister then, as required by section 45(4)<sup>3</sup> of the Act, referred the claim and the transcript of the examination to the Refugee Status Advisory Committee for consideration, and "after having obtained the advice of that Committee . . .", determined that the applicant was not a Convention refugee. Both the applicant and the senior immigration officer were notified of this determination.

The applicant herein and his wife, within the time prescribed in the Act, each applied to the Immigration Appeal Board under section 70(1) of the Act, for redetermination of their claims that they are Convention refugees.

Subsequently the applicant filed this section 28 application to review and set aside the determination of the Minister that he is not a Convention refugee. On the applicant's behalf counsel also, we were advised, instituted an action in the Trial Division against the Refugee Status Advisory Committee, the Minister of Employment and Immigration and the Attorney General of Canada, seeking orders of *mandamus* against the first two named defendants and a declaration against the Attorney General in respect of the rights claimed on behalf of the applicant herein.

As a result of an application filed on behalf of the applicant herein, the Trial Division granted an order that the Minister of Employment and Immigration send or deliver to the applicant or his counsel, in writing, the reasons for his determination that the applicant is not a Convention refugee. With respect, I have grave doubts as to the propriety of requiring the Minister to give such reasons. However, that question is not one upon which

<sup>2</sup> 45. . . .

(2) When a person who claims that he is a Convention refugee is examined under oath pursuant to subsection (1), his claim, together with a transcript of the examination with respect thereto, shall be referred to the Minister for determination.

<sup>3</sup> 45. . . .

(4) Where a person's claim is referred to the Minister pursuant to subsection (2), the Minister shall refer the claim and the transcript of the examination under oath with respect thereto to the Refugee Status Advisory Committee established pursuant to section 48 for consideration and, after having obtained the advice of that Committee, shall determine whether or not the person is a Convention refugee.

terrogatoire a été transmise au Ministre pour décision, conformément à l'article 45(2)<sup>2</sup> de la Loi. Le Ministre a soumis, conformément à l'article 45(4)<sup>3</sup>, la revendication, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié; «après réception de l'avis du comité . . .», le Ministre a statué que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Le requérant et l'agent d'immigration supérieur furent avisés de cette décision.

Dans les délais prescrits par la Loi, le requérant et son épouse ont chacun saisi d'une demande de réexamen de leur revendication la Commission d'appel de l'immigration, en vertu de l'article 70(1) de la Loi.

Par la suite, le requérant a, en vertu de l'article 28, soumis la présente demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle le Ministre lui a refusé le statut de réfugié au sens de la Convention. On nous a de plus informés que l'avocat du requérant a intenté pour le compte de celui-ci une action en Division de première instance contre le comité consultatif sur le statut de réfugié, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le procureur général du Canada, action demandant des ordonnances de *mandamus* contre les deux premiers défendeurs nommés ci-dessus et, à l'encontre du procureur général du Canada, une déclaration à l'égard des droits revendiqués par le requérant aux présentes.

Suite à cette demande du requérant, la Division de première instance a émis une ordonnance enjoignant au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de faire parvenir ou délivrer au requérant ou à son avocat, par écrit, les motifs de sa décision refusant au requérant le statut de réfugié au sens de la Convention. Je doute fort de l'opportunité d'exiger ainsi du Ministre de fournir ces motifs. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas appelés à nous pro-

<sup>2</sup> 45. . . .

(2) Après l'interrogatoire visé au paragraphe (1), la revendication accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, est transmise au Ministre pour décision.

<sup>3</sup> 45. . . .

(4) Le Ministre, saisi d'une revendication conformément au paragraphe (2), doit la soumettre, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié institué par l'article 48. Après réception de l'avis du comité, le Ministre décide si la personne est un réfugié au sens de la Convention.

we are called to make a decision in this application. The order also provided that until the applicant or his counsel have received the said reasons and have been given a reasonable opportunity to submit to the respondent Immigration Appeal Board responses to the Minister's reasons, the Board is prohibited from considering the application of the applicant for redetermination of his claim that he is a Convention refugee. We were advised by counsel that an appeal from this order was filed but, for some unspecified reason, it has been withdrawn. In compliance with the order, the Minister apparently provided reasons for his decision but they are not part of the record in this application, although they ought to have been if we are properly to consider this application on its merits since what was said by the Minister forms the basis of the attack on his determination of the issue before him.

However, the threshold issue which must be resolved before the merits of the application may be examined is, of course, the jurisdiction of this Court to entertain an application for judicial review of this ministerial decision. That jurisdiction, if it exists, is derived from section 28(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, which reads as follows:

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, upon the ground that the board, commission or tribunal [emphasis mine]

(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.

Mr. Justice Dickson in the recent Supreme Court decision in *M.N.R. v. Coopers and Lybrand*<sup>4</sup> had this to say about the problems posed by section 28(1):

<sup>4</sup> [1979] 1 S.C.R. 495 at pp. 499-500.

noncer sur cette question en la cause. L'ordonnance défend aussi à la Commission d'entendre la demande du requérant tendant au réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention jusqu'à ce qu'il ait, lui ou son avocat, reçu les motifs concernés et qu'il ait eu la possibilité de présenter à l'intimée la Commission d'appel de l'immigration, ses arguments à l'encontre des motifs du Ministre. Les avocats nous ont appris que cette ordonnance a fait l'objet d'un appel, mais que cet appel a été abandonné pour un motif quelconque. Obéissant à l'ordonnance, le Ministre aurait fourni les motifs de sa décision, mais ceux-ci n'ont pas été versés au dossier de la présente demande. Toutefois, ils auraient dû l'être s'il nous faut nous prononcer sur le fond en connaissance de cause, puisque ce qu'a dit le Ministre constitue le fondement de la contestation de la décision qu'il a rendue.

Il faut toutefois, avant d'examiner le fond de la demande, déterminer si la Cour est compétente pour connaître d'une demande d'examen judiciaire d'une décision d'un ministre. Cette compétence, si elle existe, ne peut venir que de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, dont voici le texte:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal [c'est moi qui souligne]

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Voici ce que le juge Dickson dit, dans l'arrêt qu'a rendu récemment la Cour suprême dans l'affaire *M.N.R. c. Coopers and Lybrand*<sup>4</sup>, au sujet de l'article 28(1):

<sup>4</sup> [1979] 1 R.C.S. 495 aux pp. 499 et 500.

Section 28 jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside extends only to:

... 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 in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal.

The convoluted language of s. 28 of the *Federal Court Act* has presented many difficulties, as the cases attest, but it would seem clear that jurisdiction of the Federal Court of Appeal under that section depends upon an affirmative answer to each of four questions:

- (1) Is that which is under attack a "decision or order" in the relevant sense?
- (2) If so, does it fit outside the excluded class, i.e. is it "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis"?
- (3) Was the decision or order made in the course of "proceedings"?
- (4) Was the person or body whose decision or order is challenged a "federal board, commission or other tribunal" as broadly defined in s. 2 of the *Federal Court Act*?

The real difficulty in this case lies in affirmatively answering question (2). Is the determination of the Minister as to whether a claimant is a Convention refugee or not "a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis?"

In the recent decision of the Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*<sup>5</sup>, the majority of the Court held that there may be in certain circumstances a procedural duty to act fairly that is different from the traditional requirements of natural justice. Furthermore such duty does not depend for its existence on the distinction between judicial or quasi-judicial functions and administrative functions. Accepting that as the applicable, current judicial thinking, nonetheless section 28 by its terms retains the distinction as one of the bases for ascertaining whether the Federal Court of Appeal has jurisdiction to review decisions of federal boards, commissions or other tribunals.

La compétence conférée par l'art. 28 à l'égard d'une demande d'examen et d'annulation ne vaut que dans le cas:

... d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral...

Le texte compliqué de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* a soulevé de nombreuses difficultés, comme en témoigne la jurisprudence, mais il semble clair que la Cour d'appel fédérale est compétente en vertu de cet article si l'on peut répondre affirmativement à chacune de ces quatre questions:

- (1) Est-ce que l'objet de la contestation est une «décision ou ordonnance» au sens pertinent?
- (2) Si c'est le cas, tombe-t-elle à l'extérieur de la catégorie exclue, c'est-à-dire s'agit-il d'une décision ou d'une ordonnance «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire»?
- (3) La décision ou ordonnance a-t-elle été rendue à l'occasion de «procédures»?
- (4) L'organisme, ou la personne, dont la décision ou ordonnance est contestée est-il un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*?

La difficulté réelle dans la présente affaire est de répondre affirmativement à la question (2). La décision par laquelle le Ministre tranche si un demandeur a ou non le statut de réfugié au sens de la Convention est-elle ou n'est-elle pas une «décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire?»

Dans un arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*<sup>5</sup>, la majorité de la Cour a statué qu'il peut exister, dans certaines circonstances, une obligation procédurale d'agir équitablement différente des exigences traditionnelles de la justice naturelle. De plus l'existence de cette obligation ne tient pas à la distinction entre les fonctions judiciaires ou quasi judiciaires et les fonctions administratives. Même si l'on accepte cet énoncé comme la tendance actuelle de la pensée judiciaire, il n'en reste pas moins que l'article 28 retient tout de même explicitement la distinction comme un des critères fondamentaux qui servent à déterminer si la Cour fédérale est compétente pour contrôler les décisions des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux.

<sup>5</sup> [1979] 1 S.C.R. 311.

<sup>5</sup> [1979] 1 R.C.S. 311.

Fortunately, in reaching a decision on that question in this case, assistance may be derived from another decision of the Supreme Court in the *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*<sup>6</sup>. In that case the respondent had applied for admission to Canada as a landed immigrant but upon his examination before an immigration officer he was found not to qualify for such status. Because his wife was a Canadian citizen, he was granted a ministerial permit to remain in Canada for a specified period. About two and one half months before it was due to expire the Minister cancelled the permit and the respondent was ordered to leave Canada. Since he failed to do so, an inquiry was held but it was adjourned to enable the respondent to bring a section 28 application to review and set aside the decision purporting to cancel the permit on the ground that the respondent was not given the opportunity which he ought to have had to be heard on the question as to whether the permit should be cancelled.

Spence J. at page 478 of the report had the following to say on the question of whether or not the act of the Minister in cancelling the permit was an order of an administrative nature "required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis":

Having regard for the detailed directions as to permitting entry of immigrants and as to the refusal to permit entry, or the deportation of those who have entered Canada, set out in the many provisions of the *Immigration Act*, I am strongly of the view that the Minister's power under s. 8 of the *Immigration Act* to grant, to extend, or cancel a permit with no direction as to the method which is to be used in the exercise of the power and, for the present purposes, no limitation on the persons who may be the subject of such permits, was intended to be purely administrative and not to be carried out in any judicial or quasi-judicial manner, and that, in fact, to require such permit to be granted, extended or cancelled only in the exercise of a judicial or quasi-judicial function would defeat Parliament's purpose in granting the power to the Minister. As I have said, the evidence indicates that the power is only used in exceptional circumstances and chiefly for humanitarian purposes. Such power was, in the opinion of Parliament, necessary to give flexibility to the administration of the immigration policy, and I cannot conclude that Parliament intended that the exercise of the power be subject to any such right of a fair hearing as was advanced by the respondent in this case. It is true that in exercising what, in my view, is an administrative power, the Minister is required to act fairly and for a proper motive and his failure to do so might well give rise to a right of the person affected to take proceedings under s. 18(a) of the *Federal*

<sup>6</sup> [1978] 1 S.C.R. 470.

Heureusement, pour ce qui est de la question qui se pose ici, on peut recourir à un autre arrêt de la Cour suprême, celui rendu dans l'affaire *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*<sup>6</sup>. Dans cette affaire l'intimé avait demandé à être admis au Canada à titre d'immigrant reçu, mais l'interrogatoire de l'agent d'immigration avait fait ressortir qu'il ne répondait pas aux conditions requises. Comme sa femme était citoyenne canadienne, le Ministre lui accorda un permis l'autorisant à demeurer temporairement au Canada. Environ deux mois et demi avant la date d'expiration du permis, le Ministre le révoqua et ordonna l'expulsion de l'intimé. Comme ce dernier ne quitta pas le pays, il y eut enquête. Cette enquête fut cependant ajournée pour permettre à l'intimé de présenter, en vertu de l'article 28, une demande d'examen et d'annulation de l'ordonnance qui révoquait le permis, pour le motif qu'il n'avait pas eu la possibilité, alors qu'il aurait dû l'avoir, d'être entendu avant la révocation du permis.

Le juge Spence dit ceci, à la page 478 du recueil, sur le point de savoir si l'acte du Ministre de révoquer le permis constituait une ordonnance de nature administrative «légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire»:

Compte tenu des directives précises qui régissent le droit d'entrée des immigrants ou l'expulsion de ceux qui sont entrés au Canada, énoncées dans les dispositions de la *Loi sur l'immigration*, je suis nettement d'avis que le pouvoir du Ministre d'accorder, de proroger ou d'annuler un permis en vertu de l'art. 8 de la *Loi sur l'immigration* qui ne fixe aucune modalité d'exercice de ce pouvoir et, aux fins des présentes, aucune restriction quant aux bénéficiaires de tels permis, est censé être un pouvoir purement administratif, qui n'est pas soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. De fait, exiger du Ministre qu'il n'accorde, ne proroge ou n'annule pareil permis que selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire ferait échouer le but que visait le législateur en accordant ce pouvoir au Ministre. Comme je l'ai dit, la preuve indique que ce pouvoir est utilisé seulement dans des circonstances exceptionnelles et principalement pour des raisons humanitaires. Le législateur a estimé nécessaire de créer ce pouvoir afin d'assurer une application souple de la politique d'immigration et je ne peux conclure que l'intention du législateur était d'en assujettir l'exercice au droit à une audition équitable, comme l'a allégué l'intimé. Il est vrai que dans l'exercice de ce qui constitue, à mon avis, un pouvoir administratif, le Ministre doit agir équitablement et pour des motifs légitimes, et l'omission de ce faire pourrait bien donner le droit à l'intéressé d'entamer des procédures en vertu de l'al. a) de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais, pour

<sup>6</sup> [1978] 1 R.C.S. 470.

*Court Act* but, for the reasons which I have outlined, I am of the opinion that the decision does not fall within those subject to review under s. 28 of the said *Federal Court Act*.

In my opinion this reasoning applies equally cogently to the Minister's determination as to whether or not a claimant is a Convention refugee. One of the criteria referred to by Dickson J. in the *Coopers and Lybrand* case, *supra*, for resolving whether or not an action by a tribunal is one to be taken on a judicial or quasi-judicial basis is whether a hearing is required. Counsel for the applicant here stressed the fact that section 45(1) of the *Immigration Act, 1976* requires an examination under oath and that section 45(6) grants to the applicant the right to counsel. That, he said, is a hearing. In his submission the subsequent referral of the claim and the transcript of the examination by the Minister to the Refugee Status Advisory Committee pursuant to section 45(4) and the advice of that Committee to the Minister are all part of the hearing process that is required to be carried out in a quasi-judicial manner. As a result, he said, if the Minister or the Committee in reaching the decision, takes into account knowledge which was not available or canvassed during the examination under oath, the claimant ought to be given the opportunity to respond to the conclusions drawn from such knowledge.

I do not agree. Assuming, without deciding, that for the purposes of this case, the examination is a hearing<sup>7</sup>, in my view it ends when the examination ends. Thereafter, what goes on is purely administrative in nature and is not required to be carried out in a quasi-judicial manner. The origin of the Convention relating to refugees arose, of course, out of humanitarian considerations which was one of the elements the Minister had to take into account in the situation in the *Hardayal* case. However, the power given the Minister to grant status as a Convention refugee arises when the Minister decides that a claimant meets the standards prescribed by the *Immigration Act, 1976* and I find it difficult to conceive that a hearing (in the broad sense of that term) was ever contemplated or should be required in the exercise of this power.

<sup>7</sup> It should be noted that, if it is it would be non-adversarial in nature since the Minister is not represented by counsel—only the claimant is entitled to be.

les motifs déjà soulignés, je suis d'avis que cette décision ne fait pas partie de celles qui peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

A mon avis, ce raisonnement s'applique intégralement à la décision par laquelle le Ministre refuse ou reconnaît à un requérant le statut de réfugié au sens de la Convention. L'un des critères dont parle le juge Dickson dans l'affaire *Coopers and Lybrand* citée plus haut et qui servent à déterminer s'il faut considérer une décision d'un tribunal comme devant être prise selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire est la prescription qu'il y aura audition ou non. L'avocat du requérant dans la présente affaire a souligné que l'article 45(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* exige un interrogatoire sous serment et que l'article 45(6) accorde au requérant le droit à un conseil. Cela constitue, dit-il, une audition. Selon lui, la transmission de la revendication et de l'interrogatoire par le Ministre au comité consultatif sur le statut de réfugié en vertu de l'article 45(4) et l'avis du comité au Ministre font partie d'un processus d'audition qu'il faut mener d'une façon quasi judiciaire. Il en résulte, selon lui, que si le Ministre ou le comité tient compte, pour rendre leur décision, de faits qui n'étaient pas disponibles ou qui n'ont pas été débattus à l'interrogatoire sous serment, le requérant devrait avoir la possibilité de répliquer quant aux conclusions tirées de ces faits.

Je ne suis pas d'accord. Même en supposant pour les fins des présentes, mais sans nous prononcer, que l'interrogatoire soit une audition<sup>7</sup>, à mon avis cette audition prend fin avec l'interrogatoire lui-même. Ce qui survient par la suite est de nature purement administrative et n'a pas à être fait de façon quasi judiciaire. La Convention sur les réfugiés a pour fondement des motifs humanitaires, lesquels sont l'un des éléments dont le Ministre devait tenir compte dans l'affaire *Hardayal*. Cependant, le pouvoir du Ministre d'accorder le statut de réfugié au sens de la Convention prend naissance quand le Ministre juge qu'un requérant satisfait aux critères édictés par la *Loi sur l'immigration de 1976*, et je conçois difficilement qu'une audition (dans le sens large du terme) soit nécessaire, ou qu'elle ait été même envisagée

<sup>7</sup> S'il en est une, elle n'est pas contradictoire, puisque si le droit d'être représenté par un avocat est reconnu au réclamant; il ne l'est pas au Ministre.

Of course, it is clear that the Minister is required to act fairly and failure to do so might, as Spence J. pointed out in the *Hardayal* case, permit the applicant to initiate other proceedings to remedy such a deficiency. However, that does not entitle the applicant to recourse to section 28 proceedings before this Court since we are deprived of jurisdiction because the impugned decision is one not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

My view in this regard is reinforced by the fact that sections 70 and 71 of the *Immigration Act, 1976*, provide for a dissatisfied claimant for refugee status, the right to apply to the Immigration Appeal Board for a redetermination of his claim. The application to the Board must be accompanied by a declaration, under oath, in which the applicant is required to set forth in reasonable detail the facts, information and evidence upon which he intends to rely. Thus, it may supplement the evidence adduced in the examination before the senior immigration officer. It is in the nature of a "hearing" *de novo*. This Court has held that the redetermination is amenable to section 28 relief in appropriate cases because it must be made on a quasi-judicial basis. The claimant's rights will not finally be determined until all remedies available to him have been exhausted. The applicant herein recognizes that fact in that, as already pointed out, he has already applied to the Immigration Appeal Board for a redetermination with all the rights accruing therefrom, including the right to apply to this Court under section 28 of the *Federal Court Act* for appropriate relief.

It is noteworthy too, that in the *Immigration Act, 1976*, Parliament provided for those persons whose status is to be determined by the Act, protection from bureaucratic abuse by inquiries and investigations required to be conducted in such a manner that the rules of natural justice are complied with. By the same token, however, the Act has a number of provisions enabling the Minister to make decisions which are not so circumscribed. Those decisions, of course, must be made fairly and not arbitrarily or capriciously or from improper motives. Clearly the scheme of the Act

dans l'exercice de ce pouvoir. Il va évidemment de soi que le Ministre est tenu d'agir de manière équitable, faute de quoi, comme le signale le juge Spence dans l'affaire *Hardayal*, cela ouvre d'autres recours au requérant. Cela n'autorise toutefois pas le requérant à former devant cette Cour une demande fondée sur l'article 28, puisque nous sommes incompétents du fait que la décision contestée en est une qui n'est pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

A cet égard, je suis confirmé dans cette opinion par le fait que les articles 70 et 71 de la *Loi sur l'immigration de 1976* accordent à celui dont la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention a été rejetée le droit de faire réexaminer sa demande par la Commission d'appel de l'immigration. La requête à la Commission doit être accompagnée d'une déclaration sous serment où le requérant énonce avec suffisamment de détails les faits, renseignements et preuves sur lesquels il compte s'appuyer. La requête peut ainsi ajouter à la preuve apportée lors de l'interrogatoire devant l'agent d'immigration supérieur. L'appel peut être considéré comme une audition *de novo*. Cette Cour a déjà statué que ce réexamen devant avoir lieu de manière quasi judiciaire, il ouvre droit à recours en vertu de l'article 28. Les droits du requérant ne peuvent faire l'objet d'une décision définitive tant que ce dernier n'a pas épuisé tous les autres recours qui lui sont ouverts. Le requérant aux présentes reconnaît ce fait puisque, comme je l'ai déjà dit, il a déjà déposé auprès de la Commission d'appel de l'immigration une demande de réexamen, se prévalant de tous les droits qui découlent de cette demande, dont celui de présenter une demande à cette Cour en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Il faut aussi souligner que dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, le législateur a donné aux personnes dont le statut doit être déterminé en vertu de la Loi une protection contre les abus de la bureaucratie en exigeant que les enquêtes et interrogatoires se déroulent conformément aux règles de la justice naturelle. En même temps, la Loi comporte un certain nombre de dispositions qui permettent au Ministre de prendre des décisions qui ne sont pas assujetties à ces exigences. Ces décisions doivent évidemment être équitables, et ne pas être arbitraires, gratuites ou injustifiées. Mani-

envisages that for its efficient administration this must be so. The determination of whether or not a claimant should be accorded the status of Convention refugee is a decision, I think, of such a nature. Before it is made the claimant has had the opportunity to put forward his claim orally and with the assistance of counsel but Parliament, having provided the mechanism for putting forward the claim, has given the responsibility for making the decision to the Minister in a non-judicial way.

For all of the above reasons, I am, therefore, of the opinion that this Court is without jurisdiction in this application. For that reason, it is both unnecessary and undesirable in view of the other proceedings which are still under way, to deal with the merits of the application.

Accordingly, for all of the above reasons, I would dismiss the application.

\* \* \*

HEALD J.: I concur.

\* \* \*

MAGUIRE D.J.: I concur.

festement la Loi exige, pour son application efficace, qu'il en soit ainsi. La décision d'accorder ou non le statut de réfugié au sens de la Convention à un requérant est, à mon avis, une décision de cette nature. Avant que la décision ne soit prise, le requérant a eu l'occasion de soumettre sa revendication verbalement avec l'assistance d'un conseil. Mais le législateur, après avoir prévu la façon de présenter la revendication, a attribué au Ministre la responsabilité de prendre la décision selon un processus qui n'est pas judiciaire.

Par conséquent, je suis d'avis que la Cour est incompétente à l'égard de la présente demande. J'estime donc qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable, vu les autres procédures encore en instance, de se prononcer quant au fond de la demande.

Par ces motifs, j'estime qu'il y a lieu de rejeter la demande.

\* \* \*

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT MAGUIRE: Je souscris à ces motifs.