

A-332-88

A-332-88

**Satnam Singh Bains** (*Applicant*)**Satnam Singh Bains** (*requérant*)

v.

c.

**Minister of Employment and Immigration**  
(*Respondent*)<sup>a</sup> **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*intimé*)

A-333-88

A-333-88

**Peter James** (*Applicant*)<sup>b</sup> **Peter James** (*requérant*)

v.

c.

**Minister of Employment and Immigration**  
(*Respondent*)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*intimé*)*INDEXED AS: BAINS v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*<sup>c</sup> *RÉPERTORIÉ: BAINS c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Marceau, Hugessen and MacGuigan J.J.A.—Toronto, July 11 and 14, 1989.

Cour d'appel, juges Marceau, Hugessen et MacGuigan, J.C.A.—Toronto, 11 et 14 juillet 1989.

*Immigration — Refugee status — S. 28 applications to set aside Immigration Appeal Board decisions refusing to extend time to file applications for redetermination of claims to refugee status — Board held, based on Act s. 70(1) and Regulations s. 40, lacked jurisdiction to entertain application — Rigid time limit to apply for redetermination not in accordance with natural justice and could contravene Charter s. 7 — Board, being court of record with exclusive jurisdiction over matter, must look at circumstances of each case to determine whether applicant might be deprived of Charter-protected rights if not permitted to apply for redetermination and, if so, whether fundamental justice requiring granting permission — Applications allowed.*

<sup>d</sup> *Immigration — Statut de réfugié — Les demandes fondées sur l'art. 28 tendent à l'annulation des décisions par lesquelles la Commission d'appel de l'immigration a refusé de proroger le délai imparti pour déposer des demandes de réexamen des revendications du statut de réfugié — La Commission s'est fondée sur l'art. 70(1) de la Loi et sur l'art. 40 du Règlement pour statuer qu'elle n'avait pas compétence pour connaître de la demande — L'application rigide du délai limite pour demander un réexamen est incompatible avec la justice naturelle et pourrait contrevenir à l'art. 7 de la Charte — Étant une cour d'archives qui a compétence exclusive pour connaître de la question en litige, la Commission doit examiner les faits particuliers de chaque affaire pour déterminer si le requérant pourrait être privé d'un droit protégé par la Charte au cas où il ne serait pas autorisé à demander un réexamen et, dans l'affirmative, si la justice fondamentale exige d'accorder une telle autorisation — Demandes accueillies.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Immigration Appeal Board's inflexible application of time limit within which to apply for redetermination of refugee status not in accordance with principles of fundamental justice and may lead to deprivation of life, liberty or security, contrary to Charter s. 7 — Board must examine each case to ensure refusal to extend time not violating Charter rights or fundamental justice — S. 28 applications to set aside Board's refusal to extend time allowed.*

<sup>e</sup> *Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — L'application inflexible par la Commission d'appel de l'immigration d'un délai limite pour demander un réexamen de la revendication du statut de réfugié est incompatible avec les principes de justice fondamentale et peut entraîner une atteinte au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité, contrairement à l'art. 7 de la Charte — La Commission doit examiner chaque affaire pour s'assurer que le refus de proroger le délai ne viole pas les droits protégés par la Charte ou la justice fondamentale — Les demandes fondées sur l'art. 28 et qui tendent à l'annulation du refus par la Commission de proroger le délai sont accueillies.*

*Judicial review — Applications to review — S. 28 applications to set aside Immigration Appeal Board's refusal to extend time to apply for redetermination of refugee status — Inflexible application of time limit not in accordance with principles of natural justice — Board must look at circumstances of each case to ensure no Charter rights violated and to determine whether fundamental justice requires granting per-*

<sup>f</sup> *Contrôle judiciaire — Demandes de révision — Les demandes fondées sur l'art. 28 tendent à l'annulation du refus par la Commission d'appel de l'immigration de proroger le délai limite pour demander un réexamen de la revendication du statut de réfugié — L'application inflexible d'un délai limite est incompatible avec les principes de justice naturelle — La Commission doit examiner les faits de chaque affaire pour s'assurer qu'il n'y a pas eu violation de droits protégés par la Charte et pour déterminer si la justice fondamentale exige*

*mission to apply for redetermination outside time fixed by law*  
— *Applications allowed.*

*d'accorder l'autorisation de demander un réexamen en dehors*  
*du délai fixé par la loi — Demandes accueillies.*

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I  
of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act*  
1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 7.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.  
*Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 59(1),  
65(1), 70(1).  
*Immigration Appeal Board Rules (Convention*  
*Refugees)*, 1981, SOR/81-420, ss. 4, 9.  
*Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, s. 40(1)  
(as am. by SOR/80-601, s. 4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

*Singh et al. v. Minister of Employment and Immigra-*  
*tion*, [1985] 1 S.C.R. 177.

NOT FOLLOWED:

*Nandkishur v. Canada (Minister of Employment and*  
*Immigration)*, A-322-85, Thurlow C.J., judgment dated  
22/5/87, F.C.A., not reported.

COUNSEL:

*Barbara L. Jackman* for applicant.  
*Charlotte A. Bell, Q.C.* and *Marilyn Doering*  
for respondent.

SOLICITORS:

*Jackman, Zambelli, Silcoff*, Toronto, for  
applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for  
respondent.

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

HUGESSEN J.A.: These applications, which were  
argued together, seek to review and set aside two  
decisions by which the former Immigration Appeal  
Board refused to extend time for each of the  
applicants to file applications for redetermination  
of their claims to refugee status under subsection

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, chap. 11 (R.-U.),  
art. 7.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art.  
28.  
*Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52,  
art. 59(1), 65(1), 70(1).  
*Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172,  
art. 40(1) (mod. par DORS/80-601, art. 4).  
*Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigra-*  
*tion (réfugié au sens de la Convention)*, DORS/81-420,  
art. 4, 9.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

*Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigra-*  
*tion*, [1985] 1 R.C.S. 177.

DÉCISION ÉCARTÉE:

*Nandkishur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Im-*  
*migration)*, A-322-85, juge en chef Thurlow, jugement en  
date du 22-5-87, C.A.F., non publié.

AVOCATS:

*Barbara L. Jackman* pour le requérant.  
*Charlotte A. Bell, c.r.* et *Marilyn Doering*  
pour l'intimé.

PROCUREURS:

*Jackman, Zambelli, Silcoff*, Toronto, pour le  
requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour  
l'intimé.

*Voici la version française des motifs du juge-*  
*ment de la Cour prononcés à l'audience par*

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Les présentes  
demandes, qui ont fait l'objet d'un même débat,  
tendent à la révision et à l'annulation de deux  
décisions par lesquelles l'ancienne Commission  
d'appel de l'immigration a refusé de proroger le  
délai dans lequel chacun des requérants doit dépo-  
ser une demande de réexamen de sa revendication  
du statut de réfugié sous le régime du paragraphe

70(1) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52].<sup>1</sup>

While the formal orders of the Board simply dismissed the applications for extension of time, it is clear, from the reasons, that the Board was of the view that it had no jurisdiction even to entertain the applications. In so far as that view is based upon the text of the Act itself, above, and subsection 40(1) of the *Immigration Regulations, 1978* [as am. by SOR/80-601, s. 4],<sup>2</sup> it is clearly correct and in accordance with this Court's jurisprudence.<sup>3</sup> The powers of the Board under sections 4 and 9 of the *Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981*,<sup>4</sup> are not adequate to permit it to

70(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52]<sup>1</sup>.

Certes, les ordonnances formelles de la Commission n'ont fait que rejeter les demandes de prorogation du délai; mais il ressort des motifs de la Commission qu'elle estimait n'avoir pas compétence pour connaître des demandes. Dans la mesure où ce point de vue repose sur le texte de la Loi elle-même, susmentionnée, et sur le paragraphe 40(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978* [mod. par DORS/80-601, art. 4]<sup>2</sup>, il s'agit, à l'évidence, d'un point de vue fondé et conforme à la jurisprudence de cette Cour<sup>3</sup>. Les pouvoirs que la Commission tient des articles 4 et 9 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention)*<sup>4</sup> ne suffi-

<sup>1</sup> 70. (1) A person who claims to be a Convention refugee and has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) that he is not a Convention refugee may, within such period of time as is prescribed, make an application to the Board for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee.

All references to the Act and the Regulations are to the texts as they stood prior to the coming into force of the *Revised Statutes of Canada, 1985*, and of the amendments effected by the *Statutes of Canada, 1988*, chapters 35 and 36.

<sup>2</sup> SOR/78-172, as amended.

40. (1) A person who claims to be a Convention refugee and who has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) of the Act that he is not a Convention refugee may, within fifteen days after he is so informed, make an application to the Board pursuant to section 70 of the Act for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee by delivering such an application in writing to an immigration officer or by filing it with the Board.

<sup>3</sup> See *Nandkishur v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, A-322-85, Thurlow C.J., judgment dated 22/5/87, F.C.A., not reported.

<sup>4</sup> SOR/81-420.

4. Where any matter arises during the course of any proceeding before the Board not provided for by these Rules, the Board may do all things that are necessary to enable the Board effectually and completely to adjudicate on and settle the question involved in any application before the Board.

9. (1) The Board may abridge a time prescribed by these Rules or fixed by any order of the Board for doing any act or taking any proceeding on such terms, if any, as seem just.

(2) The Board may enlarge a time fixed by any order of the Board for doing any act on such terms, if any, as seem just, and any such enlargement may be made by order of the Board, although the application for the enlargement is not made until after the expiration of the prescribed or fixed time.

<sup>1</sup> 70. (1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et à qui le Ministre a fait savoir par écrit, conformément au paragraphe 45(5), qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans le délai prescrit, présenter à la Commission une demande de réexamen de sa revendication.

Tous les renvois à la Loi et au Règlement sont des renvois aux textes dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur des *Lois révisées du Canada (1985)*, et des modifications apportées par les *Statuts du Canada de 1988*, chapitres 35 et 36.

<sup>2</sup> DORS/78-172, modifié.

40. (1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et que le Ministre a notifiée par écrit, conformément au paragraphe 45(5) de la Loi, du fait qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans les quinze jours suivant la date où elle en a été notifiée, présenter par écrit à la Commission, selon l'article 70 de la Loi, une demande de réexamen de sa revendication en la remettant à un agent d'immigration ou à la Commission.

<sup>3</sup> Voir *Nandkishur c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, non publié, 22 mai 1987, C.A.F., numéro du greffe A-322-85.

<sup>4</sup> DORS/81-420.

4. Lorsqu'une question soulevée au cours d'une procédure devant la Commission n'est pas prévue par ces règles, la Commission peut faire le nécessaire pour être en mesure de juger et de résoudre de façon efficace et complète toute question abordée dans une demande.

9. (1) La Commission peut abréger le délai prescrit dans ces règles ou fixé dans une ordonnance de la Commission pour accomplir un acte ou engager une procédure selon les modalités qui lui semblent appropriées.

(2) La Commission peut proroger un délai qu'elle a fixé dans une ordonnance pour accomplir un acte selon les modalités qui lui semblent appropriées; cette prorogation peut être accordée par une ordonnance de la Commission, même si la demande de prorogation n'est présentée qu'après l'expiration du délai prescrit ou fixé.

extend a time limit fixed by the Governor in Council pursuant to the regulation-making power conferred on him by the Act.

The applicants' principal argument goes beyond the text of the immigration legislation itself, however, and raises a Charter point of some interest. It is now well settled that a claim to refugee status may put in play rights which enjoy Charter-protection.<sup>5</sup> Put briefly, the applicants' argument is that a rigid and inflexible time limit within which to apply for redetermination, with no possibility of extension no matter what the circumstances, is not in accordance with the principles of fundamental justice and may lead to a deprivation of life, liberty or security of the person, contrary to section 7 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)].<sup>6</sup>

In our view, the argument is unanswerable. Indeed, the only answer that counsel for the Minister suggested was that the circumstances of this case were such that it was, in fact, no breach of the rules of fundamental justice to hold the applicants to the consequences of their own deliberate actions.

In the case of *Bains* (file A-332-88), the record shows that the applicant escaped from detention in April 1981, after his refugee claim had been adversely determined by the Minister and before he could apply for redetermination. He then lived "underground" in deliberate and knowing violation of Canadian immigration law. He was arrested January 4, 1987, and his application for extension of time was only filed April 24, 1987.

In the case of *James* (file A-333-88), the applicant learned of the Minister's unfavourable decision in November 1984 and at that time made a deliberate and conscious decision, with legal

<sup>5</sup> See *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177.

<sup>6</sup> The applicants also advanced an argument under section 15, but, quite apart from its highly problematical nature, it seems to add nothing to the section 7 claim.

sent pas à lui permettre de proroger un délai fixé par le gouverneur en conseil en vertu du pouvoir de réglementation que lui confère la Loi.

a Le principal argument des requérants va toutefois au-delà du texte de la législation sur l'immigration elle-même, et soulève un point intéressant concernant la Charte. Il est maintenant bien établi qu'une revendication du statut de réfugié peut b faire entrer en jeu des droits protégés par la Charte<sup>5</sup>. En bref, les requérants font valoir qu'un délai limite rigide et inflexible imparti pour demander un réexamen sans qu'il soit possible d'obtenir une c prorogation quelles que soient les circonstances est incompatible avec les principes de justice fondamentale et peut entraîner une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, contrairement à l'article 7 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la d Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]<sup>6</sup>.

e À notre avis, cet argument est irréfragable. En effet, l'avocate du ministre s'est contentée de répliquer que les faits de l'espèce étaient tels que, en réalité, ce n'était pas violer les règles de justice fondamentale que de contraindre les requérants à subir les conséquences de leurs propres actes f réfléchis.

Dans l'affaire *Bains* (numéro du greffe A-322-88), il ressort du dossier que le requérant s'est évadé d'une détention en avril 1981, après que sa revendication du statut de réfugié eut reçu une g décision défavorable de la part du ministre et avant qu'il ne pût demander un réexamen. Il a donc vécu «dans la clandestinité», violant sciemment la loi canadienne sur l'immigration. Il a été h arrêté le 4 janvier 1987, et sa demande de prorogation de délai n'a été déposée que le 24 avril 1987.

Dans l'affaire *James* (numéro du greffe A-333-88), le requérant a appris la décision défavorable du ministre en novembre 1984 et il a alors, i en connaissance de cause et sur avis de son avocat,

<sup>5</sup> Voir *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

<sup>6</sup> Les requérants ont également invoqué un argument sous le régime de l'article 15, mais, bien indépendamment de sa nature hautement problématique, il n'ajoute, semble-t-il, rien à la revendication fondée sur l'article 7.

advice, not to apply for redetermination but rather to pursue other avenues with a view to obtaining landed status. He only made an application for extension of time in May 1986, after those avenues had failed him.

The difficulty with the argument advanced by counsel for the Minister is that the board being of the view that it had no jurisdiction to do so, never examined the facts of either case. It may well be that, in the end, the Board will agree with the submission of counsel for the Minister and find that the facts reveal no breach of the rules of fundamental justice, but the duty of examining and answering that question lies, at least in the first instance, on the Board and not on this Court. The Board is a court of record,<sup>7</sup> with "sole and exclusive jurisdiction"<sup>8</sup> over a matter such as we have here, namely, an application for redetermination of a refugee claim. Its powers and its jurisdiction must be read in the light of the Charter. Hence it cannot simply refuse to entertain an application of the type here in question; rather, it must look at the particular circumstances of each case to determine whether the applicant stands to be deprived of a Charter-protected right if not permitted to apply for redetermination, and, if so, whether fundamental justice requires that he be granted such permission.

The section 28 [R.S.C., 1985, c. F-7] applications will be allowed, the decisions quashed and the matters referred back to the Board for reconsideration on the basis that the Board has jurisdiction to consider whether fundamental justice requires that, in the circumstances, the applicants be permitted to apply for redetermination of their refugee claims outside the time fixed by law.

décidé de ne pas demander un réexamen pour suivre d'autres voies pour obtenir un droit d'établissement. C'est seulement en mai 1986 qu'il a fait une demande de prorogation de délai, après que ces voies n'eurent pas abouti.

Ce qu'on peut reprocher à l'argument invoqué par l'avocate du ministre est que la Commission, estimant qu'elle n'avait pas compétence pour le faire, n'a jamais examiné les faits de l'une ou de l'autre affaire. Il se peut que, finalement, la Commission souscrive à l'argument de l'avocate du ministre et conclue que les faits ne révèlent aucune violation des règles de justice fondamentale, mais il appartient, en premier lieu à tout le moins, à la Commission et non à cette Cour d'examiner cette question et d'y répondre. La Commission est une cour d'archives<sup>7</sup>, ayant «compétence exclusive»<sup>8</sup> pour connaître d'une question telle que celle qui se pose en l'espèce, à savoir une demande de réexamen d'une revendication du statut de réfugié. Ses pouvoirs et sa compétence doivent être interprétés à la lumière de la Charte. En conséquence, elle ne saurait simplement refuser de connaître d'une demande du type en question en l'espèce; elle doit plutôt examiner les faits particuliers de chaque affaire pour déterminer si le requérant risque d'être privé d'un droit protégé par la Charte au cas où il ne serait pas autorisé à demander un réexamen et, dans l'affirmative, si la justice fondamentale exige qu'il lui soit accordé une telle autorisation.

Les demandes fondées sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7] seront accueillies, les décisions annulées et les affaires renvoyées à la Commission pour qu'elle procède à un nouvel examen en partant du principe que la Commission a compétence pour examiner si la justice fondamentale exige que, dans les circonstances, les requérants soient autorisés à demander un réexamen de leurs revendications du statut de réfugié en dehors du délai fixé par la loi.

<sup>7</sup> *Immigration Act, 1976*, subsection 65(1).

<sup>8</sup> *Immigration Act, 1976*, subsection 59(1).

<sup>7</sup> *Loi sur l'immigration de 1976*, paragraphe 65(1).

<sup>8</sup> *Loi sur l'immigration de 1976*, paragraphe 59(1).