

A-167-78

A-167-78

Ashfaq Ahmad Sheikh (Appellant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ., Kelly D.J.—
Winnipeg, September 17; Toronto, October 27,
1980.

Judicial review — Immigration — Application to review and set aside decision of Immigration Appeal Board that appellant was not a Convention refugee — Whether Board erred in failing to address itself to the question of hardship, pursuant to par. 15(1)(b) of Immigration Appeal Board Act — Application allowed — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, as amended by S.C. 1973-74, c. 27, s. 4(4), ss. 7(2)(c), 15(1)(b)(i),(ii) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. Margolis for appellant.
B. Hay for respondent.

SOLICITORS:

*Billinkoff, Meltzer, Essers, Goldberg, Kussin,
Margolis & Sinder*, Winnipeg, for appellant. *f*

Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

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

HEALD J.: In my view, the Board did not
commit any error reviewable by this Court in
concluding that the appellant was not a refugee
within the definition of the Convention. On the
evidence adduced, such a conclusion was, in my
view, reasonably open to it, and should not be
disturbed by this Court.

I have the further view that the Board did not
err in refusing to admit into evidence various
newspaper articles dealing with the political situa-
tion in Pakistan. Paragraph 7(2)(c) of the *Immigra-
tion Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, as
amended, empowered the Board to receive such
evidence as "it may consider credible or trust-

Ashfaq Ahmad Sheikh (Appellant)

c.

**Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigra-
tion (Intimé)**

Cour d'appel, les juges Heald et Urie, le juge
suppléant Kelly—Winnipeg, 17 septembre;
Toronto, 27 octobre 1980. *b*

Examen judiciaire — Immigration — Demande tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration statuant que l'appellant n'était pas un réfugié au sens de la Convention — Il échet d'examiner si la Commission a commis une erreur en omettant d'examiner la question des tribulations, tel que requis par l'al. 15(1)(b) de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration — Demande accueillie — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, modifiée par S.C. 1973-74, c. 27, art. 4(4); 7(2)(c), 15(1)(b)(i),(ii) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

D. Margolis pour l'appellant.
B. Hay pour l'intimé. *e*

PROCUREURS:

*Billinkoff, Meltzer, Essers, Goldberg, Kussin,
Margolis & Sinder*, Winnipeg, pour l'appe-
lant. *f*

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

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

LE JUGE HEALD: A mon avis, en concluant que
l'appellant n'est pas un réfugié au sens de la Con-
vention, la Commission n'a commis aucune erreur
justifiant l'intervention de cette Cour. En effet,
cette conclusion me paraît raisonnable, compte
tenu des éléments de preuve produits devant la
Commission. Nous devons donc la laisser intacte.

Je suis en outre d'avis que la Commission n'a
pas commis d'erreur lorsqu'elle a jugé irrecevables
certains articles de journaux traitant de la situa-
tion politique au Pakistan. L'alinéa 7(2)(c) de la
Loi sur la Commission d'appel de l'immigration,
S.R.C. 1970, c. I-3, modifiée, autorise cette der-
nière à recevoir les renseignements supplémen-
taires.

worthy and necessary for dealing with the subject-matter before it". After a perusal of the record, I am unable to say that, in refusing to accept said newspaper articles, the Board exercised its discretion under said paragraph 7(2)(c) improperly.

Coming now to the third ground of objection advanced by counsel for the appellant, it is my opinion that this objection is well-founded.

The section of the *Immigration Appeal Board Act* applicable to the factual situation here is paragraph 15(1)(b) which reads as follows:

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

(i) the existence of reasonable grounds for believing that the person concerned is a refugee protected by the Convention or that, if execution of the order is carried out, he will suffer unusual hardship, or

(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.

On an application such as this from the redetermination of the Minister's refusal to declare the applicant to be a Convention refugee, the Board is empowered to grant relief as described in subsection 15(1) having regard to the existence of any one of the three conditions therein specified: whether or not the applicant is qualified for such relief raises three separate issues, each of which must be considered and decided by the Board.

It may not be necessary, in every case, for the Board, in its reasons for judgment, specifically to review the evidence relating to the question of undue hardship in order to make a finding with respect thereto. For instance, if, as here the Board questions the credibility of the appellant in regard to his claim that he is a Convention refugee and finds either expressly or by necessary implication

res «qu'elle peut estimer être de bonne source ou dignes de foi et nécessaires pour juger l'affaire dont elle est saisie». Après examen du dossier, je ne puis affirmer qu'en jugeant irrecevables lesdits articles de journaux, la Commission a exercé abusivement le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 7(2)c).

Quant au troisième moyen invoqué par l'avocat de l'appelant, je suis d'avis qu'il est bien fondé.

L'alinéa 15(1)b) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, applicable en l'espèce, est ainsi libellé:

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

(i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que la personne intéressée est un réfugié que protège la Convention ou que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, elle sera soumise à de graves tribulations, ou

(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.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande comme celle-ci, par laquelle le requérant sollicite le réexamen de la décision du Ministre portant qu'il n'est pas un réfugié au sens de la Convention, la Commission a certes le pouvoir d'octroyer un redressement aux termes du paragraphe 15(1) si la situation alors en cause correspond à l'une des trois conditions y spécifiées: la Commission a donc trois questions distinctes à trancher avant de pouvoir déterminer si le requérant peut bénéficier d'un tel redressement.

Dans certains cas, la Commission peut juger inutile d'examiner spécifiquement, dans ses motifs, les éléments de preuve afférents aux graves tribulations auxquelles pourrait être soumis le requérant, sans qu'elle en soit pour autant empêchée de conclure quant à cette question. Par exemple, si la Commission met en doute, comme c'est le cas en l'espèce, la crédibilité de l'appelant lorsqu'il dit

that the lack of credibility applies equally to the issue of whether he will suffer undue hardship if he be returned to his country of origin, it has, I believe, sufficiently applied its collective mind to that issue.

But the reasons for judgment of the Board must leave no doubt in a reader's mind that the Board has directed its attention to each of the said issues and come to a decision with respect to it.

It seems clear from the Board's reasons that it directed itself to the question as to whether there existed in this case such compassionate or humanitarian considerations as would warrant the granting of special relief as contemplated in subparagraph 15(1)(b)(ii). It is also clear that the Board answered this question in the negative (A.B. p. 169). After asking and answering this question, the Board then stated (A.B. p. 169) that "The sole point that remains to be decided is whether or not the appellant is a refugee protected by the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees." In so stating the Board was, in my view, in error. Subparagraph 15(1)(b)(ii) required the Board firstly to ask and answer the question as to whether the appellant was a refugee but, additionally, in my view, it required the Board to ask and answer the question as to whether, if the deportation order were executed, the appellant would suffer unusual hardship.

It did not direct itself to this question. It restricts its finding as to credibility solely to the issue of whether or not the appellant had satisfied it that there were reasonable grounds for believing he could be found to be a Convention refugee. Its failure to address itself to the question of hardship is an error in law which in my view, so vitiates the proceedings, that it resulted in a failure to exercise the Board's jurisdiction under the statute¹.

¹ Compare: *Toan Cong Vu v. Minister of Manpower and Immigration* [1973] F.C. 529. See also: *Martin v. Minister of Manpower and Immigration* [1972] F.C. 844.

être un réfugié au sens de la Convention et qu'elle conclut, soit expressément ou implicitement, que l'appelant manque également de crédibilité lorsqu'il dit qu'il sera soumis à de graves tribulations a s'il doit rentrer dans son pays d'origine, elle se serait, à mon avis, suffisamment penchée sur cette question.

Toutefois, il doit nettement apparaître des b motifs du jugement de la Commission qu'elle a soigneusement étudié; et par la suite tranché, chacune de ces questions.

Or, il ressort clairement des motifs du jugement c prononcés par la Commission qu'elle a, en l'espèce, étudié la question de savoir s'il existait des motifs de pitié ou des considérations d'ordre humanitaire d justifiant l'octroi d'un redressement spécial aux termes du sous-alinéa 15(1)b(ii). Il ressort aussi e clairement qu'elle a répondu non à cette question (voir à la page 169 du Dossier d'appel). Après avoir étudié la question et formulé une réponse, la Commission s'est exprimé en ces termes: [TRA- f DUCTION] «Il ne reste à trancher que la question de savoir si l'appelant est un réfugié protégé par la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés» (voir à la page 169 du Dossier d'appel). C'est là, à mon avis, que la Commission a g commis une erreur. En effet, en vertu du sous-alinéa 15(1)b(ii), la Commission devait d'abord déterminer si l'appelant est un réfugié et ensuite, selon moi, déterminer si, advenant l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, l'appelant serait soumis à de graves tribulations.

La Commission n'a pas examiné cette question. Ses conclusions quant à la crédibilité de l'appelant h ne se rapportent qu'à la question de savoir si ce dernier a su la convaincre de l'existence de motifs raisonnables lui permettant d'affirmer qu'il est un réfugié au sens de la Convention. Le fait que la Commission ait omis d'examiner la question des i tribulations constitue une erreur de droit dont la gravité est telle qu'elle équivaut à un refus, de la part de la Commission, d'exercer la compétence que la loi lui attribue¹.

¹ Comparer: *Toan Cong Vu c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1973] C.F. 529. Voir aussi: *Martin c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1972] C.F. 844.

I would therefore allow the appeal and refer the matter back to the Board for a rehearing and redetermination of the appeal on a basis not inconsistent with these reasons.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de renvoyer l'affaire devant la Commission pour qu'elle procède à une nouvelle audition et à un réexamen de l'appel en tenant compte des présents motifs.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

* * *

b

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris à ces motifs.