

A-519-81

A-519-81

**Hardev Singh (Applicant)**

v.

**Minister of Employment and Immigration (Respondent)**

Court of Appeal, Heald, Urie J.J. and MacKay D.J.—Toronto, November 18, 1981 and January 25, 1982.

*Judicial review — Applications to review — Immigration — Timeliness of application for redetermination of refugee status — Material to accompany application — Respondent submits application not filed within 15 days after applicant informed of Minister's determination as required by s. 40(1) of Immigration Regulations, 1978 — Record does not establish failure to file within 15 days — Immigration Appeal Board rejected application because applicant did not file sworn declaration pursuant to s. 70(2) of Immigration Act, 1976 — Respondent submits that Board has duty to consider application only if accompanied by declaration — Whether provision for filing declaration under oath mandatory — Application to set aside Board's decision dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 70(1),(2), 71(1) — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 11 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, s. 40(1).*

Application to review and set aside Immigration Appeal Board's decision refusing an application for redetermination of refugee status. Applicant did not file his declaration under oath as required by subsection 70(2) of the *Immigration Act, 1976*. The respondent submits that the Board is under a duty to consider an application under subsection 71(1) only if the application is one that is referred to in subsection 70(2) since the words "application referred to in subsection 70(2)" are present in subsection 71(1). Accordingly, since the declaration did not accompany the application, the duty imposed on the Board under subsection 71(1) to "consider the application" does not apply. The question is whether the provision for filing a declaration under oath with the application for redetermination is mandatory.

*Held*, the application is dismissed.

*Per* Heald J. dissenting: The record did not disclose that the application for redetermination had been served after the 15-day period laid down by subsection 40(1) of the Regulations. Subsection 71(1) enjoins the Board to "consider the application" which is identified as the "application referred to in subsection 70(2)". However, that subsection identifies the "application" as the "application . . . made . . . pursuant to subsection (1)". Thus, it is the subsection 70(1) application which must be considered by the Board. The legislation existing prior to the *Immigration Act, 1976* required substantially the

**Hardev Singh (requérant)**

c.

**a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

**b** Cour d'appel, juges Heald, Urie et juge suppléant MacKay—Toronto, 18 novembre 1981 et 25 janvier 1982.

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Immigration — Dépôt, dans les délais, de la demande de réexamen du statut de réfugié — Documents devant accompagner la demande — L'intimé fait valoir que le requérant n'a pas déposé sa demande dans le délai prescrit par l'art. 40(1) du Règlement sur l'immigration de 1978, savoir 15 jours après que le Ministre lui eut fait connaître sa décision — Rien dans le dossier n'indique que le délai de 15 jours n'ait pas été respecté — La Commission d'appel de l'immigration a rejeté la demande, le requérant n'ayant pas déposé la déclaration sous serment comme l'exige l'art. 70(2) de la Loi sur l'immigration de 1976 — L'intimé soutient que la Commission est tenue d'instruire la demande seulement si celle-ci est accompagnée de la déclaration — Il échet de déterminer si la disposition relative au dépôt de la déclaration sous serment est impérative — La demande d'annulation de la décision rendue par la Commission est rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 70(1),(2), 71(1) — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11 — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 40(1).*

**f** Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle la Commission d'appel de l'immigration a rejeté une demande de réexamen du statut de réfugié. Le requérant n'a pas déposé sa déclaration sous serment comme l'exige le paragraphe 70(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. L'intimé fait valoir que la Commission n'est tenue d'instruire la demande prévue au paragraphe 71(1) que s'il s'agit de la demande visée au paragraphe 70(2), le paragraphe 71(1) faisant état de la «demande visée au paragraphe 70(2)». Par conséquent, comme la demande n'est pas accompagnée de la déclaration, l'obligation, qui incombe à la Commission en vertu du paragraphe 71(1), d'«examiner [la demande]» ne s'applique pas. Il échet de déterminer si la disposition portant que la déclaration sous serment doit être déposée avec la demande de réexamen est impérative.

*Arrêt*: la demande est rejetée.

**i** Le juge Heald dissident: Le dossier n'indique nullement que la demande de réexamen a été signifiée après les 15 jours prévus par le paragraphe 40(1) du Règlement. En vertu du paragraphe 71(1), la Commission est tenue d'«examiner [la demande]», laquelle est la «demande visée au paragraphe 70(2)». Cependant, ce dernier paragraphe définit la «demande» comme la «demande présentée . . . en vertu du paragraphe (1)». **j** Ainsi, c'est la demande prévue au paragraphe 70(1) qui doit être examinée par la Commission. Sous le régime de la loi antérieure à la *Loi sur l'immigration de 1976*, les documents à

same accompanying material as specified in paragraphs 70(2)(a) to (d) (except that under the previous Act no examination under oath was contemplated and a transcript of such an examination was not required). Under the old scheme the Board was enjoined to consider the declaration whereas subsection 71(1) of the present Act requires the Board to consider the application. The use of the word "application" is a "purposive" change and makes it quite clear that the application for Convention refugee status must be considered by the Board whether or not it is accompanied by the material detailed in subsection 70(2).

*Per Urie J.:* The respondent's argument with respect to the timeliness of the application for redetermination should be rejected for the reasons given by Heald J. In construing the relevant legislation, the duty of the Board to form an opinion as to whether there were "reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established", had to be borne in mind. The Board was not in a position to determine whether the matter should be permitted to proceed if it was not apprised of the evidence supporting the claim for Convention refugee status. In the total absence of such material, the Board might be unable to discharge its statutory duty of determining whether there should be a full appeal. The Board was accordingly correct in declining to entertain the appeal absent the declaration under oath although it was doubtful that the issue was to be characterized as jurisdictional. The application referred to in subsection 70(2) is the application "accompanied by" the transcript and declaration. The wording setting out the requirement for a transcript and a declaration were the same. Accordingly, if the wording is interpreted as meaning that a declaration is not essential, an applicant could also decide against filing a transcript. If subsection 70(2) is construed as directory only, the Board, in determining whether or not to permit the matter to proceed might have before it only such material as was favourable to applicant's case. It was not, however, necessary that the declaration actually accompany the application, so long as it is received before the Board concludes its consideration of the application. Subsection 70(2) is imperative to the extent that the declaration must be provided. While the comprehensiveness of the information furnished pursuant to paragraphs (a) to (d) is for an applicant to decide, if the information he supplies is inadequate, he risks an adverse result.

*Per MacKay D.J.:* While it may be that some of the provisions of section 70 are directory, the provision for filing a declaration under oath with the application for redetermination was mandatory. This was shown by the use of "shall" in subsection 70(2). There was no statutory or other authority for the Board to waive the requirement for a declaration.

*Brayhead (Ascot) Ltd. v. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303, referred to. *Bathurst Paper Ltd. v. Minister of Municipal Affairs of the Province of New Brunswick* [1972] S.C.R. 471, considered.

joindre à la demande étaient essentiellement les mêmes que ceux prévus aux alinéas 70(2)a) à d) (sauf que l'ancienne Loi ne prévoyait pas l'interrogatoire sous serment et qu'une copie de cet interrogatoire n'était pas nécessaire). Aux termes de l'ancienne Loi, la Commission était tenue d'examiner la déclaration, tandis que le paragraphe 71(1) de la nouvelle Loi prévoit que la Commission examine la demande. L'emploi du mot «demande» constitue une modification qui a «un but», et signifie clairement que la demande de statut de réfugié au sens de la Convention doit être examinée par la Commission, qu'elle soit accompagnée ou non des documents énumérés au paragraphe 70(2).

Le juge Urie: Il y a lieu, pour les motifs exposés par le juge Heald, de rejeter l'argument de l'intimé selon lequel le requérant n'a pas fait sa demande de réexamen dans les délais. Pour interpréter la loi applicable, il ne faut jamais oublier que la Commission a pour rôle de juger si «le demandeur pourra vraisemblablement... établir le bien-fondé [de sa demande] à l'audition». La Commission n'était pas en mesure de décider si oui ou non il y a lieu de donner suite à la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention si elle n'était pas au courant des preuves produites à l'appui. En l'absence de ces renseignements, il se peut que la Commission ne soit pas en mesure de s'acquitter de l'obligation, qu'elle tient de la loi, de décider si l'appel doit suivre son cours. La Commission a eu raison de conclure que faute de la déclaration sous serment, elle ne pouvait recevoir l'appel, bien qu'elle y ait vu un défaut de compétence, ce dont on doute. La demande visée au paragraphe 70(2) est la demande «accompagnée» de la copie de l'interrogatoire et de la déclaration. C'est par la même formulation que le législateur a prévu l'annexion à la demande d'une copie de l'interrogatoire et d'une déclaration. Par conséquent, si cette formulation est interprétée comme signifiant qu'une déclaration n'est pas essentielle, un requérant pourrait choisir de ne pas produire la copie de l'interrogatoire. Si l'on ne voyait dans le paragraphe 70(2) qu'une disposition facultative, la Commission pourrait, pour décider s'il y a lieu de donner suite à l'affaire, n'avoir à sa disposition que les documents qui sont favorables au requérant. Il n'est toutefois pas nécessaire que la demande et la déclaration soient déposées en même temps, pourvu que celle-ci soit produite avant que la Commission n'ait fini d'instruire la demande. Le paragraphe 70(2) prévoit que la déclaration doit être produite, et, en ce sens, on peut dire que cette disposition est impérative. Bien que le requérant soit seul juge de l'étendue des renseignements qu'il doit fournir pour se conformer aux alinéas a) à d), si ces renseignements sont insuffisants, il court le risque d'un résultat qui ne serait pas à son avantage.

Le juge suppléant MacKay: Bien qu'il soit possible que certaines dispositions de l'article 70 soient facultatives, celle portant que la déclaration sous serment doit être déposée avec la demande de réexamen est impérative. Ceci découle de l'emploi du mot «doit» au paragraphe 70(2). Rien dans la loi ni dans d'autres textes ne permet à la Commission d'écarter l'exigence d'une déclaration.

Jurisprudence: arrêt mentionné: *Brayhead (Ascot) Ltd. c. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303. Arrêt examiné: *Bathurst Paper Ltd. c. Le Ministre des Affaires municipales de la province du Nouveau-Brunswick* [1972] R.C.S. 471.

APPLICATION for judicial review.

APPEARANCE:

*Hardev Singh* on his own behalf.

COUNSEL:

*Robert Hubbard* for respondent.

APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

*Hardev Singh*, Toronto.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

HEALD J. (*dissenting*): This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board dated September 2, 1981 refusing an application for redetermination of refugee status by the applicant. The Board dismissed the application "for want of perfection because of the applicant's failure to file the Declaration in accordance with subsection (2) of section 70 of the *Immigration Act, 1976*". (Case, Appendix I, page 4.) Thus the applicant's claim was not considered on its merits because of the Board's view that it lacked jurisdiction to consider the application because it was not accompanied by the declaration contemplated by subsection 70(2) referred to *supra*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Section 70 of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, reads as follows:

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.

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

- (a) the nature of the basis of the application;
- (b) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;
- (c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and

(d) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

A COMPARU:

*Hardev Singh* pour son propre compte.

<sup>a</sup> AVOCATS:

*Robert Hubbard* pour l'intimé.

REQUÉRANT POUR SON PROPRE COMPTE:

<sup>b</sup> *Hardev Singh*, Toronto.

PROCUREURS:

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

<sup>c</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

<sup>d</sup> LE JUGE HEALD (*dissident*): Il s'agit en l'espèce d'une demande, fondée sur l'article 28, d'examen et d'annulation de la décision en date du 2 septembre 1981 de la Commission d'appel de l'immigration qui a rejeté la demande de réexamen du statut de réfugié présentée par le requérant. La Commission n'a pas reçu la demande du requérant [TRANSDUCTION] «par ce motif qu'il n'a pas déposé la déclaration prévue au paragraphe 70(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et que le dossier est incomplet» (annexe I du dossier conjoint, page 4). Elle a donc déclaré la demande irrecevable parce qu'à son avis, elle n'avait pas compétence pour instruire au fond cette demande, parce que celle-ci n'était pas accompagnée de la déclaration prévue au paragraphe 70(2) précité<sup>1</sup>.

<sup>g</sup> <sup>1</sup> L'article 70 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, est ainsi conçu:

<sup>h</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.

(2) Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

- <sup>i</sup> a) le fondement de la demande;
- b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
- <sup>j</sup> c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et
- d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

Counsel for the respondent's first submission in support of the Board's decision was that subject application for redetermination was not timely in that it was not filed within 15 days after the applicant was informed of the Minister's determination as required by subsection 40(1) of the *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, and that the Board properly declined jurisdiction for this reason as well as the reason quoted *supra*. It is noted from the Board's reasons that it did not rely on this ground as the basis for declining jurisdiction and, in my view, the submission cannot be maintained since the record before us does not establish a failure to file the application within 15 days. The Minister's letter advising the applicant of his determination that the applicant was not a Convention refugee is dated June 16, 1981 and was personally served on the applicant on July 9, 1981. Subsection 40(1) of the Regulations provides for an application to the Board for redetermination within 15 days after being informed by the Minister in writing and requires that said application be in writing and requires further that it be delivered to an immigration officer or be filed with the Board. In this case, the application for redetermination is dated July 23, 1981 (Case, page 16) which is within the 15-day limit. In my view the record does not establish service after the 15 days allowed by Regulation 40(1). Accordingly, since the date of the application is within the 15 days, in the absence of proof to the contrary, I am not prepared to assume non-compliance with Regulation 40(1) so as to oust the Board's jurisdiction to consider the application. I would therefore reject this initial submission by counsel.

Turning now to the second submission of respondent's counsel, it was his view that the Board is only under a duty to consider an application under subsection 71(1) of the *Immigration Act, 1976* if the application is one that is referred to in subsection 70(2) (*supra*), since the words "application referred to in subsection 70(2)" are present in subsection 71(1). Thus, in his submission, subsection 71(1) contemplates only those applications which comply with subsection 70(2) and since in the case at bar the declaration set out in subsection 70(2) did not accompany the

A l'appui de la décision de la Commission, l'avocat de l'intimé fait valoir en premier lieu que le requérant n'a pas déposé sa demande de réexamen dans le délai prescrit par le paragraphe 40(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, savoir 15 jours après que le Ministre lui eut fait connaître sa décision, et que la Commission a eu raison de ne pas retenir compétence par ce motif comme par le motif rappelé plus haut. Il ressort des motifs de la Commission que ce n'est pas par ce motif qu'elle a refusé d'exercer sa compétence. Je ne saurais donc accueillir cet argument puisque rien dans le dossier produit n'indique que le délai de 15 jours n'a pas été respecté. La lettre par laquelle le Ministre a signifié au requérant sa conclusion que ce dernier n'était pas un réfugié au sens de la Convention, est datée du 16 juin 1981 et lui a été signifiée à personne le 9 juillet 1981. Le paragraphe 40(1) du Règlement prévoit que la demande de réexamen doit être présentée à la Commission dans les 15 jours de la réception par le requérant de la signification, par écrit, de la décision du Ministre. Ce paragraphe prévoit aussi que la demande doit être faite par écrit et remise à un agent d'immigration ou déposée auprès de la Commission. En l'espèce, la demande de réexamen est datée du 23 juillet 1981 (dossier conjoint, page 16), donc dans le délai de quinzaine, et le dossier n'indique nullement qu'elle a été signifiée après les 15 jours prévus par le paragraphe 40(1) du Règlement. En conséquence, comme la date de la demande se trouve à l'intérieur du délai de quinzaine, je ne suis pas disposé, faute de preuve contraire, à conclure à une infraction au paragraphe 40(1) du Règlement, laquelle empêcherait la Commission de connaître de cette demande. Je rejetterais donc ce premier argument de l'avocat de l'intimé.

A titre de deuxième argument, l'avocat de l'intimé soutient que la Commission n'est tenue d'instruire la demande prévue au paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* que s'il s'agit de la demande visée au paragraphe 70(2) (précité) de la même Loi, le paragraphe 71(1) faisant état de la «demande visée au paragraphe 70(2)». Il en conclut que le paragraphe 71(1) ne vise que les demandes conformes au paragraphe 70(2), et comme en l'espèce la demande n'est pas accompagnée de la déclaration visée au paragraphe 70(2), que l'obligation faite à la Commission par le para-

application, the duty imposed on the Board under subsection 71(1) to "consider the application" does not apply to the factual situation in this case.

I am unable to agree with this submission. Subsection 71(1) of the *Immigration Act, 1976* reads as follows:

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

By that subsection, the Board is enjoined to "consider the application" which is identified as the "application referred to in subsection 70(2)". However, that subsection identifies the "application" as the "application . . . made . . . pursuant to subsection (1)". Thus, it is the subsection 70(1) application which must be considered by the Board. The reference to subsection 70(2) in subsection 71(1) is for the purpose of accurate identification of the application which "it shall forthwith consider", i.e., the subsection 70(1) application.

Prior to the enactment of the *Immigration Act, 1976*, which conferred upon the Immigration Appeal Board jurisdiction to review, upon application, the Minister's decision with respect to Convention refugee status, the Board had jurisdiction to consider Convention refugee status on an appeal from a deportation order under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3. Under that section, the material required to accompany the application was detailed in paragraphs 11(2)(a) to (d) inclusive. That material is, substantially, the same as specified in paragraphs (a) to (d) inclusive of subsection 70(2). There is however, one difference in the scheme which had been established under the *Immigration Appeal Board Act* (*supra*) in that no examination under oath was contemplated and thus subsection 11(2) did not specify that a transcript of such an examination accompany the application whereas under the scheme of the *Immigration Act, 1976*, there is provision for a preliminary determination of refugee status by the Minister, and a requirement

graphe 71(1) d'«examiner [la demande]» ne s'applique pas aux faits de la cause.

a Je ne saurais accueillir cet argument. Le paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est rédigé en ces termes:

b 71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

c

Par ce paragraphe, la Commission est tenue d'«examiner [la demande]», laquelle est la «demande visée au paragraphe 70(2)». Cependant, d ce dernier paragraphe définit la «demande» comme la «demande présentée . . . en vertu du paragraphe (1)». Ainsi, c'est la demande prévue au paragraphe 70(1) qui doit être examinée par la Commission. C'est pour identifier de façon précise la demande e qu'elle «doit . . . examiner sans délai», c'est-à-dire celle prévue au paragraphe 70(1), que le paragraphe 71(1) fait référence au paragraphe 70(2).

f Avant la promulgation de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui investit la Commission d'appel de l'immigration du pouvoir de contrôler, sur demande, les décisions du Ministre relatives au statut de réfugié au sens de la Convention, la g Commission avait compétence en la matière lorsqu'elle était saisie d'un appel formé contre une ordonnance d'expulsion, sous le régime de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3. Les alinéas 11(2)a h à d) inclusivement de cette dernière Loi énuméraient les documents à joindre à la demande. Il s'agit essentiellement des mêmes documents que ceux qui sont prévus aux alinéas a) à d) inclusivement du paragraphe 70(2). La seule différence i tient à ce que la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* (précitée) ne prévoyait pas l'interrogatoire sous serment et que, par suite, le paragraphe 11(2) ne précisait pas que la demande devait être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, j alors que sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le Ministre rend une décision pré-

(subsection 45(1)) for an examination under oath by a senior immigration officer. However, when the mandatory requirements for disposing of the matter before the Board are compared, a significant difference is to be noted in the language of the two sections. Subsection 11(3) of the repealed *Immigration Appeal Board Act* enjoins a quorum of the Board to “forthwith consider the declaration referred to in subsection (2) . . .” whereas subsection 71(1) of the present Act requires the Board to “... forthwith consider the application . . .” [emphasis added in both quotations]. Under the old scheme, the Board had only the declaration to assist it in making its decision. Under the present scheme, the Board has the transcript of the examination under oath (which was on file and available to it in this case) and, additionally, the declaration contemplated by subsection 70(2) in cases where it is filed. Thus, under the present Act, the requirement is to consider the application, and not the declaration.

It is well settled that “Legislative changes may reasonably be viewed as purposive, unless there is internal or admissible external evidence to show that only language polishing was intended”.<sup>2</sup> In my view, the use of the word “application” is a “purposive” change and makes it quite clear that the application for Convention refugee status must be considered by the Board, whether or not it is accompanied by the material detailed in subsection 70(2). It may well be that an applicant will prejudice the consideration by the Board of his application by his failure to include the subsection 70(2) declaration. On the other hand, in cases where all of the facts are clearly and fairly established by the examination under oath, it would appear to be repetitive and unnecessary to require a declaration to be filed which would simply repeat and restate those facts<sup>3</sup>. In any event, this is a judgment

<sup>2</sup> This is a quotation from the judgment of Laskin J. (as he then was) in the case of *Bathurst Paper Ltd. v. Minister of Municipal Affairs of the Province of New Brunswick* [1972] S.C.R. 471 at pp. 477-478.

<sup>3</sup> In dealing with section 28 reviews of similar decisions of the Immigration Appeal Board under subsection 71(1), I have seen many cases where the applicant has filed the declaration contemplated by subsection 70(2) and has simply stated that he relies on the transcript of the examination under oath. Such

liminaire sur le statut de réfugié, et un agent d'immigration supérieur doit procéder à un interrogatoire sous serment (paragraphe 45(1)). Cependant, lorsqu'on compare les dispositions impératives qui régissent l'instruction par la Commission, on note une différence importante de libellé entre les deux articles. Le paragraphe 11(3) de l'ancienne *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* enjoint à un groupe de membres de la Commission formant quorum d'«immédiatement examiner la déclaration mentionnée au paragraphe (2) . . . » tandis que le paragraphe 71(1) de la nouvelle Loi prévoit que la Commission doit « . . . examiner sans délai [la demande] . . . » (c'est moi qui souligne dans les deux cas). Sous le régime de l'ancienne Loi, la Commission n'avait, pour éclairer sa décision, que la déclaration; maintenant, elle peut consulter la copie de l'interrogatoire sous serment (qui, en l'espèce, a été versée au dossier et mise à sa disposition) et aussi la déclaration visée au paragraphe 70(2), si elle est versée au dossier. Ainsi donc, ce que prévoit la nouvelle Loi, c'est l'examen de la demande, et non de la déclaration.

Selon la jurisprudence bien établie, «Il est raisonnable de croire que les modifications aux lois ont un but, à moins que des indices intrinsèques, ou des indices extrinsèques recevables, démontrent qu'on n'ait voulu qu'en polir le style»<sup>2</sup>. A mon avis, l'emploi du mot «demande» constitue une modification qui a «un but», et signifie clairement que la demande de statut de réfugié au sens de la Convention doit être examinée par la Commission, qu'elle soit accompagnée ou non des documents énumérés au paragraphe 70(2). Il est fort possible que si le requérant ne joint pas à sa demande la déclaration prévue au paragraphe 70(2), il risque d'indisposer la Commission. Dans les cas cependant où les faits sont bien établis par l'interrogatoire sous serment, il serait superflu d'exiger la production d'une déclaration qui ne ferait que les répéter<sup>3</sup>. Quoiqu'il en soit, j'estime qu'il s'agit là

<sup>2</sup> Citation tirée du jugement rendu par le juge Laskin (tel était alors son titre) dans *Bathurst Paper Ltd. c. Le Ministre des Affaires municipales de la province du Nouveau-Brunswick* [1972] R.C.S. 471, aux pp. 477 et 478.

<sup>3</sup> Dans nombre de recours fondés sur l'article 28 contre les décisions similaires que la Commission d'appel de l'immigration a rendues en vertu du paragraphe 71(1), j'ai constaté que par la déclaration requise par le paragraphe 70(2), le requérant se contentait de dire qu'il s'en remettait à la copie de l'interro-

which, in my view, the applicant is entitled to make. In the case at bar, the transcript of the examination under oath is on file and the Board is required to consider it. Whether or not the failure of the applicant to include a declaration was deliberate or accidental is of little consequence in my view since the Board has not been prevented thereby from assuming the jurisdiction conferred upon it under subsection 71(1) and from making the determination which that subsection requires it to make.

In the case at bar, the applicant filed the transcript and no declaration with his application. What would be the position if the applicant filed neither transcript nor declaration or, alternatively, filed a declaration and no transcript? In my view of the matter, in each of the above two factual situations, the Board would have jurisdiction to deal with the application and should do so. In the case where neither the transcript nor the declaration is filed, I should think the Board would quite likely dismiss the application for lack of supporting material. The second factual scenario envisaged *supra*, however, presents more difficulties. As I perceive the scheme of the Act, the preliminary determination of refugee status is made by the Minister (section 45). Subsection 45(1) requires the applicant to be examined under oath with respect to his claim for refugee status. The transcript of that examination is referred to the Refugee Status Advisory Committee who shall advise the Minister thereon and thereafter the Minister is required to make a determination as to refugee status. Sections 70 and 71 set out the procedure for a redetermination of refugee status by the Immigration Appeal Board. The Board is,

declarations therefore do not comply with paragraphs 70(2)(a), (b) and (c). I leave aside paragraph 70(2)(d) because that requirement is not mandatory. In all of these cases (so far as I am aware), the Board has not declined jurisdiction for non-compliance with the provisions of paragraphs 70(2)(a), (b) and (c). I fail to see the distinction between a case where no declaration has been filed and one where a declaration has been filed which is defective and deficient in so far as the requirements of subsection 70(2) are concerned. I have also seen one case recently where the Board exercised jurisdiction and dealt with the application on its merits where the applicant filed a four page handwritten document with attachments which was undated and unsworn notwithstanding the subsection 70(2) requirement for a sworn declaration. (See Court File A-544-81, *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, Case, Appendix I, page 4.)

d'une question de jugement et qu'il appartient au requérant de prendre la décision. En l'espèce, la copie de l'interrogatoire sous serment a été versée au dossier et la Commission est tenue de la prendre en considération. Que le défaut de production d'une déclaration par le requérant soit délibéré ou accidentel, cette omission ne tire pas à conséquence puisque, à mon avis, elle n'empêche pas la Commission d'exercer la compétence qu'elle tient du paragraphe 71(1) ni de prendre la conclusion à laquelle elle est tenue par ce paragraphe.

En l'espèce, le requérant a joint à sa demande la copie de l'interrogatoire, mais non la déclaration. Quelle eût été la situation s'il n'avait déposé ni la copie de l'interrogatoire ni la déclaration, ou bien, s'il avait déposé la déclaration, mais non la copie de l'interrogatoire? J'estime que dans l'une et l'autre de ces deux hypothèses, la Commission aurait eu compétence pour instruire la demande, et doit le faire. Dans le cas où la Commission n'a devant elle ni copie de l'interrogatoire ni déclaration, je pense qu'elle rejetterait fort probablement la demande faute de documents à l'appui. Cependant, la seconde hypothèse susmentionnée présente plus de difficultés. Voici comment j'interprète le dessein de la Loi: c'est d'abord le Ministre qui rend une conclusion préliminaire sur le statut de réfugié (article 45). Le paragraphe 45(1) prévoit que le requérant doit être interrogé sous serment à propos de sa revendication de ce statut. La copie de cet interrogatoire est alors transmise au comité consultatif sur le statut de réfugié qui conseille le Ministre à ce sujet. Ce dernier décide alors si l'intéressé est ou non un réfugié au sens de la Convention. Les articles 70 et 71 prévoient la procédure qui régit le réexamen du statut de réfu-

gatoire sous serment. Pareille déclaration, n'est donc pas conforme aux prescriptions des alinéas 70(2)(a), (b) et (c). Je laisse de côté l'alinéa 70(2)(d), dont la prescription n'est pas impérative. Pour autant que je sache, la Commission n'a décliné compétence dans aucune de ces affaires par ce motif que les prescriptions des alinéas 70(2)(a), (b) et (c) n'avaient pas été respectées. Je ne vois rien qui distingue le cas où aucune déclaration n'a été déposée, du cas où la déclaration est viciée dans la mesure où les dispositions du paragraphe 70(2) n'ont pas été suivies. Récemment, j'ai vu un cas où la Commission a retenu compétence et a jugé la demande au fond, bien que le requérant eût déposé un document manuscrit de quatre pages, avec pièces jointes, sans date et sans prestation de serment, alors que le paragraphe 70(2) requiert une déclaration sous serment. (Voir *Singh c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, numéro du greffe A-544-81, annexe I du dossier conjoint, page 4.)

in effect, reviewing the Minister's decision which was based on: (a) the transcript of the examination under oath, and (b) the recommendations of the Refugee Status Advisory Committee after a review of that transcript. Thus, the transcript was an important document in the decision-making process engaged in by the Minister. However, when the matter proceeds to redetermination by the Board, subsection 70(2) allows the applicant in paragraphs (a) and (b) to repeat, if he wishes, each and every fact gleaned from the examination under oath. He can also supplement the transcript with additional facts. Thus, in some cases where the transcript was not filed but a declaration was filed, it might well be that the declaration is far more detailed than the transcript. It is true that the declaration is not subject to cross-examination whereas in the examination under oath, the applicant is subjected to extensive examination by a senior immigration officer. However, the decision as to the weight to be given the subsection 70(2) declaration absent the examination transcript is for the Board to determine on the circumstances present in each individual case and the Board would have jurisdiction, in my view, to make a decision in such a situation.

For these reasons, I would allow the section 28 application, set aside the decision of the Immigration Appeal Board dated September 2, 1981 and refer the matter back to the Board to consider the application as filed.<sup>4</sup>

\* \* \*

<sup>4</sup> I am aware that in reaching this conclusion, I have held, in effect, that the word "shall" as used in subsection 70(2) should be construed as directory rather than mandatory. I have reached this conclusion after having regard to the scheme and scope of the *Immigration Act, 1976*, in so far as it relates to the determination and redetermination of Convention refugee status. That scheme contemplates that every applicant for Convention refugee status whose application has been refused by the Minister, has the right, provided his application is timely, to have a redetermination of that status by the Immigration Appeal Board. By construing "shall" in subsection 70(2) mandatorily every applicant who fails to file the transcript or a declaration or files a declaration deficient in the matters specified in paragraphs 70(2)(a) to (c) will be precluded from having his application for redetermination decided on its merits. When one realizes that many of these applicants are not totally cognizant of Canadian customs, laws and procedures and are, in many cases, not proficient in either of the official languages, and have not had the advantage, quite often, of legal assistance in the preparation of the subsection 70(1) application, it seems unlikely that Parliament intended to disentitle every applicant who failed to comply with the letter of subsec-

gié par la Commission d'appel de l'immigration. La Commission contrôle, en effet, la décision du Ministre, laquelle était fondée sur: a) la copie de l'interrogatoire sous serment, et b) les recommandations du comité consultatif sur le statut de réfugié qui a, lui aussi, étudié la copie de l'interrogatoire. Cette copie est donc un document important dans le processus de décision suivi par le Ministre. Cependant, quand l'affaire passe devant la Commission pour réexamen, les alinéas 70(2)a) et b) autorisent le requérant à répéter, s'il le souhaite, chacun des faits relatés dans l'interrogatoire sous serment, et même à en ajouter d'autres. Il s'ensuit que dans certains cas où la copie de l'interrogatoire n'a pas été produite mais où la déclaration a été déposée, il se peut que celle-ci soit bien plus détaillée que celle-là. Il est vrai que la déclaration ne donne pas lieu à un contre-interrogatoire, tandis que lors de l'interrogatoire sous serment, le requérant est interrogé dans le détail par un agent d'immigration supérieur. Toutefois, c'est à la Commission de décider, à la lumière des faits de la cause, quelle valeur elle accorde à la déclaration présentée en vertu du paragraphe 70(2), en l'absence de la copie de l'interrogatoire, et à mon avis, elle a compétence pour le faire.

Par ces motifs, j'accueillerais la demande fondée sur l'article 28, annulerais la décision en date du 2 septembre 1981 de la Commission d'appel de l'immigration et lui renverrais l'affaire pour instruction de la demande telle qu'elle a été déposée<sup>4</sup>.

\* \* \*

<sup>4</sup> Je sais que par cette décision, j'ai en fait conclu que le mot «doit», qui figure au paragraphe 70(2), devrait s'interpréter comme dénotant une directive et non une obligation. Je suis arrivé à cette conclusion après avoir considéré l'objet et la portée de la *Loi sur l'immigration de 1976*, du moins en ce qui concerne la décision sur le statut de réfugié et le réexamen de cette décision. L'objet de la Loi, c'est que quiconque revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, et se le voit refuser par le Ministre, a le droit, pourvu que sa demande soit présentée dans les délais, de faire réviser par la Commission d'appel de l'immigration cette décision relative à son statut. Si l'on interprète le mot «doit» du paragraphe 70(2) comme marquant une obligation, on refuse à tout requérant qui ne dépose pas la copie de l'interrogatoire ou la déclaration, ou qui produit une déclaration non conforme aux alinéas 70(2)a) à c), le droit de faire entendre sa demande de réexamen au fond. Étant donné que nombre de ces requérants ne connaissent pas très bien les lois, procédures et usages canadiens, et que dans bien des cas, ils ne connaissent bien ni l'une ni l'autre langue officielle et n'ont, très souvent, aucun conseil juridique pour la rédaction de leur demande fondée sur le paragraphe 70(1), il semble peu probable que le législateur ait entendu priver ceux



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

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Heald. I agree with him that the respondent's argument with respect to the timeliness of the application for redetermination should be rejected for the reasons which he has given. However, I must, with great respect, disagree with his proposed disposition of the section 28 application on the basis of the applicant's second ground of attack on the decision of the Immigration Appeal Board ("the Board"). The reasons for my disagreement follow.

For convenience I set out hereunder subsections of the *Immigration Act, 1976* relevant to this application although they already appear in the reasons of my brother Heald:

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.

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

- (a) the nature of the basis of the application;
- (b) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;
- (c) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and

(d) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and, if, on the basis of such consideration, it is of the opinion

tion 70(2) from a fair and full consideration of his application by the Board. Furthermore, when subsection 70(2) is construed mandatorily, another fatal defect would arise if the transcript and declaration do not "accompany" the application. A factual situation might well arise where the application is filed within the prescribed time limits and the transcript and declaration are also filed within the specified time but the documents are not filed together. Surely such a minor and inconsequential defect should not invalidate the application and deprive the Board of jurisdiction to deal with the matter (see *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th Edition, pages 314-315).

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

LE JUGE URIE: J'ai pris connaissance des motifs du jugement prononcés par le juge Heald. Je conviens qu'il y a lieu, par les motifs qu'il a exposés, de rejeter l'argument de l'intimé selon lequel le requérant n'a pas fait sa demande de réexamen dans les délais. Je ne saurais cependant, sauf le respect que je lui dois, souscrire à la décision qu'il entend réserver à la demande fondée par le requérant sur l'article 28, en accueillant son deuxième motif de recours contre la décision de la Commission d'appel de l'immigration (désignée ci-dessous «la Commission»). Voici les raisons qui motivent mon désaccord.

Pour plus de commodité, je reproduis ci-dessous les paragraphes applicables de la *Loi sur l'immigration de 1976*, bien que mon collègue le juge Heald les ait déjà cités dans les motifs de son jugement:

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.

(2) Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

- a) le fondement de la demande;
- b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
- c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et
- d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

71. (1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission

d'entre eux qui n'observent pas à la lettre les conditions du paragraphe 70(2), d'une instruction complète et équitable de leur demande par la Commission. En outre, si l'on interprète le paragraphe 70(2) comme créant une obligation, le fait de ne pas «accompagner» la demande de la copie de l'interrogatoire et de la déclaration, peut constituer aussi une omission répressive. Le cas pourrait bien se produire où la demande et la copie de l'interrogatoire et la déclaration soient toutes déposées dans le délai, mais pas ensemble. Il va de soi qu'une irrégularité si minime et qui ne tire pas à conséquence, ne devrait pas vicier la demande et priver la Commission de sa compétence pour entendre la cause (voir *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12<sup>e</sup> édition, pages 314 et 315).

that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

It is, I think, of primary importance in construing these subsections to bear in mind that the duty of the Board is to formulate an opinion as to whether "there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established . . ." and if so to allow the application to proceed to a hearing. It is a kind of screening process, the importance of the decision of which to the applicant, cannot be overemphasized. That Parliament seems to have recognized how important that process is can be seen from the fact that the present Act, as was pointed out by Heald J., added several mandatory steps to the redetermination provisions which were embodied in the *Immigration Appeal Board Act*, now repealed.

An examination under oath by a senior immigration officer must be held if, during an inquiry, an applicant makes a claim for Convention refugee status (subsection 45(1)). The claim and the transcript of the examination under oath must be referred to the Minister for determination (subsection 45(2)). The Minister must refer the claim and the transcript to the Refugee Status Advisory Committee and after the Minister has received the advice of that Committee he shall determine whether or not the person is a Convention refugee (subsection 45(4)). None of these steps were required under the *Immigration Appeal Board Act* or under the *Immigration Act*, R.S.C. 1952 (Supp.), c. 325.

As my brother Heald pointed out also, a notice of appeal to the Board under the *Immigration Appeal Board Act* based on an appellant's claim that he was a refugee protected by the Convention had to contain material substantially the same as that contained in paragraphs (a) to (d) inclusive of subsection 70(2). Under the present Act, of course, where a Convention refugee status claim has been rejected by the Minister, the application to the Board for a redetermination of the claim "shall be accompanied by" a copy of the transcript of the examination under oath and "shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant

estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

<sup>a</sup> Pour interpréter ces paragraphes, il ne faut jamais oublier que la Commission a pour rôle de juger si «le demandeur pourra vraisemblablement . . . établir le bien-fondé [de sa demande] à l'audition . . .», et si elle parvient à cette conclusion, de permettre à la demande de suivre son cours. Il s'agit en quelque sorte d'un processus d'instruction préliminaire dont le résultat, on ne saurait trop insister là-dessus, est d'une importance capitale pour le requérant. Que le législateur ait reconnu l'importance de ce processus, voilà qui ressort, comme le juge Heald l'a souligné, du fait que la Loi actuellement en vigueur ajoute plusieurs étapes obligatoires à la procédure de réexamen que <sup>b</sup> <sup>c</sup> <sup>d</sup> prévoyait la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, abrogée à l'heure actuelle.

Un agent d'immigration supérieur doit procéder à un interrogatoire sous serment si, au cours de <sup>e</sup> l'enquête, le requérant revendique le statut de réfugié au sens de la Convention (paragraphe 45(1)). La revendication et la copie de l'interrogatoire sous serment doivent être transmises au <sup>f</sup> <sup>g</sup> <sup>h</sup> <sup>i</sup> <sup>j</sup> Ministre pour décision (paragraphe 45(2)). Celui-ci doit les soumettre au comité consultatif sur le statut de réfugié, et sur réception de l'avis du comité, déterminer si oui ou non la personne est un réfugié au sens de la Convention (paragraphe 45(4)). Ces dispositions ne figuraient ni à la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, ni à la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952 (Supp.), c. 325.

Comme le juge Heald l'a fait remarquer aussi, celui qui se prévalait de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* pour interjeter appel devant cette Commission en revendiquant le statut de réfugié visé par la Convention, était tenu de joindre à son avis d'appel des documents qui sont <sup>i</sup> <sup>j</sup> essentiellement les mêmes que les documents prévus aux alinéas 70(2)a) à d) inclusivement. La Loi actuellement en vigueur prévoit qu'en cas de rejet par le Ministre de la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, la demande de réexamen adressée à la Commission «doit être accompagnée» d'une copie de l'interrogatoire sous

under oath" (subsection 70(2)).

The duty of the Board in determining whether to permit the appeal to proceed to which I earlier referred, includes, *inter alia*, consideration of the declaration setting out all those matters in paragraphs (a) to (d) of subsection 70(2). Paragraph (c), for example, requires that "a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing" [emphasis added] must be included in the declaration. Can it be said that the Board is in a position to determine whether or not the claim to be a Convention refugee ought to be permitted to proceed if it has not been apprised of the evidence, (to the extent in detail that the applicant deems necessary) to support his claim? I think not. It seems to me that Parliament must be presumed to have thought that this was an important element in enabling the Board to make its determination of whether to permit the matter to proceed to a full hearing. In the total absence of such material, as well as that required to be included in the declaration by the other paragraphs of the subsection, the Board, in my opinion, may not be in a position to carry out its statutory duty to determine whether or not the matter should proceed to a full appeal. That being so, I am of the opinion that the Board correctly held that, absent the declaration under oath, it ought not to entertain the appeal although I am doubtful that its characterization of the issue as a jurisdictional one is correct. The characterization in the circumstances herein is not of crucial importance. The correctness of its decision not to let the matter proceed is.

I am fortified in my view by the wording of subsection 71(1). The opening words thereof are: "Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2) . . .". The application referred to in the latter subsection is not the "application" referred to in subsection 70(1); it is that application "accompanied by" the transcript and "contained" or "accompanied by" the declaration. Therefore, in my opinion, when subsection 71(1) then directs the Board to "forthwith consider the application . . ." it refers to the application accompanied by the transcript and contained in or

serment et «contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur" (paragraphe 70(2)).

a Comme indiqué plus haut, il incombe entre autres à la Commission lorsqu'elle décide s'il y a lieu de donner suite à l'appel, de prendre en considération la déclaration contenant tous les éléments dont font état les alinéas a) à d) du paragraphe 70(2). L'alinéa c), par exemple, prévoit l'inclusion dans cette déclaration d'«un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition» [c'est moi qui souligne]. La Commission est-elle en mesure de décider si oui ou non, il y a lieu de donner suite à la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention si elle n'est pas au courant des preuves produites à l'appui (et dont l'ampleur est laissée au jugement du requérant)?

b Je ne le pense pas. Il faut présumer que le législateur a voulu faire de cette condition un élément important du processus de décision de la Commission quant à la question de savoir si elle devait procéder à une audition complète. En l'absence de ces renseignements, ainsi que des renseignements dont les autres alinéas du paragraphe 70(2) requièrent l'inclusion dans la déclaration, il se peut que la Commission ne soit pas en mesure de s'acquitter de l'obligation, qu'elle tient de la loi, de décider si l'appel doit suivre son cours. Il s'ensuit à mon avis que la Commission a eu raison de conclure que faute de la déclaration sous serment, elle ne pouvait recevoir l'appel, bien qu'elle y ait vu un défaut de compétence, ce dont je doute. Ce qui importe en l'espèce, ce n'est pas la qualification de la cause, mais bien la justesse de la décision qu'a rendue la Commission en refusant de donner suite à l'affaire.

h Ma conviction est d'autant plus renforcée par le libellé du paragraphe 71(1), qui s'ouvre sur ces mots: «La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2) . . .». La demande visée par ce dernier paragraphe n'est pas la «demande» prévue au paragraphe 70(1); mais cette demande «accompagnée» de la copie de l'interrogatoire, et qui doit «contenir» une déclaration ou en être accompagnée». Ainsi donc, la demande que le paragraphe 71(1), commande à la Commission d'«examiner sans délai . . .», c'est la demande accompagnée de la copie de l'interrogatoire et contenant la déclara-

accompanied by the declaration. It does not mean the "application" alone.

I am further fortified in my view, it seems to me, by the requirement of subsection 70(2) that the application "be accompanied" by the transcript and "contain or be accompanied by" a declaration. The language with respect to the accompaniment of both the transcript and the declaration with the application can be seen to be virtually the same. If that is so, the consequences flowing from the inclusion or non-inclusion should be the same. If the applicant can decide not to file a declaration on the language so interpreted he could decide not to file the transcript. Thus, if, for example, the transcript of the examination under oath contains evidence which the applicant deems to be unfavourable to him, he might decide to withhold it and submit only a declaration couched in favourable language. If subsection 70(2) is construed as merely being directory and not mandatory, the Board would have before it, at the option of the applicant, only the favourable material and not the unfavourable for the purpose of determining whether or not to permit the matter to proceed. Its ability to make a proper decision on all the material would as a consequence be limited and it would be deprived of the ability to carry out its statutory mandate. The scheme for redetermination of the Minister's decision surely does not contemplate such a limitation of the Board's powers.

This is not to say that it is necessary for the declaration literally to accompany the application and that failing such literal accompaniment that the application must be dismissed. If the application is filed within the time limitation prescribed by the Regulations (subsection 40(1)), then it seems to me that achievement of the purpose of the relevant sections of the statute is not affected if the filing of the declaration is not made at the same time as the application is filed. The requirement of accompaniment, is, as I see it, directory so that the fear of insistence upon strict literal compliance with the requirements of subsection 70(2) in that connection should not constitute a real danger. Subsection 71(1) requires that the application (together with the transcript of the examination under oath and the declaration as I interpret

tion ou accompagnée de cette dernière, et non la «demande» tout court.

Ma conviction se trouve encore raffermie par l'impératif du paragraphe 70(2), savoir que la demande soit «accompagnée» d'une copie de l'interrogatoire et doive «contenir ou être accompagnée» d'une déclaration. C'est pratiquement par la même formulation que le législateur a prévu l'annexion à la demande d'une copie de l'interrogatoire et d'une déclaration. Puisqu'il en est ainsi, les conséquences découlant de l'inclusion ou du défaut d'inclusion devraient être les mêmes. Si le requérant peut se prévaloir de pareille interprétation pour choisir de ne pas déposer de déclaration, il pourra choisir de ne pas produire la copie de l'interrogatoire. Ainsi donc, si le requérant estimait que la copie de l'interrogatoire sous serment renferme des preuves qui lui sont défavorables, il pourrait choisir de la garder par-devers soi, et de ne soumettre qu'une déclaration qui l'avantage. Si l'on voit dans le paragraphe 70(2) une disposition facultative et non impérative, la Commission peut, pour décider s'il y a lieu de donner suite à l'affaire, n'avoir à sa disposition, conformément au choix du requérant, que les documents qui sont favorables à ce dernier, et non ceux qui lui nuisent. L'aptitude de la Commission à rendre une décision juste à la lumière de tous les documents en serait limitée, et elle ne serait plus à même de remplir le mandat que la loi lui confie. Pareille limitation des pouvoirs de la Commission n'est certainement pas prévue par le législateur pour ce qui est du nouvel examen des décisions du Ministre.

Cela ne signifie pas qu'il faut déposer la demande et la déclaration en même temps, faute de quoi la demande serait rejetée. Pour autant que la demande soit déposée dans le délai prévu par le Règlement (paragraphe 40(1)), il n'est pas nécessaire de produire la déclaration en même temps pour se conformer aux articles pertinents de la loi. Lorsque la loi requiert que la demande soit accompagnée d'une déclaration, il s'agit, à mon avis, d'une directive; aussi n'est-il pas à craindre que les prescriptions du paragraphe 70(2) doivent être observées à la lettre. Ce que prévoit le paragraphe 71(1), c'est, à mon avis, que la demande (avec la copie de l'interrogatoire sous serment et la déclaration) soit instruite sans délai. Si la déclaration est produite avant que la Commission n'ait fini d'instruire la demande, que cette déclaration ait été

the subsection) be considered forthwith. If the declaration is received before the Board concludes its consideration of the application then, whether receipt with or after the filing of the application, it must be considered. That is part of the obligation imposed on the Board by subsection 71(1).

The same reasoning, it seems to me, applies to the fear of the Board holding that paragraphs (a) to (d) inclusive have not been satisfactorily complied with. As stated earlier herein, it is of primary importance not to lose sight of the duty imposed on the Board by subsection 71(1) to form an opinion on whether or not there are reasonable grounds to believe that upon the hearing of the application the claim could be established. Subsection 70(2) appears to have been drafted to ensure that the applicant will provide the Board with the information necessary to enable it to form a reasoned opinion. As I have found, subsection 70(2) requires that the declaration must be provided by the applicant and to that extent it could be said that the provisions of the subsection are imperative. But the extent to which the applicant chooses to provide the information required by paragraphs (a) to (d) inclusive is solely within his province. If he chooses not to inform the Board of the nature of the basis of his claim as required by paragraph (a), he runs the risk of the Board not correctly ascertaining what that basis is. If he chooses not to make the further representation permitted by paragraph (d) or provides none of the information permitted to be supplied by paragraphs (b) and (c), relying only on the transcript of the examination under oath, for example, he risks an unsatisfactory result from his point of view.

As I see it, the effective achievement of the purpose of the redetermination provisions of the statute (namely, to form the opinion earlier referred to) does not require that the applicant provide the information sought by paragraphs (a) to (c) if he chooses to do so by reference to the transcript of the examination under oath or does so in a manner that the Board might think to be unsatisfactory. If that is so, in so far as compliance with these paragraphs is concerned, subsection 70(2) has the characteristic of being directory rather than being imperative.<sup>5</sup> The Board then

<sup>5</sup> Compare: *Brayhead (Ascot) Ltd. v. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303 at pp. 313-314.

déposée en même temps que la demande ou après, elle doit être prise en considération. Cela fait partie de l'obligation imposée par le paragraphe 71(1) à la Commission.

On peut tenir le même raisonnement en ce qui concerne la crainte que la Commission ne décide que le requérant ne s'est pas conformé comme il convient aux alinéas a) à d) inclusivement. Comme indiqué plus haut, il importe au plus haut point de ne pas oublier que la Commission est requise par le paragraphe 71(1) de juger si à l'audition, le demandeur pourra vraisemblablement établir le bien-fondé de sa demande. Il appert que le paragraphe 70(2) a été formulé de façon à garantir que le requérant fournira à la Commission les renseignements nécessaires pour qu'elle puisse se faire une opinion en connaissance de cause. Comme je l'ai dit, le paragraphe 70(2) prévoit que la déclaration doit être produite par le requérant et, en ce sens, on peut dire que cette disposition est impérative. Cependant, le requérant est seul juge de l'étendue des renseignements qu'il doit fournir pour se conformer aux alinéas a) à d) inclusivement. S'il choisit de ne pas informer la Commission du fondement de sa demande, tel que le prévoit l'alinéa a), il court le risque de la voir passer à côté. S'il décide de ne pas faire les représentations supplémentaires que prévoit l'alinéa d), ou s'il ne fournit aucun des renseignements visés par les alinéas b) et c), et se fonde, par exemple, sur la seule copie de l'interrogatoire sous serment, il court le risque d'un résultat qui ne serait pas à son avantage.

Pour atteindre le but fixé par la loi en matière de nouvel examen (c'est-à-dire pour parvenir à l'opinion susmentionnée), il n'est pas nécessaire que le requérant fournisse les renseignements prévus par les alinéas a) à c), s'il décide de le faire par référence à la copie de l'interrogatoire sous serment ou encore d'une manière que la Commission pourrait juger insatisfaisante. Dans cet ordre d'idées et pour autant qu'il s'agisse du respect des alinéas susdits, le paragraphe 70(2) constitue une directive et non une disposition impérative<sup>5</sup>. La Commission rend alors sa décision, comme la loi

<sup>5</sup> Comparer: *Brayhead (Ascot) Ltd. c. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303 aux pp. 313 et 314.

makes its decision, as statutorily required, on such material as the applicant has supplied.

For all of the above reasons I am of the opinion that the Board did not err in refusing to consider the applicant's application for redetermination and in refusing to permit the application to proceed. I would, therefore, dismiss the section 28 application.

\* \* \*

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

MACKEY D.J.: The applicant on his application to the Immigration Appeal Board for redetermination of his claim that he is a Convention refugee did not file his declaration under oath as required by section 70 subsection (2) of the *Immigration Act, 1976*.

I am of the view that while it might be said that some of the provisions of the section as to the content of the declaration might be characterized as being directory, the provision for filing his declaration under oath with his application for redetermination is mandatory.

If the provision of the statute as to having the declaration of the applicant accompany his application for redetermination of his claim to refugee status is in the discretion of the applicant, the word "may" not "shall" would have been used in subsection 70(2) of the statute.

I can find no provision in the statute or rules that would enable the Board to waive or dispense with the filing of the applicant's declaration under oath or to proceed with the consideration of the application for redetermination without having the applicant's declaration before them.

The onus is on the applicant, in making his application for redetermination of his claim, to comply with the provisions of the statute. If he fails to do so, he cannot complain if his application is dismissed.

For these reasons and those of my brother Urie, in which I concur, I would dismiss this application.

l'y oblige, à la lumière des documents produits par le requérant.

Par ces motifs, je conclus que la Commission n'a pas commis une erreur en refusant de recevoir la demande de réexamen du requérant et de permettre qu'elle suive son cours. En conséquence, je rejetterais la demande fondée en l'espèce sur l'article 28.

*a*

\* \* \*

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

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: Le requérant n'a pas produit avec sa demande de réexamen du statut de réfugié au sens de la Convention, présentée devant la Commission d'appel de l'immigration, la déclaration sous serment requise par le paragraphe 70(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

S'il est possible de dire que certaines dispositions de cet article, relatives au contenu de la déclaration, constituent des directives, celle portant que la déclaration sous serment doit être déposée avec la demande de réexamen est impérative.

Si la loi donnait au requérant le choix de décider s'il y a lieu de joindre une déclaration à sa demande de réexamen de statut de réfugié, c'est le mot «peut» qui aurait été employé au lieu du mot «doit», au paragraphe 70(2) de la loi.

*g*

Je ne trouve rien dans la loi, ni dans les règles qui permette à la Commission de dispenser le requérant de déposer la déclaration sous serment, ou encore de procéder au réexamen en l'absence de cette déclaration.

C'est au requérant qu'il incombe de se conformer aux dispositions de la loi lorsqu'il présente une demande de réexamen de sa revendication, faute de quoi, il ne peut se plaindre du rejet de sa demande.

Par ces motifs et par les motifs prononcés par le juge Urie, auxquels je souscris, je rejetterais cette demande.