

IMM-3411-18  
2019 FC 594

IMM-3411-18  
2019 CF 594

**The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness** (*Applicant*)

**Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile** (*demandeur*)

v.

c.

**Mohammad Taghi Najafi** (*Respondent*)

**Mohammad Taghi Najafi** (*défendeur*)

**INDEXED AS: CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) v. NAJAFI**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) c. NAJAFI**

Federal Court, Gagné A.C.J.—Vancouver, February 4; Ottawa, May 7, 2019.

Cour fédérale, juge en chef adjointe Gagné—Vancouver, 4 février; Ottawa, 7 mai 2019.

*Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Immigration Inquiry Process — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision confirming Immigration Division's (ID) decision staying admissibility proceedings regarding respondent on grounds that unreasonable delay in referring admissibility report pursuant to Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 44 to ID amounting to abuse of process — Respondent Iranian, married to Canadian citizen, has two children born in Canada — Arriving in 1992, becoming protected person — While studying in India, engaged in Muslim group opposed to Iranian Islamic government listed as terrorist organization from May 2005 to December 2012 — Respondent applying for permanent residence in 1994 but no decision yet rendered due to concerns respondent possibly inadmissible on security grounds — In April 2003, Act, s. 44 report prepared reporting respondent to be inadmissible pursuant to Act, s. 34(1)(f) — Report, request for admissibility hearing sent to ID in 2016 — In granting permanent stay of proceedings in 2017, ID finding in particular having jurisdiction to decide abuse of process motions; concluding that while stay of proceedings extraordinary remedy reserved for clearest of cases, present matter such a case — IAD confirming ID's determinations — Whether ID having jurisdiction to grant stay of proceedings; whether IAD reasonably upholding ID's decision to grant stay of proceedings — IRPA not withdrawing from ID authority it normally holds by virtue of being administrative tribunal that controls its own process, that must ensure process complies with procedural fairness — Therefore appearing that ID empowered to make abuse of process finding, to stay admissibility proceedings — However, two Federal Court cases holding that ID having only limited (if any) jurisdiction to stay admissibility proceedings — In present case, 24-year delay in bringing admissibility proceeding before ID, including 13-year delay between preparation*

*Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Processus d'enquête en matière d'immigration — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié confirmant la décision de la Section de l'immigration (la SI) qui a ordonné la suspension de l'instance d'interdiction de territoire du défendeur en raison du fait que le laps de temps déraisonnable qui s'est écoulé avant le renvoi à la SI du rapport d'interdiction de territoire prévu à l'art. 44 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) constituait un abus de procédure — Le défendeur, un citoyen iranien, est marié avec une citoyenne canadienne et père de deux enfants nés au Canada — Il est arrivé au Canada en 1992 et a obtenu le statut de personne protégée — Pendant ses études en Inde, il militait pour un groupe musulman qui s'opposait au gouvernement islamique iranien et qui figurait, de mai 2005 à décembre 2012, dans la liste des organisations terroristes du gouvernement canadien — Le défendeur a présenté une demande de résidence permanente en 1994, mais à ce jour, aucune décision n'a été prise en raison de préoccupations quant à une possible interdiction de territoire au Canada pour des raisons de sécurité — En avril 2003, le rapport dont il est question à l'art. 44 de la LIPR a été rédigé et il mentionnait que le défendeur était interdit de territoire en application de l'art. 34(1)f de la LIPR — En 2016, le rapport et la demande d'enquête ont été envoyés à la SI — Lorsqu'elle a accordé une suspension définitive de l'instance en 2017, la SI a conclu plus particulièrement qu'elle était compétente pour trancher les requêtes en matière d'abus de procédure; elle a conclu que la suspension d'une instance constitue une mesure extraordinaire réservée aux cas les plus manifestes, mais qu'il était question d'un tel cas en l'espèce — La SAI a confirmé les conclusions de la SI — Il s'agissait de savoir si la SI avait compétence pour suspendre l'instance; si la SAI a eu raison de confirmer la*

*of s. 44 report, referral to ID — Conclusion that ID having jurisdiction to grant stay of proceedings under present circumstances not inconsistent with two previous Federal Court decisions discussed; could be said to fall within ID's very limited jurisdiction on subject since significant 13-year delay occurring between date on which s. 44 report prepared, date on which report referred to ID — In deciding that delay should give rise to stay of proceedings, ID, IAD considering relevant factors — Reasonably concluding that 13-year delay at issue so inordinate, unreasonable that amounting to abuse of process — Question about ID's, IAD's jurisdiction certified — Application dismissed.*

This was an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) decision confirming the Immigration Division's (ID) decision staying the admissibility proceedings regarding the respondent on the grounds that the unreasonable delay in referring the admissibility report pursuant to section 44 of the *Immigration and Refugee Protection Act* to the ID amounted to an abuse of process.

The respondent is a citizen of Iran, is married to a Canadian citizen and has two children born in Canada. He arrived in Canada in 1992 and became a protected person in 1993. In his refugee claim, the respondent explained that while he was studying in India, he was engaged in political activism with a Muslim student group, a front organization for the People's Mujahedeen Organization, which opposed the Iranian Islamic government and was listed by the Canadian government as a terrorist organization from May 2005 to December 2012. The respondent applied for permanent residence in June 1994 but no decision has yet been made on his permanent residence application due to concerns the respondent may be inadmissible to Canada on security grounds. On May 18, 2002, the respondent applied to this Court for an order of *mandamus* to compel

*décision de la SI de suspendre l'instance — Aucune disposition de la LIPR ne retire à la SI le pouvoir qu'elle détient normalement à titre de tribunal administratif de contrôler sa propre procédure et de veiller à ce que ses procédures respectent les règles d'équité procédurale — Par conséquent, il semble que la SI soit habilitée à tirer une conclusion d'abus de procédure et à suspendre une instance relative à l'interdiction de territoire — Toutefois, dans deux affaires, la Cour fédérale a conclu que la SI a compétence limitée, voir aucune, pour suspendre une instance relative à l'interdiction de territoire — En l'espèce, 24 ans se sont écoulés avant que la procédure relative à l'interdiction de territoire devant la SI ait lieu, dont 13 ans entre la rédaction du rapport au titre de l'art. 44 et son envoi à la SI — La conclusion selon laquelle la SI avait compétence pour suspendre l'instance dans ces circonstances n'était pas incompatible avec les décisions rendues par la Cour fédérale, qui ont été examinées; cette suspension pouvait être considérée comme l'exercice d'un pouvoir très limité de la SI sur la question, car un délai considérable de 13 ans s'est écoulé entre la date de rédaction du rapport au titre de l'art. 44 et la date à laquelle il a été transmis à la SI — Pour en arriver à la conclusion que le délai justifierait une suspension de l'instance, la SI et la SAI ont tenu compte de facteurs pertinents — Elles ont eu raison de conclure que le délai de 13 ans en cause était à ce point excessif et déraisonnable qu'il constituait un abus de procédure — Une question a été certifiée concernant la compétence de la SI et de la SAI — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié confirmant la décision de la Section de l'immigration (la SI) qui a ordonné la suspension de l'instance d'interdiction de territoire du défendeur en raison du fait que le laps de temps déraisonnable qui s'est écoulé avant le renvoi à la SI du rapport d'interdiction de territoire prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* constituait un abus de procédure.

Le défendeur, un citoyen iranien, est marié avec une citoyenne canadienne et père de deux enfants nés au Canada. Il est arrivé au Canada en 1992 et a obtenu le statut de personne protégée en 1993. Dans sa demande d'asile, le défendeur a précisé que, pendant ses études en Inde, il militait pour un groupe étudiant musulman, une organisation politique de façade des Moudjahidines du peuple qui s'opposait au gouvernement islamique iranien et qui figurait, de mai 2005 à décembre 2012, dans la liste des organisations terroristes du gouvernement canadien. Le défendeur a présenté une demande de résidence permanente en juin 1994, mais à ce jour, aucune décision n'a été prise au sujet de sa demande de résidence permanente en raison de préoccupations quant à une possible interdiction de territoire au Canada pour des raisons

Citizenship and Immigration Canada (CIC) to complete the processing of his application for permanent residence to no avail. In April 2003, a section 44 report was prepared reporting the respondent to be inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(f) of the Act. Thereafter, the respondent sought ministerial relief. In September 2003, the hearings officer involved in the respondent's case sent a copy of the ministerial relief package to CIC Security Review, recommending that the application for ministerial relief be given favourable consideration. In November 2007, a Canada Border Services Agency (CBSA) enforcement officer disclosed to the respondent the ministerial relief package. In June 2016, CBSA sent the section 44 report and the request for an admissibility hearing to the ID. However, in January 2017, the ID granted a permanent stay of proceedings.

The ID found that it had jurisdiction to decide abuse of process motions and to apply appropriate remedies if necessary. It determined in particular that the delay prejudiced the applicant's ability to answer the case against him and that during this period of more than 20 years, he had forgotten the details of what occurred in India and had lost contact with his friends and associates, who may now be difficult to locate. The information regarding the respondent's political activism had been available to the applicant since the respondent made his refugee claim and was interviewed by CSIS between 1992 and 1995. No justification was given by the applicant for such a long delay in bringing inadmissibility proceedings. The ID concluded that while a stay of proceedings is an extraordinary remedy reserved for the clearest of cases, this was such a case. As for the IAD, it found that the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings and that the applicant committed an abuse of process in delaying the referral of the admissibility hearing for 13 years. The respondent's ability to make a full answer to the allegations against him had been prejudiced such that granting a stay was the only appropriate remedy.

The issues were whether the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings and whether the IAD reasonably upheld the ID's decision to grant a stay of proceedings.

*Held*, the application should be dismissed.

The ID has broad jurisdiction to hear and determine all questions of law, fact and jurisdiction. Nothing in the IRPA withdraws from the ID "any authority it normally holds by

de sécurité. Le 18 mai 2002, le défendeur a demandé à la Cour une ordonnance de *mandamus* pour obliger Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) à traiter sa demande de résidence permanente, mais sa demande a été rejetée. En avril 2003, le rapport dont il est question à l'article 44 a été rédigé et il mentionnait que le défendeur était interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Le défendeur a par la suite présenté une demande de dispense ministérielle. En septembre 2003, l'agent d'audience chargé du dossier du défendeur a envoyé un exemplaire de la trousse de dispense ministérielle à la Section de l'examen sécuritaire de CIC, avec une recommandation favorable quant à la demande de dispense ministérielle. En novembre 2007, un agent d'application de la loi de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a révélé la trousse de dispense ministérielle au défendeur. En juin 2016, l'ASFC a envoyé à la SI le rapport dont il est question à l'article 44 et la demande d'enquête. Toutefois, en janvier 2017, la SI a accordé une suspension définitive de l'instance.

La SI a conclu qu'elle était compétente pour trancher les requêtes en matière d'abus de procédure et pour accorder le redressement approprié. Elle a conclu plus particulièrement que le délai avait compromis la capacité du défendeur de réfuter la preuve présentée contre lui et qu'après plus de 20 ans, il ne se souvenait plus des détails de ce qui s'est passé en Inde et ne communiquait plus avec ses amis et compagnons qui pourraient maintenant être difficiles à trouver. Les renseignements sur le militantisme politique du défendeur étaient à la disposition du demandeur depuis sa demande d'asile et ses interrogatoires menés par le SCRS entre 1992 et 1995. Le demandeur n'a offert aucune justification quant à la très longue période de temps qui s'est écoulée dans le cadre de la procédure d'interdiction de territoire. La SI a conclu que la suspension d'une instance constitue une mesure extraordinaire réservée aux cas les plus manifestes, mais qu'il était question d'un tel cas en l'espèce. La SAI a conclu que la SI avait compétence pour suspendre l'instance et que le demandeur avait commis un abus de procédure en attendant 13 ans avant de déférer l'affaire pour enquête. La capacité du défendeur de présenter une défense pleine et entière relativement aux allégations portées contre lui a été compromise à un point tel que la suspension de l'instance était le seul redressement qu'il convenait d'accorder.

Il s'agissait de savoir si la SI avait compétence pour suspendre l'instance et si la SAI a eu raison de confirmer la décision de la SI de suspendre l'instance.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La SI dispose d'une vaste compétence pour entendre et trancher toutes les questions de droit, de fait et de compétence. Aucune disposition de la LIPR ne retire à la SI « le

virtue of being an administrative tribunal that controls its own process and that must ensure that its processes comply with the rules of procedural fairness”. It would therefore appear that the ID is empowered to make an abuse of process finding and to stay admissibility proceedings. However, two cases of the Federal Court have held that the ID has only limited (if any) jurisdiction to stay admissibility proceedings. In the present case, there was a 24-year delay in bringing an admissibility proceeding before the ID, including a 13-year delay between the preparation of the section 44 report and its referral to the ID. Considering this significant delay, the ID was not in a position to hold an admissibility hearing and to render a decision until 2016. The conclusion that the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings under the present circumstances was not inconsistent with the previous Federal Court decisions discussed; it could be said to fall within the ID’s very limited jurisdiction on the subject since a significant 13-year delay occurred between the date on which the section 44 report was prepared and the date on which it was referred to the ID.

In this case, the IAD confirmed the ID’s decision that the delay should give rise to a stay. In reaching its conclusion, the ID and the IAD considered relevant factors, such as the fact that the respondent had made an application for ministerial relief which had been pending for over 15 years without any reasonable explanation. Further, given the difficulty in remembering events which occurred between 1979 and 1992, in particular, it was reasonable to find that the respondent’s ability to meet the case against him had been compromised by the delay.

The question of jurisdiction was at the heart of this application for judicial review and, therefore, a question was certified regarding the jurisdiction of the ID and IAD in granting a permanent stay of proceedings based on an abuse of process resulting from delays.

In conclusion, the ID and the IAD reasonably concluded that the 13-year delay between the preparation and the referral of the section 44 admissibility report was so inordinate and unreasonable that it amounted to an abuse of process.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 40.1.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 34(1)(f), 44, 45, 82.3, 115(2), 162, 165.  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11.

pouvoir qu’elle détient normalement à titre de tribunal administratif de contrôler sa propre procédure et de veiller à ce que ses procédures respectent les règles d’équité procédurale ». Par conséquent, il semble que la SI soit habilitée à tirer une conclusion d’abus de procédure et à suspendre une instance relative à l’interdiction de territoire. Toutefois, dans deux affaires, la Cour fédérale a conclu que la SI a compétence limitée, voir aucune, pour suspendre une instance relative à l’interdiction de territoire. En l’espèce, 24 ans se sont écoulés avant que la procédure relative à l’interdiction de territoire devant la SI ait lieu, dont 13 ans entre la rédaction du rapport au titre de l’article 44 et son envoi à la SI. Compte tenu de ce délai considérable, la SI n’était pas en mesure de tenir une enquête et de rendre une décision avant 2016. La conclusion selon laquelle la SI avait compétence pour suspendre l’instance dans ces circonstances n’était pas incompatible avec les décisions rendues par la Cour fédérale, qui ont été examinées; cette suspension pouvait être considérée comme l’exercice de l’un des pouvoirs très limités de la SI sur la question, car un délai considérable de 13 ans s’est écoulé entre la date de rédaction du rapport au titre de l’article 44 et la date à laquelle il a été transmis à la SI.

En l’espèce, la SAI a confirmé la décision de la SI selon laquelle le délai justifierait une suspension de l’instance. Pour en arriver à cette conclusion, la SI et la SAI ont tenu compte de facteurs pertinents, comme le fait que le défendeur avait présenté une demande de dispense ministérielle qui est demeurée en instance pendant plus de 15 ans sans explication raisonnable. En outre, compte tenu plus particulièrement de la difficulté pour le défendeur de se souvenir des événements qui se sont produits entre 1979 et 1992, il était raisonnable de conclure que sa capacité de réfuter la preuve qui pesait contre lui a été compromise par le délai.

La question de la compétence était au cœur de la présente demande de contrôle judiciaire et, en conséquence, une question a été certifiée concernant la compétence de la SI et de la SAI pour suspendre de façon définitive une instance pour abus de procédure occasionné par un retard.

En conclusion, la SI et la SAI ont eu raison de conclure que le délai de 13 ans qui s’est écoulé entre la rédaction et le renvoi du rapport d’interdiction de territoire prévu à l’article 44 était à ce point excessif et déraisonnable qu’il constituait un abus de procédure.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l’immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 40.1.  
*Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 34(1)(f), 44, 45, 82.3, 115(2), 162, 165.  
*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.

## CASES CITED

## CONSIDERED:

*Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; *Canada (Human Rights Commission) v. Canada Post Corp.*, 2004 FC 81, [2004] 2 F.C.R. 581, affd 2004 FCA 363, 329 N.R. 95; *Torre v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 591; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Ismaili v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 427.

## REFERRED TO:

*Wajaras v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 200; *B006 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1033, [2015] 1 F.C.R. 241; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Sonnenschein*, 2007 CanLII 47729 (I.R.B.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. X*, 2008 CanLII 72162 (I.R.B.); *Behn v. Moulton Contracting Ltd.*, 2013 SCC 26, [2013] 2 S.C.R. 227; *R. v. Babos*, 2014 SCC 16, [2014] 1 S.C.R. 309; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Parekh*, 2010 FC 692, [2012] 1 F.C.R. 169; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division decision (2018 CanLII 102179) confirming the Immigration Division's decision staying the admissibility proceedings regarding the respondent on the grounds that the unreasonable delay in referring the admissibility report pursuant to section 44 of the *Immigration and Refugee Protection Act* to the ID amounted to an abuse of process. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Helen Park* for applicant.  
*Laura Best* and *Gabriel Chand* for respondent.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Société canadienne des postes*, 2004 CF 81, [2004] 2 R.C.F. 581, conf. par 2004 CAF 363; *Torre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 591; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Ismaili c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 427.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Wajaras c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 200; *B006 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1033, [2015] 1 R.C.F. 241; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Sonnenschein*, 2007 CanLII 47729 (C.I.S.R.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. X*, 2008 CanLII 72162 (C.I.S.R.); *Behn c. Moulton Contracting Ltd.*, 2013 CSC 26, [2013] 2 R.C.S. 227; *R. c. Babos*, 2014 CSC 16, [2014] 1 R.C.S. 309; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Parekh*, 2010 CF 692, [2012] 1 R.C.F. 169; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (2018 CanLII 102179) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié confirmant la décision de la Section de l'immigration qui a ordonné la suspension de l'instance d'interdiction de territoire du défendeur en raison du fait que le laps de temps déraisonnable qui s'est écoulé avant le renvoi à la SI du rapport d'interdiction de territoire prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* constituait un abus de procédure. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Helen Park* pour le demandeur.  
*Laura Best* et *Gabriel Chand* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Embarkation Law Corporation* and *Chand & Company Law Corporation*, Vancouver, for respondent.

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

GAGNÉ, A.C.J.:

I. Nature of the Matter

[1] The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Minister) seeks judicial review of an Immigration Appeal Division (IAD) decision [*Najafi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 CanLII 102179] confirming the Immigration Division's (ID) decision staying the admissibility proceedings with respect to Mohammad Taghi Najafi on the grounds that the unreasonable delay in referring the section 44 admissibility report to the ID amounted to an abuse of process.

[2] This case raises the question of whether the ID has the jurisdiction to permanently stay an admissibility hearing conducted pursuant to sections 44 and 45 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA). This Court must assess whether previous decisions from this Court and the Federal Court of Appeal have conclusively answered this question, and whether the present case falls within what has been identified as the ID's limited discretion to stay proceedings before it for abuse of process.

II. Facts

[3] Mr. Najafi is a 58-year old citizen of Iran. He is married to a Canadian citizen and has two children born in Canada. He arrived in Canada in 1992 and became a protected person in 1993.

[4] In his refugee claim, Mr. Najafi explained that while he was studying in India, he was engaged in

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*La sous-procureure générale du Canada* pour le demandeur.

*Embarkation Law Corporation* et *Chand & Company Law Corporation*, Vancouver, pour le défendeur.

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

LA JUGE EN CHEF ADJOINTE GAGNÉ :

I. Nature de l'affaire

[1] Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (ministre) demande le contrôle judiciaire d'une décision de la Section d'appel de l'immigration (la SAI) [*Najafi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CanLII 102179] confirmant la décision de la Section de l'immigration (la SI) qui ordonne la suspension de l'instance d'interdiction de territoire de Mohammad Taghi Najafi en raison du fait que le laps de temps déraisonnable qui s'est écoulé avant le renvoi à la SI du rapport d'interdiction de territoire prévu à l'article 44 constitue un abus de procédure.

[2] Il s'agit en l'espèce de décider si la SI a compétence pour suspendre définitivement une enquête menée au titre des articles 44 et 45 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR). La Cour doit déterminer si ses décisions antérieures et celles de la Cour d'appel fédérale ont déjà traité ce sujet de façon concluante, et si pour la présente affaire la SI jouit de son pouvoir discrétionnaire limité de suspendre des instances portées devant elle pour abus de procédure.

II. Faits

[3] M. Najafi est un citoyen iranien de 58 ans. Il est marié à une citoyenne canadienne et père de deux enfants nés au Canada. Il est arrivé au Canada en 1992 et a obtenu le statut de personne protégée en 1993.

[4] Dans sa demande d'asile, M. Najafi a précisé que, pendant ses études en Inde, il militait pour la Muslim

political activism with the Muslim Iranian Student Society (MISS), a front organization for the People's Mujahedeen Organization (Mojahedin-e Khalq), which opposed the Iranian Islamic government and was listed by the Canadian government as a terrorist organization from May 2005 to December 2012.

[5] Mr. Najafi applied for permanent residence on June 16, 1994. His application was referred to the Royal Canadian Mounted Police for criminality screening and to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) for security screening. To this day, no decision has been made on his permanent residence application due to concerns Mr. Najafi may be inadmissible to Canada on security grounds.

[6] A CSIS letter dated February 1997 addressed to Citizenship and Immigration Canada (CIC) refers to two interviews taking place in November 1994 and August 1995, during which Mr. Najafi described his activities on behalf of the MISS, which included distributing "anti-Khomeini literature, collecting donations from businesses, printing literature, attending demonstrations and lobbying government agencies to explain Khomeini policies and point out atrocities in Iran under the Khomeini leadership". He also took two years off from his studies to work on behalf of the MISS. When pressed, Mr. Najafi divulged certain of his activities and contacts with members of the People's Mujahedeen Organization and with individuals connected with the Iranian Intelligence Services. However, the letter indicates CSIS did not intend to initiate certificate action pursuant to section 40.1 of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

[7] On May 18, 2002, Mr. Najafi applied to this Court for an order of *mandamus* to compel CIC to complete the processing of his application for permanent residence. His application was dismissed "without prejudice to commence a new proceeding in the future".

Iranian Student Society (la MISS), organisation politique de façade des Moudjahidines du peuple (Mojahedin-e Khalq) qui s'opposait au gouvernement islamique iranien et qui figurait, de mai 2005 à décembre 2012, dans la liste des organisations terroristes du gouvernement canadien.

[5] M. Najafi a présenté une demande de résidence permanente le 16 juin 1994. Sa demande a été remise à la Gendarmerie royale du Canada pour des vérifications judiciaires, et au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour un contrôle de sécurité préliminaire. À ce jour, aucune décision n'a été prise au sujet de la demande de résidence permanente de M. Najafi, en raison de préoccupations quant à une possible interdiction de territoire au Canada pour des raisons de sécurité.

[6] En février 1997, le SCRS a envoyé une lettre à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) dans laquelle il fait référence à deux entrevues qui ont eu lieu en novembre 1994 et en août 1995, et au cours desquelles M. Najafi a décrit ses activités à la MISS, notamment la distribution de [TRADUCTION] « documents anti-Khomeini, la collecte de dons auprès d'entreprises, l'impression de documents, la participation à des manifestations et la pression politique exercée auprès d'organismes gouvernementaux pour expliquer les politiques de Khomeini et dénoncer les atrocités commises en Iran sous son égide ». Il a également interrompu ses études pendant deux ans pour travailler pour la MISS. Pressé de questions à ce sujet, M. Najafi a divulgué les noms de certains de ses contacts et fait part de certaines des activités auxquelles il s'est livré avec des membres de l'organisation des Moudjahidines du peuple et avec des personnes liées aux services de renseignement iraniens. Toutefois, la lettre indique que le SCRS n'avait pas l'intention de prendre des mesures en vertu de l'article 40.1 de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), c I-2.

[7] Le 18 mai 2002, M. Najafi a demandé à la Cour une ordonnance de *mandamus* pour obliger CIC à traiter sa demande de résidence permanente. Sa demande a été rejetée [TRADUCTION] « sous réserve du droit d'engager plus tard de nouvelles procédures ».

[8] In April 2003, a section 44 report was prepared reporting Mr. Najafi to be inadmissible pursuant to paragraph 34(1)(f) of the IRPA. Shortly thereafter, Hearings Officer Murray wrote to Mr. Najafi's counsel to advise him of the section 44 report, and to ask whether Mr. Najafi intended to seek ministerial relief. In the event he did not, the request for an admissibility hearing before the ID would proceed.

[9] Counsel advised Hearings Officer Murray of Mr. Najafi's intention to seek ministerial relief and eventually provided written submissions in that regard.

[10] In September 2003, Hearings Officer Murray sent a copy of the ministerial relief package to CIC Security Review, recommending that the application for ministerial relief be given favourable consideration.

[11] In November 2007, a Canada Border Services Agency (CBSA) enforcement officer disclosed to Mr. Najafi the ministerial relief package which rather contained a negative recommendation for ministerial relief.

[12] In June 2016, CBSA sent the section 44 report and the request for an admissibility hearing to the ID.

[13] However, on January 18, 2017, the ID granted a permanent stay of proceedings finding that the undue delay on the part of the Minister amounted to an abuse of process.

### III. Impugned Decision

#### A. *ID*

[14] The ID found that it had jurisdiction to decide abuse of process motions and to apply appropriate remedies if necessary. Administrative tribunals are "masters in their own house" (*Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, at pages 568–69) and must be able to protect their own process from abuse (*Canada (Human Rights Commission)*

[8] En avril 2003, le rapport dont il est question à l'article 44 a été rédigé et il mentionnait que M. Najafi était interdit de territoire en application de l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. Peu après, l'agent d'audience Murray a écrit à l'avocat de M. Najafi pour l'informer de ce rapport et lui demander si M. Najafi avait l'intention de demander une dispense ministérielle. Dans le cas contraire, une demande d'enquête serait présentée à la SI.

[9] L'avocat a fait part à l'agent d'audience Murray de l'intention de M. Najafi de demander une dispense ministérielle et a finalement présenté des observations écrites à cet égard.

[10] En septembre 2003, l'agent d'audience Murray a envoyé un exemplaire de la trousse de dispense ministérielle à la Section de l'examen sécuritaire de CIC, avec une recommandation favorable quant à la demande de dispense ministérielle.

[11] Toutefois, en novembre 2007, un agent d'application de la loi de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a révélé à M. Najafi que la trousse de dispense ministérielle contenait une recommandation défavorable quant à la demande de dispense ministérielle.

[12] En juin 2016, l'ASFC a envoyé à la SI le rapport dont il est question à l'article 44 et la demande d'enquête.

[13] Toutefois, le 18 janvier 2017, la SI a accordé une suspension définitive de l'instance, concluant que le retard indu accusé par le ministre constituait un abus de procédure.

### III. Décision contestée

#### A. *SI*

[14] La SI a conclu qu'elle était compétente pour trancher les requêtes en matière d'abus de procédure et pour accorder le redressement approprié. Les tribunaux administratifs sont « maîtres chez eux » (*Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, aux pages 568 et 569) et doivent être en mesure de protéger leur propre procédure contre



v. *Canada Post Corp*, 2004 FC 81, [2004] 2 F.C.R. 581, at paragraphs 14–15, affd 2004 FCA 363, 329 N.R. 95).

[15] Administrative tribunals are empowered to uphold the principles of natural justice and the duty of fairness. In particular, the ID has sole and exclusive jurisdiction over questions of law, fact and jurisdiction in proceedings brought before it under the IRPA (subsection 162(1)); it may consider fairness and natural justice in all proceedings before it (subsection 162(2)). Section 165 of the IRPA gives ID members the power and authority of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11.

[16] In the past, the ID's jurisdiction to consider abuse of process motions has not been controversial (see for example: *Wajaras v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 200; *B006 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 1033, [2015] 1 F.C.R. 241; *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. Sonnenschein*, 2007 CanLII 47729 (I.R.B.); *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. X*, 2008 CanLII 72162 (I.R.B.)).

[17] While in *Torre v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 591, the Federal Court found that the ID did not have jurisdiction to stay proceedings based on abuse of process, the ID has in the past done so. The Supreme Court has noted that the administration of justice and fairness are at the heart of the doctrine of abuse of process (*Behn v. Moulton Contracting Ltd.*, 2013 SCC 26, [2013] 2 S.C.R. 227, at paragraphs 40–41). A decision maker must decide whether proceeding would harm the integrity of the justice system (*R. v. Babos*, 2014 SCC 16, [2014] 1 S.C.R. 309, at paragraph 38) or prevent a party's ability to answer the complaint against him or her (*Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 102).

[18] In this case, the delay has prejudiced Mr. Najafi's ability to answer the case against him; during this period

les abus (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Société canadienne des postes*, 2004 CF 81, [2004] 2 R.C.F. 581, aux paragraphes 14 et 15, conf. par 2004 CAF 363).

[15] Les tribunaux administratifs sont habilités à faire respecter les principes de justice naturelle et l'obligation d'équité. La SI a notamment compétence exclusive en matière de questions de droit, de fait et de compétence dans les instances dont elle est saisie (paragraphe 162(1) de la LIPR). Pour ces instances, elle peut tenir compte de l'équité et de la justice naturelle (paragraphe 162(2) de la LIPR). L'article 165 de la LIPR accorde aux membres de la SI les pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.

[16] Auparavant, la compétence de la SI en matière d'examen des requêtes pour abus de procédure n'était pas controversée (voir : *Wajaras c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 200; *B006 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1033, [2015] 1 R.C.F. 241; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Sonnenschein*, 2007 CanLII 47729 (C.I.S.R.); *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. X*, 2008 CanLII 72162 (C.I.S.R.)).

[17] Cependant, dans l'affaire *Torre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 591, la Cour fédérale a conclu que la SI n'avait pas de compétence pour suspendre une instance pour abus de procédure, alors que la SI l'avait déjà fait. La Cour suprême a fait observer que l'administration de la justice et la notion d'équité se trouvent au cœur de la doctrine de l'abus de procédure (*Behn c. Moulton Contracting Ltd.*, 2013 CSC 26, [2013] 2 R.C.S. 227, aux paragraphes 40 et 41). Le décideur doit juger si l'instance causerait un préjudice supplémentaire à l'intégrité du système de justice (*R. c. Babos*, 2014 CSC 16, [2014] 1 R.C.S. 309, au paragraphe 38) ou compromettrait la capacité d'une partie de répondre à la plainte portée contre elle (*Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 102).

[18] En l'espèce, le délai a compromis la capacité de M. Najafi de réfuter la preuve présentée contre lui. Après

of more than 20 years, he has forgotten the details of what occurred in India and has lost contact with his friends and associates, who may be difficult to locate all these years later.

[19] The information regarding Mr. Najafi's political activism has been available to the Minister since Mr. Najafi made his refugee claim and was interviewed by CSIS between 1992 and 1995. No justification was given by the Minister for such a long delay in bringing inadmissibility proceedings. Nothing stopped the Minister from bringing the inadmissibility proceedings while Mr. Najafi's applications for permanent residence and for ministerial relief were pending.

[20] The remedy granted by the ID must protect the fairness and natural justice of its proceedings. While a stay of proceedings is an extraordinary remedy reserved for the clearest of cases, this is such a case. No other remedy would undo the prejudice caused to Mr. Najafi.

[21] The damage to the public interest in the fairness of administrative proceedings would exceed any harm in the non-enforcement of the legislation. Mr. Najafi has been in Canada for many years without security or criminality problems. He is also a protected person and would not be removable unless a minister's danger opinion is issued. Proceeding with an unfair hearing would violate the essential principles of fairness and natural justice.

[22] For these reasons, the ID concludes the proceedings should be permanently stayed.

#### B. IAD

[23] The IAD confirmed the ID's decision. It found that the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings, and that the Minister committed an abuse of process in delaying the referral of the admissibility hearing for 13 years. Mr. Najafi's ability to make a full answer to

plus de 20 ans, il ne se souvient plus des détails de ce qui s'est passé en Inde et ne communique plus avec ses amis et compagnons qui pourraient maintenant être difficiles à trouver.

[19] Les renseignements sur le militantisme politique de M. Najafi sont à la disposition du ministre depuis sa demande d'asile et ses interrogatoires menés par le SCRS entre 1992 et 1995. Le ministre n'a offert aucune justification quant à la très longue période de temps qui s'est écoulée dans le cadre de la procédure d'interdiction de territoire. Rien n'empêchait le ministre d'entreprendre la procédure d'interdiction de territoire pendant que les demandes de résidence permanente et la dispense ministérielle de M. Najafi étaient en cours de traitement.

[20] Le redressement accordé par la SI doit protéger l'équité et la justice naturelle dans le cadre de ses procédures. La suspension d'une instance constitue une mesure extraordinaire réservée aux cas les plus manifestes. Or, il est question d'un tel cas en l'espèce. Aucun autre redressement ne pourrait réparer le préjudice causé à M. Najafi.

[21] Le préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif excéderait celui qui serait causé par la non-application de la loi. M. Najafi a passé de nombreuses années au Canada sans commettre aucun crime et sans poser de problèmes pour la sécurité. Il est également une personne protégée et ne pourrait donc pas être frappé d'une mesure de renvoi à moins que le ministre émette un avis de danger à son égard. La tenue d'une audience inéquitable bafouerait les principes essentiels d'équité et de justice naturelle.

[22] Pour ces motifs, la SI conclut que la procédure devrait être suspendue de façon définitive.

#### B. SAI

[23] La Section d'appel de l'immigration (la SAI) a confirmé la décision de la SI. Elle a conclu que la SI avait compétence pour suspendre l'instance et que le ministre avait commis un abus de procédure en attendant 13 ans avant de déférer l'affaire pour enquête. La

the allegations against him has been prejudiced such that granting a stay is the only appropriate remedy.

[24] The IAD found that the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings despite the Federal Court expressing doubts in *Torre*. In the present case, the IAD found the delay so unreasonable and inordinate that the ID was compelled to exercise its jurisdiction to look behind the reason for the delay; it should look at the impact this delay would have on the fairness of the hearing and on Mr. Najafi.

[25] *Torre* was also followed in *Ismaili v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 427. In both cases, the Court found that while the administrative delays had been lengthy, they did not amount to an abuse of process or a significant prejudice to the person concerned.

[26] The analysis of the administrative delay is factual and contextual (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Parekh*, 2010 FC 692, [2012] 1 F.C.R. 169, at paragraph 27, citing *Blencoe*, at paragraph 122). The ID is in the best position to determine whether the delay in initiating an admissibility hearing is unreasonable, as it is the body to which all referrals are made and is able to make a preliminary assessment of the case.

[27] Contrary to the decision in *Torre*, the IAD finds that the ID has jurisdiction to grant a stay of proceedings, when considering the statutory framework requiring holding an admissibility hearing quickly. The Minister failed to take action quickly, leaving Mr. Najafi to attempt to recall and answer for his activities from 1979 to 1992. It would be unfair to him to proceed in such circumstances, as he is prejudiced in his ability to respond to the Minister's case.

[28] The only appropriate remedy is to stay the proceedings. The 13-year delay in referring the admissibility

capacité de M. Najafi de présenter une défense pleine et entière relativement aux allégations portées contre lui a été compromise à un point tel que la suspension de l'instance est le seul redressement qu'il convient d'accorder.

[24] La SAI a conclu que la SI avait compétence pour suspendre l'instance malgré les doutes exprimés par la Cour fédérale dans l'affaire *Torre*. En l'espèce, la SAI a conclu que le délai était à ce point déraisonnable et excessif que la SI a été obligée d'exercer sa compétence pour examiner la raison du délai et l'incidence qu'il aurait sur l'équité de l'audience et sur M. Najafi.

[25] Les directives données dans l'affaire *Torre* ont également été suivies dans l'affaire *Ismaili c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 427. Dans les deux cas, la Cour a conclu que, bien que les délais administratifs aient été longs, ils ne constituaient pas un abus de procédure ou un préjudice important pour la personne concernée.

[26] L'analyse du délai administratif comporte des aspects factuels et contextuels (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Parekh*, 2010 CF 692, [2012] 1 R.C.F. 169, au paragraphe 27, citant l'arrêt *Blencoe*, au paragraphe 122). La SI est la mieux placée pour évaluer si le délai écoulé avant la tenue d'une enquête est déraisonnable, puisqu'elle est l'organisme auquel tous les dossiers qui doivent faire l'objet d'une enquête sont déférés et qu'elle est en mesure de procéder à une évaluation préliminaire des dossiers.

[27] Contrairement à la décision dans l'affaire *Torre*, la SAI a conclu que la SI a compétence pour suspendre une instance compte tenu du cadre législatif exigeant la tenue rapide d'une enquête. Le ministre n'a pas agi rapidement, ce qui a pour conséquence que M. Najafi doit tenter de se souvenir de ce qu'il a fait de 1979 à 1992 et de répondre aux questions sur ses activités au cours de cette période. Il ne serait pas équitable pour lui d'aller de l'avant dans de telles circonstances, car sa capacité de réfuter la preuve du ministre est compromise.

[28] Le seul redressement qu'il convient d'accorder est la suspension de l'instance. Le délai de 13 ans qui

hearing is a “uniquely inordinate, egregious and inexcusable delay”. The Minister’s reliance on its previous administrative policy, which postponed enforcement proceedings, cannot explain or excuse the delay.

[29] This delay significantly impacted the fairness of the proceedings, since Mr. Najafi’s memory has faded and he may not be able to call witnesses that could speak to his involvement with the MISS between 1979 and 1992.

[30] While Mr. Najafi has suffered emotional stress and uncertainty, there is not sufficient evidence to establish that the proceedings should be stayed on the sole basis of negative psychological impact.

#### IV. Issues

[31] This application for judicial review raises the following issues:

- A. *Did the ID have jurisdiction to grant a stay of proceedings?*
- B. *Did the IAD reasonably uphold the ID’s decision to grant a stay of proceedings?*

[32] The parties agree that the standard of reasonableness applies to both issues (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraph 14; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraphs 46 and 48). I have proceeded on that basis despite the fact that the standard of correctness was applied in both *Torre*, at paragraph 17 and *Ismaili*, at paragraph 7. In any event, nothing turns on this issue as, in my opinion, the outcome of this case would be the same under either standard of review.

s’est écoulé avant que l’affaire soit déferée pour enquête est [TRADUCTION] « tout à fait excessif, flagrant et inexcusable ». Le ministre invoque sa politique antérieure voulant que des procédures d’application de la loi puissent être suspendues, mais cela n’explique ni n’excuse le délai.

[29] Le délai a eu des répercussions importantes sur l’équité des procédures, puisque les souvenirs de M. Najafi se sont estompés et il ne sera peut-être pas capable d’appeler à témoigner des personnes qui pourraient parler de sa participation à la MISS entre 1979 et 1992.

[30] Bien que M. Najafi ait subi du stress émotionnel à cause de sa situation d’incertitude, il n’y a pas suffisamment d’éléments de preuve démontrant que la procédure devrait être suspendue sur le seul fondement des conséquences psychologiques néfastes.

#### IV. Questions en litige

[31] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

- A. *La SI avait-elle compétence pour suspendre l’instance?*
- B. *La SAI a-t-elle eu raison de confirmer la décision de la SI de suspendre l’instance?*

[32] Les parties conviennent que la norme du caractère raisonnable s’applique aux deux questions (voir les arrêts *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 14; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, aux paragraphes 46 et 48). J’ai donc appliqué la norme du caractère raisonnable même si c’est la norme de la décision correcte qui a été appliquée dans l’affaire *Torre*, au paragraphe 17, et dans l’affaire *Ismaili*, au paragraphe 7. Quoi qu’il en soit, il ne s’agit pas d’une question importante, car, à mon avis, le résultat de cette instance serait le même, peu importe que l’une ou l’autre norme de contrôle soit appliquée.

V. AnalysisA. *Did the ID have jurisdiction to grant a stay of proceedings?*

[33] Sections 162 and 165 of the IRPA grant broad powers to the ID to deal with proceedings brought before it:

**Sole and exclusive jurisdiction**

**162 (1)** Each Division of the Board has, in respect of proceedings brought before it under this Act, sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction.

**Procedure**

**(2)** Each Division shall deal with all proceedings before it as informally and quickly as the circumstances and the considerations of fairness and natural justice permit.

...

**Powers of a commissioner**

**165** The Refugee Protection Division, the Refugee Appeal Division and the Immigration Division and each member of those Divisions have the powers and authority of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act* and may do any other thing they consider necessary to provide a full and proper hearing.

[34] In addition, the ID, as any other administrative tribunal, may consider the principles of natural justice and the duty of fairness in these proceedings (*Blencoe*, at paragraph 102).

[35] The Minister concedes in its submissions that nothing in the IRPA withdraws from the ID “any authority it normally holds by virtue of being an administrative tribunal that controls its own process and that must ensure that its processes comply with the rules of procedural fairness”.

[36] Therefore, it would appear that the ID is empowered to make an abuse of process finding and to stay admissibility proceedings.

V. AnalyseA. *La SI avait-elle compétence pour suspendre l'instance?*

[33] Les articles 162 et 165 de la LIPR confèrent à la SI de vastes pouvoirs pour trancher les affaires dont elle est saisie :

**Compétence exclusive**

**162 (1)** Chacune des sections a compétence exclusive pour connaître des questions de droit et de fait — y compris en matière de compétence — dans le cadre des affaires dont elle est saisie.

**Fonctionnement**

**(2)** Chacune des sections fonctionne, dans la mesure où les circonstances et les considérations d'équité et de justice naturelle le permettent, sans formalisme et avec célérité.

[...]

**Pouvoir d'enquête**

**165** La Section de la protection des réfugiés, la Section d'appel des réfugiés et la Section de l'immigration et chacun de leurs commissaires sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et peuvent prendre les mesures que ceux-ci jugent utiles à la procédure.

[34] De plus, la SI, au même titre que tout autre tribunal administratif, peut tenir compte des principes de justice naturelle et de l'obligation d'agir équitablement dans toutes les procédures administratives (*Blencoe*, au paragraphe 102).

[35] Dans ses observations, le ministre concède qu'aucune disposition de la LIPR ne retire à la SI [TRADUCTION] « le pouvoir qu'elle détient normalement à titre de tribunal administratif de contrôler sa propre procédure et de veiller à ce que ses procédures respectent les règles d'équité procédurale ».

[36] Par conséquent, il semble que la SI soit habilitée à tirer une conclusion d'abus de procédure et à suspendre une instance relative à l'interdiction de territoire.

[37] However, two cases of the Federal Court have held that the ID has only limited (if any) jurisdiction to stay admissibility proceedings. In *Torre*, at paragraph 22, Justice Danièle Tremblay-Lamer found that “when a report is referred to it under subsection 44(2) of the IRPA ... the ID has no discretion. It has to hold an admissibility hearing quickly, and if it finds the person inadmissible, it must make a removal order”. In that respect, I note that section 45 of the IRPA, which dictates the possible decisions at the conclusion of an admissibility hearing, does not list a stay of proceedings as one of the possible outcomes. However, Justice Tremblay-Lamer left the door open to consider a delay occurring between the Minister’s decision “to prepare a report under section 44 of the IRPA and the ID’s admissibility finding” (*Torre*, at paragraph 32).

[38] In *Ismaili*, at paragraphs 12 and 30, Justice Alan Diner agreed with Justice Tremblay-Lamer’s analysis, commenting that the ID has a “very limited ability to consider abuse of process” and that “when this Court must decide whether an abuse of process merits a stay of admissibility proceedings before the ID, the clock starts when the immigration officer decides to prepare a report under subsection 44 (1) of IRPA”.

[39] In the present case, there was a 24-year delay in bringing an admissibility proceeding before the ID, including a 13-year delay between the preparation of the section 44 report and its referral to the ID. Considering this significant delay, the ID was not in a position to hold an admissibility hearing and to render a decision until 2016. Mr. Najafi argues that the ID and the IAD properly determined that this delay was so unreasonable and inordinate that the ID was compelled to exercise its jurisdiction to stay the admissibility proceedings.

[40] In my view, the conclusion that the ID had jurisdiction to grant a stay of proceedings under the present circumstances is not inconsistent with the decisions in *Torre* and *Ismaili*; it could be said to fall within the ID’s very limited jurisdiction on the subject since a

[37] Toutefois, dans deux affaires, la Cour fédérale a conclu que la SI a compétence limitée, voir aucune, pour suspendre une instance relative à l’interdiction de territoire. Au paragraphe 22 de la décision *Torre*, la juge Danièle Tremblay-Lamer a conclu qu’« à l’étape de l’enquête d’un rapport déféré conformément au paragraphe 44(2) de la LIPR [...] la SI n’a pas de pouvoir discrétionnaire. Elle doit procéder à une enquête avec célérité. Si la personne est interdite de territoire, elle doit prendre une mesure de renvoi ». À cet égard, je fais remarquer que l’article 45 de la LIPR, qui énumère les décisions possibles à la conclusion d’une enquête, ne fait pas mention de la suspension d’instance dans les issues possibles. Cela dit, la juge Tremblay-Lamer a laissé la porte ouverte à l’examen du « délai survenu entre la décision prise par le ministre de préparer un rapport en vertu de l’article 44 de la LIPR et la décision de la SI suivant son enquête » (*Torre*, au paragraphe 32).

[38] Dans la décision *Ismaili*, aux paragraphes 12 et 30, le juge Alan Diner souscrit à l’analyse de la juge Tremblay-Lamer, lorsqu’il parle du « pouvoir très limité de la SI de trancher les allégations d’abus de procédure » et considère que « [la] Cour doit, pour déterminer si un abus de procédure justifie l’arrêt d’une procédure relative à l’interdiction de territoire de la SI, commencer à calculer à partir du moment où un agent d’immigration décide de rédiger un rapport au titre du paragraphe 44 (1) de la LIPR ».

[39] En l’espèce, 24 ans se sont écoulés avant que la procédure relative à l’interdiction de territoire devant la SI ait lieu, dont 13 ans entre la rédaction du rapport au titre de l’article 44 et son envoi à la SI. Compte tenu de ce délai considérable, la SI n’était pas en mesure de tenir une enquête et de rendre une décision avant 2016. M. Najafi soutient que la SI et la SAI ont conclu à juste titre que ce délai était à ce point déraisonnable et excessif que la SI a dû exercer son pouvoir de suspendre l’instance relative à l’interdiction de territoire.

[40] Je suis d’avis que la conclusion selon laquelle la SI avait compétence pour suspendre l’instance dans ces circonstances n’est pas incompatible avec les décisions rendues dans les affaires *Torre* et *Ismaili*. En effet, cette suspension peut être considérée comme l’exercice de

significant, 13-year delay occurred between the date on which the section 44 report was prepared and the date on which it was referred to the ID.

B. *Did the IAD reasonably uphold the ID's decision to grant a stay of proceedings?*

[41] According to the Supreme Court's decision in *Blencoe*, at paragraphs 101 to 104, a remedy is available when an administrative delay impairs the fairness of the hearing, "because, for example, memories have faded, essential witnesses have died or are unavailable, or evidence has been lost".

[42] In certain circumstances, a Court may also find that the delay amounts to abuse of process, even when the fairness of the hearing has not been compromised (*Blencoe*, above, at paragraph 115).

[43] In order to find an abuse of process:

... the court must be satisfied that, "the damage to the public interest in the fairness of the administrative process should the proceeding go ahead would exceed the harm to the public interest in the enforcement of the legislation if the proceedings were halted" (*Brown and Evans*, *supra*, at p. 9-68). According to L'Heureux Dubé J. in *Power*, *supra*, at p. 616, "abuse of process" has been characterized in the jurisprudence as a process tainted to such a degree that it amounts to one of the clearest of cases. In my opinion, this would apply equally to abuse of process in administrative proceedings. For there to be abuse of process, the proceedings must, in the words of L'Heureux Dubé J., be "unfair to the point that they are contrary to the interests of justice" (p. 616). "Cases of this nature will be extremely rare" (*Power*, *supra*, at p. 616). In the administrative context, there may be abuse of process where conduct is equally oppressive.

(*Blencoe*, above, at paragraph 120.)

... whether a delay has become inordinate depends on the nature of the case and its complexity, the facts and issues, the purpose and nature of the proceedings, whether

l'un des pouvoirs très limités de la SI sur la question, car un délai considérable de 13 ans s'est écoulé entre la date de rédaction du rapport au titre de l'article 44 et la date à laquelle il a été transmis à la SI.

B. *La SAI a-t-elle eu raison de confirmer la décision de la SI de suspendre l'instance?*

[41] D'après les directives de la Cour suprême dans l'arrêt *Blencoe*, aux paragraphes 101 à 104, il est fait droit à une demande de redressement lorsqu'un délai administratif nuit à l'équité de l'audience, « notamment parce que [les] souvenirs se sont estompés, parce que des témoins essentiels sont décédés ou ne sont pas disponibles ou parce que des éléments de preuve ont été perdus ».

[42] Dans certaines circonstances, la Cour peut aussi conclure qu'un délai constitue un abus de procédure, même si l'équité de l'audience n'a pas été compromise (*Blencoe*, précité au paragraphe 115).

[43] Pour conclure qu'il y a eu abus de procédure :

[...] la cour doit être convaincue que [TRADUCTION] « le préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l'intérêt du public dans l'application de la loi, s'il était mis fin à ces procédures » (*Brown et Evans*, *op. cit.*, à la p. 9-68). Le juge L'Heureux-Dubé affirme dans *Power*, précité, à la p. 616, que, d'après la jurisprudence, il y a « abus de procédure » lorsque la situation est à ce point viciée qu'elle constitue l'un des cas les plus manifestes. À mon sens, cela s'appliquerait autant à l'abus de procédure en matière administrative. Pour reprendre les termes employés par le juge L'Heureux-Dubé, il y a abus de procédure lorsque les procédures sont « injustes au point qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice » (p. 616). « Les cas de cette nature seront toutefois extrêmement rares » (*Power*, précité, à la p. 616). Dans le contexte administratif, il peut y avoir abus de procédure lorsque la conduite est tout aussi oppressive.

(*Blencoe*, précité, au paragraphe 120.)

La question de savoir si un délai est devenu excessif dépend de la nature de l'affaire et de sa complexité, des faits et des questions en litige, de l'objet et de la nature

the respondent contributed to the delay or waived the delay, and other circumstances of the case. As previously mentioned, the determination of whether a delay is inordinate is not based on the length of the delay alone, but on contextual factors, including the nature of the various rights at stake in the proceedings, in the attempt to determine whether the community's sense of fairness would be offended by the delay.

(*Blencoe*, above at paragraph 122.)

[44] In this case, the IAD confirmed the ID's decision that the delay should give rise to a stay. The IAD found [at paragraph 33] that "the delay in referring the admissibility report to the ID for 13 years has had a profound negative impact on the respondent, the delay is unexplained, unfair and inordinate, and the respondent's ability to rebut the allegations against him have been significantly compromised."

[45] In reaching this conclusion, the ID and the IAD considered relevant factors, such as the fact that Mr. Najafi had made an application for ministerial relief which has been pending for over 15 years without any reasonable explanation, and the fact that Mr. Najafi, as a protected person, cannot be removed from the country unless a Minister's Danger Opinion is issued pursuant to subsection 115(2) of the IRPA, a possibility that appears purely hypothetical at this juncture given Mr. Najafi's many years in Canada without criminality or security problems. Further, given the difficulty in remembering events which occurred between 1979 and 1992 and in tracking down former friends and associates who lived in India at the time, it was reasonable to find that Mr. Najafi's ability to meet the case against him had been compromised by the delay.

[46] For the avoidance of doubt, the IAD should not and did not conduct a humanitarian and compassionate analysis at this stage. It should only consider the delay's impact on the various rights at issue in the proceeding.

des procédures, de la question de savoir si la personne visée par les procédures a contribué ou renoncé au délai, et d'autres circonstances de l'affaire. Comme nous l'avons vu, la question de savoir si un délai est excessif et s'il est susceptible de heurter le sens de l'équité de la collectivité dépend non pas uniquement de la longueur de ce délai, mais de facteurs contextuels, dont la nature des différents droits en jeu dans les procédures.

(*Blencoe*, précité, au paragraphe 122.)

[44] En l'espèce, la SAI a confirmé la décision de la SI selon laquelle le délai justifierait une suspension de l'instance. La SAI a conclu [au paragraphe 33] que « le délai de 13 ans s'étant écoulé avant que ne soit déféré le rapport d'interdiction de territoire à la SI a eu une incidence néfaste profonde sur l'intimé, que le délai est inexplicable, inéquitable et démesuré, et que la capacité de l'intimé de réfuter les allégations formulées contre lui a été considérablement compromise ».

[45] Pour en arriver à cette conclusion, la SI et la SAI ont tenu compte de facteurs pertinents, comme le fait que M. Najafi avait présenté une demande de dispense ministérielle qui est demeurée en instance pendant plus de 15 ans sans explication raisonnable, et le fait que M. Najafi, à titre de personne protégée, ne peut pas être renvoyé du pays à moins que le ministre émette un avis de danger, conformément au paragraphe 115(2) de la LIPR, éventualité qui semble purement hypothétique en l'espèce, vu les nombreuses années que M. Najafi a passées au Canada sans commettre aucun crime et sans poser de problèmes pour la sécurité. En outre, compte tenu de la difficulté pour M. Najafi de se souvenir des événements qui se sont produits entre 1979 et 1992 et de retrouver d'anciens amis et collègues qui vivaient en Inde à ce moment-là, il était raisonnable de conclure que la capacité de M. Najafi de réfuter la preuve qui pesait contre lui a été compromise par le délai.

[46] Pour éviter toute confusion, la SAI ne devait pas faire et n'a pas fait à cette étape d'analyse quant aux motifs d'ordre humanitaire. Elle ne devait tenir compte que de l'incidence du délai sur les divers droits en litige dans la procédure.



[47] At the hearing, counsel for the Minister proposed the following question for certification:

In light of the Federal Court's decision in *Torre v Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 591 (upheld on appeal 2016 FCA 48), do the Immigration Division and Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board have the jurisdiction to grant a permanent stay of proceedings after assessing allegations of an abuse of process due to delay which is alleged to have occurred during the CBSA processing of the s. 44(1) report or s. 44(2) referral?

[48] Mr. Najafi's counsel proposed a slightly different question:

In light of *Blencoe v British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, do the Immigration Division and Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board have the jurisdiction to grant a permanent stay of proceedings based on an abuse of process on the basis of a delay which is alleged to have occurred following the signing of the s. 44(1) report and/or s. 44(2) referral?

[49] The question of jurisdiction being at the heart of this application for judicial review, I am of the view that it meets the test for certification by this Court as set out in section 82.3 of the IRPA; it is of general importance and determinative of the case.

[50] I propose the following question:

Do the Immigration Division and the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board have the jurisdiction to grant a permanent stay of proceedings based on an abuse of process on the basis of a delay which is alleged to have occurred following the signing of the subsection 44(1) report and/or subsection 44(2) referral?

[47] À l'audience, l'avocat du ministre a proposé la question suivante aux fins de certification :

[TRADUCTION] À la lumière de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Torre c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 591 (appel confirmé, 2016 CAF 48), la Section de l'immigration et la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont-elles compétence pour suspendre l'instance de façon définitive après avoir examiné des allégations d'abus de procédure occasionné par un retard qui aurait eu lieu durant le traitement par l'ASFC du rapport dont il est question au paragraphe 44 (1) ou du renvoi prévu au paragraphe 44 (2)?

[48] L'avocat de M. Najafi a proposé une question légèrement différente :

[TRADUCTION] À la lumière de l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, la Section de l'immigration et la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont-elles compétence pour suspendre l'instance de façon définitive pour abus de procédure occasionné par un retard qui aurait eu lieu après la signature du rapport dont il est question au paragraphe 44 (1) ou du renvoi prévu au paragraphe 44 (2)?

[49] La question de la compétence étant au cœur de la présente demande de contrôle judiciaire, je suis d'avis qu'elle satisfait au critère en matière de certification d'une question par la Cour énoncé à l'article 82.3 de la LIPR. En effet, il s'agit d'une question de portée générale et qu'elle est déterminante pour la présente affaire.

[50] Je propose la question suivante :

La Section de l'immigration et la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont-elles compétence pour suspendre de façon définitive une instance pour abus de procédure occasionné par un retard qui aurait eu lieu après la signature du rapport dont il est question au paragraphe 44 (1) ou du renvoi prévu au paragraphe 44 (2)?

VI. Conclusion

[51] The ID has broad jurisdiction to hear and determine all questions of law, fact and jurisdiction. In the appropriate circumstances, it may exercise its jurisdiction to stay an admissibility hearing. In the present case, the ID and the IAD reasonably concluded that the 13-year delay between the preparation and the referral of the section 44 admissibility report was so inordinate and unreasonable that it amounted to an abuse of process. In my view, this conclusion was reasonable.

[52] This application for judicial review is therefore dismissed and the above question is certified.

## JUDGMENT in IMM-3411-18

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application for judicial review is dismissed;
2. The following question is certified:

Do the Immigration Division and the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board have the jurisdiction to grant a permanent stay of proceedings based on an abuse of process on the basis of a delay which is alleged to have occurred following the signing of the subsection 44(1) report and/or subsection 44(2) referral?

VI. Conclusion

[51] La SI dispose d'une vaste compétence pour entendre et trancher toutes les questions de droit, de fait et de compétence. Lorsque les circonstances le justifient, elle peut exercer sa compétence de suspendre une enquête. En l'espèce, la SI et la SAI ont eu raison de conclure que le délai de 13 ans qui s'est écoulé entre la rédaction et le renvoi du rapport d'interdiction de territoire prévu à l'article 44 était à ce point excessif et déraisonnable qu'il constituait un abus de procédure. Je suis d'avis que cette conclusion était raisonnable.

[52] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée et la question susmentionnée est certifiée.

## JUGEMENT dans le dossier IMM-3411-18

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La question suivante est certifiée :

La Section de l'immigration et la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont-elles compétence pour suspendre de façon définitive une instance pour abus de procédure occasionné par un retard qui aurait eu lieu après la signature du rapport dont il est question au paragraphe 44 (1) ou du renvoi prévu au paragraphe 44 (2)?