

Konstantinos Boulis Appellant;

and

The Minister of Manpower and Immigration Respondent.

1972: March 13, 14; 1972: March 30.

Present: Abbott, Judson, Ritchie, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE IMMIGRATION APPEAL BOARD

Immigration—Deportation order—Appeal dismissed by Immigration Appeal Board—Discretionary power of the Board—Weight given to the evidence by the Board—Meaning of the words “on an appeal”—Jurisdiction of the Supreme Court—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 11, 14, 15(1) and 23(1).

Appellant was a Greek national who entered Canada by jumping ship, was arrested and subjected to a special inquiry, and was ordered to be deported. His appeal to the Immigration Appeal Board, asking it to exercise its exceptional jurisdiction under s. 15(1)(b)(i) and (ii) of the *Immigration Appeal Board Act*, was dismissed despite evidence tending to prove the existence of reasonable grounds for believing that deporting him to Greece would expose him to punishment for activities of a political character engaged in during his stay in Canada. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Abbott, Judson and Ritchie JJ.: The criteria by which the exercise of a statutory discretion must be judged have been defined in many authoritative cases, and it is well settled that if the discretion has been exercised *bona fide*, uninfluenced by irrelevant considerations and not arbitrarily or illegally, no court is entitled to interfere even if the court, had the discretion been theirs, might have exercised it otherwise. The Board made no error in law in refusing to exercise in favour of the appellant the discretion given to it under s. 15 of the *Immigration Appeal Board Act*.

Konstantinos Boulis Appellant;

et

Le Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration Intimé.

1972: les 13 et 14 mars; 1972: le 30 mars.

Présents: Les Juges Abbott, Judson, Ritchie, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

Immigration—Ordre d'expulsion—Commission d'appel de l'immigration rejetant appel—Pouvoir discrétionnaire de la Commission—Poids attribué par la Commission à la preuve—Sens des mots «visant un appel»—Compétence de la Cour suprême—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11, 14, 15(1), 23(1).

L'appelant qui est un grec entré au Canada en désertant un navire, a été arrêté, soumis à une enquête spéciale et est sous le coup d'une ordonnance d'expulsion. Son appel à la Commission d'appel de l'immigration lui demandant d'exercer la compétence exceptionnelle qu'elle possède en vertu de l'art. 15(1)b) (i) (ii) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, a été rejeté malgré les éléments de preuve tendant à établir l'existence de motifs raisonnables de croire que son expulsion vers la Grèce l'exposerait à être puni pour des activités de caractère politique pendant son séjour au Canada. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

Les Juges Abbott, Judson et Ritchie: Les critères selon lesquels il faut juger l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi font jurisprudence et il est admis que si le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi, sans influence d'aucune considération étrangère, ni de façon arbitraire ou illégale, aucune cour n'a le droit d'intervenir, même si cette cour eût peut-être exercé ce pouvoir discrétionnaire autrement s'il lui avait appartenu. La Commission n'a commis aucune erreur de droit en refusant d'exercer en faveur de l'appelant le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.

Per Pigeon and Laskin JJ.: The provisions of the Act that are material to the disposition of this appeal are ss. 11, 14, 15(1) and 23(1).

The decision of the Board on the application of s. 15(1), after dismissing an appeal from a deportation order, is as much a decision "on an appeal" as its affirmation of a deportation order. The words "on an appeal" mean "in the course of an appeal", and point to the entire course of the proceedings. This Court is not excluded from the scheme of review of which it is a part by its leave, save only that there must be a question of law, including a question of jurisdiction, involved.

The Board must not disregard credible evidence offered to prove the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the deportation order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardship. However, this Court's appellate jurisdiction in relation to a decision of the Board under s. 15(1)(b)(i) does not extend to the point of interference with the weight assigned by the Board to evidence where, either taken by itself or in relation to conflicting or modifying evidence, the Board must decide on its force in meeting the standards fixed by s. 15(1)(b)(i). The Parliament of Canada has made it clear that the granting of asylum should not rest on random or arbitrary discretion under s. 15(1)(b)(i), but rather that a claim to the Board's favourable interference may be realized through evidence upon the relevance and cogency of which the Board is to pronounce as a judicial tribunal.

APPEAL from a decision of the Immigration Appeal Board, dismissing an appeal from a deportation order. Appeal dismissed.

F. A. Brewin, Q.C., and W. Fox, for the appellant.

S. F. Froomkin, for the respondent.

The judgment of Abbott, Judson and Ritchie JJ. was delivered by

ABBOTT J.—The facts and the relevant provisions of the *Immigration Appeal Board Act* are set out in the reasons of my brother Laskin. As he has stated, the validity of the deportation order made against appellant was not contested

Les Juges Pigeon et Laskin: Les dispositions qu'il faut retenir pour décider le pourvoi sont les art. 11, 14, 15(1) et 23(1).

Une fois que la Commission a rejeté un appel d'une ordonnance d'expulsion, sa décision, quant à l'application de l'art. 15(1), est tout autant une décision «visant un appel» que celle de confirmer une ordonnance d'expulsion. Les mots «visant un appel» signifient «dans le cours d'un appel» et visent la totalité des procédures. Cette Cour n'est pas écartée du processus de révision auquel elle participe en accordant son autorisation, sous cette seule réserve qu'il y ait en jeu une question de droit, ce qui comprend une question de compétence.

La Commission ne doit pas négliger des preuves dignes de foi apportées en vue d'établir l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations. Cependant la compétence d'appel de cette Cour à l'égard d'une décision de la Commission rendue en vertu de l'art. 15(1)b(i) ne s'étend pas jusqu'à modifier le poids que la Commission a attribué à la preuve lorsque, considérée en elle-même ou à la lumière d'une preuve contradictoire ou divergente, la Commission doit décider de sa valeur en regard des critères établis par l'art. 15(1)b(i). Le Parlement du Canada a indiqué clairement que l'octroi de l'asile ne doit pas dépendre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fortuit ou arbitraire en vertu de l'art. 15(1)b(i), mais qu'on peut obtenir l'intervention favorable de la Commission en lui présentant une preuve dont la Commission doit déterminer la pertinence et le poids à la manière d'un tribunal judiciaire.

APPEL d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration rejetant l'appel d'une ordonnance d'expulsion. Appel rejeté.

F. A. Brewin, c.r., et W. Fox, pour l'appelant.

S. F. Froomkin, pour l'intimé.

Le jugement des Juges Abbott, Judson et Ritchie a été rendu par

LE JUGE ABBOTT—Les faits et les dispositions pertinentes de la *Loi sur la Commission d'appel de l'Immigration* sont énoncés dans les motifs de mon collègue le Juge Laskin. Comme il le dit, la validité de l'ordonnance d'expulsion

on the appeal to the Immigration Appeal Board, which was asked to exercise its exceptional jurisdiction under s. 15 of the said Act. That section gives the Board broad discretionary powers to allow a person to remain in Canada who is inadmissible under the *Immigration Act*. Before the section was enacted, such power was vested solely in the executive branch of government.

I agree with my brother Laskin that this Court has jurisdiction to entertain such an appeal. Indeed it did so recently in *Grillas v. The Minister of Manpower and Immigration* decided on December 20, 1971 (as yet unreported), although the grounds of law urged on that appeal were not the same as those put forward here.

In my opinion however, such an appeal can succeed only if it be shown that the Board (a) has refused to exercise its jurisdiction or (b) failed to exercise the discretion given under s. 15 in accordance with well established legal principles. As to those principles, Lord Macmillan speaking for the Judicial Committee said in *D. R. Fraser and Co. Ltd. v. Minister of National Revenue*¹, at p. 36:

The criteria by which the exercise of a statutory discretion must be judged have been defined in many authoritative cases, and it is well settled that if the discretion has been exercised bona fide, uninfluenced by irrelevant considerations and not arbitrarily or illegally, no court is entitled to interfere even if the court, had the discretion been theirs, might have exercised it otherwise.

In my opinion, the Board made no error in law in refusing to exercise in favour of the appellant the discretion given to it under s. 15 of the *Immigration Appeal Board Act*.

I would dismiss the appeal.

¹ [1949] A.C. 24.

rendue contre l'appelant n'a pas été contestée lors de l'appel à la Commission d'appel de l'immigration à qui on a demandé d'exercer la compétence exceptionnelle qu'elle possède en vertu de l'art. 15 de la Loi. Cet article confère à la Commission des pouvoirs discrétionnaires étendus lui permettant d'autoriser une personne qui n'est pas admissible en vertu de la *Loi sur l'immigration* à demeurer au Canada. Avant la mise en vigueur de cet article, cette faculté appartenait exclusivement au pouvoir exécutif.

Je suis d'accord avec mon collègue le Juge Laskin que cette Cour a compétence pour entendre un appel comme celui-ci. De fait, elle l'a fait récemment dans l'arrêt *Grillas c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* rendu le 20 décembre 1971 (non encore publié), bien que les moyens de droit invoqués lors de cet appel n'étaient pas les mêmes que ceux qu'on a présentés ici.

À mon avis, cependant, un appel ne peut réussir que si l'on établit que la Commission a) a refusé d'exercer sa compétence ou b) n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 15 conformément aux principes de droit bien établis. Quant à ces principes, Lord Macmillan, au nom du Comité judiciaire, dit dans l'arrêt *D. R. Fraser and Co. Ltd. c. Le ministre du Revenu national*¹, à la p. 36:

[TRADUCTION] Les critères selon lesquels il faut juger l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi ont été définis dans plusieurs arrêts qui font jurisprudence et il est admis que si le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi, sans influence d'aucune considération étrangère, ni de façon arbitraire ou illégale, aucune cour n'a le droit d'intervenir, même si cette cour eût peut-être exercé ce pouvoir discrétionnaire autrement s'il lui avait appartenu.

À mon avis, la Commission n'a commis aucune erreur de droit en refusant d'exercer en faveur de l'appelant le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.

Je suis d'avis de rejeter l'appel.

¹ [1949] A.C. 24.

The judgment of Pigeon and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J.—The appellant Konstantinos Boulis, who entered Canada when age 19 by jumping ship in Halifax on February 2, 1968, was ordered to be deported after having been arrested on April 1, 1969, and then subjected to a special inquiry on April 3, 1969. His appeal to the Immigration Appeal Board was dismissed on June 16, 1970, and the order of the Board, dated June 22, 1970, directed that the deportation order be executed as soon as practicable.

The validity of the deportation order was not contested on the appeal to the Board, which was asked rather to exercise its exceptional jurisdiction under s. 15(1), and in particular s. 15(1)(b)(i)(ii) of the *Immigration Appeal Board Act*, now R.S.C. 1970, c. I-3. The Board concluded in its written reasons that there were no grounds shown to warrant recourse in favour of the appellant to any of the remedies open under s. 15(1). Leave to appeal to this Court, subject to its jurisdiction to entertain the appeal, was given on the following question:

Did the Board err in law in declining to exercise its jurisdiction under s. 15(1)(b)(i) of the *Immigration Appeal Board Act* in favour of the applicant?

The provisions of the Act that are material to the disposition of this appeal, are ss. 11, 14, 15(1) and 23(1), and they read as follows:

11. A person against whom an order of deportation has been made under the provisions of the *Immigration Act* may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact or mixed law and fact.

14. The Board may dispose of an appeal under section 11 or section 12 by

- (a) allowing it;
- (b) dismissing it; or

Le jugement des Juges Pigeon et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—L'appelant Konstantinos Boulis, qui est entré au Canada à l'âge de 19 ans en désertant un navire à Halifax, le 2 février 1968, est sous le coup d'une ordonnance d'expulsion après avoir été arrêté le 1^{er} avril 1969 et par la suite soumis à une enquête spéciale le 3 avril 1969. Le 16 juin 1970, la Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel qu'il a interjeté et l'ordonnance de la Commission, datée du 22 juin 1970, prescrit l'exécution de l'ordonnance d'expulsion aussitôt que possible.

Dans l'appel à la Commission, on n'a pas contesté la validité de l'ordonnance d'expulsion, mais on lui a plutôt demandé d'exercer la compétence exceptionnelle qu'elle possède en vertu de l'art. 15(1), notamment l'art. 15(1)(b)(i)(ii) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, aujourd'hui S.R.C. 1970, c. I-3. La Commission a conclu, dans ses motifs écrits, qu'on n'avait pas établi de motif qui autoriserait de faire bénéficier l'appelant d'aucun des redressements possibles en vertu de l'art. 15(1). Cette Cour a accordé l'autorisation d'appeler, sous réserve de sa compétence pour recevoir l'appel, sur la question suivante:

La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en refusant d'exercer, en faveur du requérant, le pouvoir qu'elle a en vertu du sous-alinéa (i) de l'alinéa b) du par. 1 de l'art. 15 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*?

Les dispositions qu'il faut retenir pour décider le pourvoi sont les art. 11, 14, 15(1) et 23(1) qui se lisent ainsi:

11. Une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, peut, en se fondant sur un motif d'appel qui implique une question de droit ou une question de fait ou une question mixte de droit et de fait, interjeter appel à la Commission.

14. La Commission peut statuer sur un appel prévu à l'article 11 ou à l'article 12,

- a) en admettant l'appel;
- b) en rejetant l'appel; ou

(c) rendering the decision and making the order that the Special Inquiry Officer who presided at the hearing should have rendered and made.

15. (1) Where the Board dismisses an appeal against an order of deportation or makes an order of deportation pursuant to paragraph (c) of section 14, it shall direct that the order be executed as soon as practicable, except that

(a) in the case of a person who was a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to all the circumstances of the case, or

(b) in the case of a person who was not a permanent resident at the time of the making of the order of deportation, having regard to

(i) the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the order is carried out the person concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardship, or

(ii) the existence of compassionate or humanitarian considerations that in the opinion of the Board warrant the granting of special relief,

the Board may direct that the execution of the order of deportation be stayed, or may quash the order or quash the order and direct the grant of entry or landing to the person against whom the order was made.

23. (1) An appeal lies to the Supreme Court of Canada on any question of law, including a question of jurisdiction, from a decision of the Board on an appeal under this Act if leave to appeal is granted by that Court within fifteen days after the decision appealed from is pronounced or within such extended time as a judge of that Court may, for special reasons, allow.

Dealing first with the respondent's contention that this Court has no jurisdiction under s. 23(1) to entertain an appeal, even on a question of law, from the Board's refusal to act under s. 15(1)(b)(i), the submission is that a decision of the Board under s. 15(1) is not "a decision of the Board on an appeal under this Act", within s. 23(1). It is said that s. 14 alone indicates what is meant by a decision of the Board on an appeal; that since s. 15(1) comes into play only if the Board dismisses an appeal from a deportation order or itself makes a deportation order, it

c) en prononçant la décision et en rendant l'ordonnance que l'enquêteur spécial qui a présidé l'audition aurait dû prononcer et rendre.

15. (1) Lorsque la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend une ordonnance d'expulsion en conformité de l'alinéa 14 c), elle doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible. Toutefois,

a) dans le cas d'une personne qui était un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu de toutes les circonstances du cas, ou

b) dans le cas d'une personne qui n'était pas un résident permanent à l'époque où a été rendue l'ordonnance d'expulsion, compte tenu

(i) de l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance, la personne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations, ou

(ii) l'existence de motifs de pitié ou de considérations d'ordre humanitaire qui, de l'avis de la Commission justifient l'octroi d'un redressement spécial,

la Commission peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion ou peut annuler l'ordonnance et ordonner d'accorder à la personne contre qui l'ordonnance avait été rendue le droit d'entrée ou de débarquement.

23. (1) Sur une question de droit, y compris une question de compétence, il peut être porté à la Cour suprême du Canada un appel d'une décision de la Commission visant un appel prévu par la présente loi, si cette cour accorde la permission d'interjeter appel dans les quinze jours après le prononcé de la décision dont est appel ou dans tel délai supplémentaire qu'un juge de cette Cour peut accorder pour des motifs spéciaux.

D'abord, quant à la prétention de l'intimé selon laquelle cette Cour n'a pas, en vertu de l'art. 23(1), la compétence pour recevoir un appel, même sur une question de droit, du refus de la Commission d'appliquer l'art. 15(1)(b)(i), celui-ci soutient qu'une décision de la Commission rendue en vertu de l'art. 15(1) ne constitue pas «une décision de la Commission visant un appel en vertu de la présente loi», aux termes de l'art. 23(1). On affirme que seul l'art. 14 indique ce que signifie une décision de la Commission visant un appel et que, puisque l'art. 15(1) n'a

stands outside of the appellate jurisdiction confided to this Court; and this being so, the Board's deportation decision on an appeal circumscribes the matters that can go forward to this Court under s. 23(1).

I regard these submissions as putting too narrow a construction on the statutory jurisdiction of this Court. Section 15(1) confers upon the Board an exceptional jurisdiction associated with any appeal taken to it from a deportation order (or, indeed, with any appeal from the refusal to make a deportation order: see s. 12). The decision of the Board, after dismissing an appeal from a deportation order, on the application of s. 15(1) is as much a decision "on an appeal" as its affirmation of a deportation order. I see no reason to read the words "on an appeal" as if they included by extension the words "from a deportation order" or "from the refusal to make a deportation order". The words "on an appeal" are more easily susceptible of being read to mean "in the course of an appeal" or "on the hearing of an appeal", and point as much to the entire course of proceedings as to the narrower issue of the competency of a deportation order *per se*. I prefer the wider view which does not exclude this Court from the scheme of review of which it is a part by its leave, limited only by the requirement that there be a question of law, including a question of jurisdiction, involved.

Turning to the merits, counsel for the appellant made three points on the construction of s. 15(1)(b)(i), to which alone he limited his argument. First, it was his submission that since the Board is a judicial body, indeed, a court of record, under s. 7 of its constituent statute, it was obliged to give objective consideration to "the existence of reasonable grounds for believing" in the stated consequences that would ensue if the deportation order was executed. Second, it was his contention that if the evi-

d'application que si la Commission rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion ou rend, elle-même, une ordonnance d'expulsion, il échappe à la compétence d'appel attribuée à cette Cour, et, de ce fait, l'ordonnance d'expulsion de la Commission délimite les sujets qui peuvent se rendre jusqu'à cette Cour en vertu de l'art. 23(1).

Je considère que ces prétentions donnent une interprétation trop restrictive à la compétence statutaire de cette Cour. L'art. 15(1) confère à la Commission une compétence exceptionnelle à l'occasion d'un appel qui lui est soumis d'une ordonnance d'expulsion (ou, en fait, d'un appel du refus de rendre une ordonnance d'expulsion: voir l'art. 12). Une fois que la Commission a rejeté un appel d'une ordonnance d'expulsion, sa décision, quant à l'application de l'art. 15(1), est tout autant une décision «visant un appel» que celle de confirmer une ordonnance d'expulsion. Je ne vois pas de motif d'interpréter les mots «visant un appel» comme s'ils englobaient, par extension, les mots «d'une ordonnance d'expulsion» ou «du refus de rendre une ordonnance d'expulsion». Les mots «visant un appel» peuvent plus facilement s'interpréter comme signifiant «dans le cours d'un appel» ou «lors de l'audition d'un appel» et visent autant la totalité des procédures que la question plus restreinte du bien-fondé de l'ordonnance d'expulsion en elle-même. Je préfère l'interprétation plus large qui n'écarte pas cette Cour du processus de révision auquel elle participe en accordant son autorisation, sous cette seule réserve qu'il y ait en jeu une question de droit, ce qui comprend une question de compétence.

Quant au fond, l'avocat de l'appelant a soulevé trois points sur l'interprétation de l'article 15(1)(b)(i) auxquels il a limité sa plaidoirie. Premièrement, il prétend que puisque la Commission est un organisme judiciaire, une cour d'archives même en vertu de l'art. 7 de sa loi organique, elle était tenue d'analyser d'un point de vue objectif «l'existence de motifs raisonnables de croire» aux conséquences énoncées qui s'ensuivraient si l'ordonnance d'expulsion était exécutée. Deuxièmement, il soutient que si la

dence showed such reasonable grounds of belief to exist, the Board was required to exercise its remedial authority. Third, he asserted that in these circumstances the only discretion in the Board was as to which of the remedies to apply, that is, a stay of execution of the deportation order or the quashing thereof or quashing and concurrently granting entry or landing to the person affected. The last-mentioned remedy is the one the Board granted in the recent case of *Daniolos v. Minister of Manpower and Immigration*, decided on November 10, 1971, reasons being delivered on December 14, 1971. There it accepted and acted upon evidence that showed that the appellant, a 19-year old Greek citizen who was a member of Jehovah's Witnesses and a conscientious objector, and who jumped ship, was subject to military draft in Greece which did not recognize exemption on religious grounds, and that his refusal to be inducted would subject him to recurring terms of imprisonment upon each refusal until he reached the exemption age 50, and possibly to a death penalty if the country was at war or under emergency martial law as was then the case. The Board held that the evidence adduced to this effect, which was not challenged, brought the case within the provisions of s. 15(1)(b)(i) as to unusual hardship.

In support of the view of s. 15(1)(b)(i) which he advanced, counsel for the appellant contrasted the terms of s. 15(1)(b)(ii) which contain the qualifying phrase "in the opinion of the Board". He also asked the Court to note that s. 15(1)(b) is the only provision of Canadian immigration law dealing with political refugees, and hence should receive a liberal interpretation in favour of sanctuary.

I do not disagree with the submission that the Board must not disregard credible evidence offered to prove "the existence of reasonable grounds for believing that if execution of the [deportation] order is carried out the person

preuve a démontré l'existence de tels motifs raisonnables de croire, la Commission était tenue d'exercer son pouvoir de redressement. Troisièmement, il affirme que, dans ces circonstances, le seul pouvoir discrétionnaire qui appartient à la Commission porte sur le choix du redressement à appliquer, soit un sursis d'exécution de l'ordonnance d'expulsion, soit son annulation, soit son annulation et l'octroi en même temps du droit d'entrée ou de débarquement à la personne en cause. C'est ce dernier redressement que la Commission a accordé dans l'affaire *Daniolos c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, jugée le 10 novembre 1971 et dont les motifs ont été rendus le 14 décembre 1971. Dans cette affaire-là, la Commission s'est fondée sur une preuve qui montrait que l'appellant, qui était citoyen grec âgé de 19 ans, témoin de Jéhova et objecteur de conscience et qui avait déserté un navire, était sujet à la conscription en Grèce, qui ne reconnaît pas d'exception pour des motifs religieux, et que son refus de faire son service militaire le rendait passible de périodes d'emprisonnement consécutives chaque fois qu'il refuserait jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge limite, soit 50 ans, et peut-être de la peine de mort si le pays était en guerre ou soumis à la loi martiale d'urgence ce qui était le cas à ce moment-là. La Commission a jugé que la preuve présentée à cet égard et non contestée rendait les dispositions de l'art. 15(1)(b)(i) sur les tribulations graves applicables à l'affaire.

A l'appui de l'interprétation de l'art. 15(1)(b)(i) qu'il soumet, l'avocat de l'appellant a opposé les termes de l'art. 15(1)(b)(ii) qui renferme l'expression limitative «de l'avis de la Commission». Il a également fait observer que l'art. 15(1)(b) est la seule disposition de la loi canadienne sur l'immigration qui traite des réfugiés politiques et que, par conséquent, on doit lui donner une interprétation libérale dans le sens du droit d'asile.

J'accepte l'argument que la Commission ne doit pas négliger des preuves dignes de foi apportées en vue d'établir «l'existence de motifs raisonnables de croire que, si l'on procède à l'exécution de l'ordonnance [d'expulsion] la per-

concerned will be punished for activities of a political character or will suffer unusual hardship". This is all that the Board is required to have regard to under s. 15(1)(b)(i); in contrast, s. 15(1)(a) says simply that it have regard to all the circumstances in deciding upon the remedies prescribed, to which I have already alluded. But to treat s. 15(1)(b)(i) as pointing to an objective test of its provisions is not to foreclose the duty of the Board to weigh the evidence after it first decides that it is relevant and credible. On this view, the question that remains in this case is whether the Board erred in its assessment of the evidence, either by misstating or misunderstanding it or ignoring relevant portions thereof, to such a degree as to make its conclusion one that is not supportable on the evidence. I do not think that this Court's appellate jurisdiction in relation to a decision of the Board under s. 15(1)(b)(i) should be extended to the point of interference with the weight assigned by the Board to evidence where, either taken by itself or in relation to conflicting or modifying evidence, the Board must decide on its force in meeting the standards fixed by s. 15(1)(b)(i).

Evidence was led in this case on the appeal to the Board to show that the appellant was an opponent of the present regime in Greece, that he was a member of a youth organization that supported the opposition Papandreou group, that he had been called up for military service in Greece while he was in Canada, that he took part in two public political meetings in Toronto addressed by Andreas Papandreou, that he believed he was photographed by representatives of the present regime in Greece while carrying a placard at a Papandreou meeting in Toronto, and that he would face a court martial if he was returned to Greece because of failure to answer his military call-up, with a certain penalty of two years' imprisonment and possibly harsher treatment, not excluding torture, because of anti-government activities abroad.

sonne intéressée sera punie pour des activités d'un caractère politique ou soumise à de graves tribulations». C'est tout ce dont la Commission est obligée de tenir compte en vertu de l'art. 15(1)b(i); par contre l'article 15(1)a) dit simplement qu'elle doit tenir compte de toutes les circonstances du cas pour choisir parmi les redressements applicables dont j'ai déjà parlé. Toutefois, considérer que l'art. 15(1)b(i) définit un critère objectif de ses dispositions n'équivaut pas à empêcher la Commission de remplir son obligation d'apprécier la preuve après l'avoir jugée pertinente et digne de foi. Cela étant, la question qui reste à trancher dans la présente affaire est celle de savoir si la Commission a commis une erreur dans son appréciation de la preuve soit en la rapportant ou en la comprenant mal soit en méconnaissant certaines parties pertinentes au point de rendre la décision de la Commission contraire à la preuve. Je ne crois pas que la compétence d'appel de cette Cour à l'égard d'une décision de la Commission rendue en vertu de l'art. 15(1)b(i) devrait s'étendre jusqu'à modifier le poids que la Commission a attribué à la preuve lorsque, considérée en elle-même ou à la lumière d'une preuve contradictoire ou divergente, la Commission doit décider de sa valeur en regard des critères établis par l'art. 15(1)b(i).

Dans la présente affaire, lors de l'appel à la Commission, on a présenté une preuve tendant à établir que l'appelant est un adversaire du régime au pouvoir en Grèce, qu'il appartient à un mouvement de jeunes qui a appuyé le groupe d'opposition de M. Papandreou, qu'il a été appelé au service militaire en Grèce pendant qu'il était au Canada, qu'il a participé, à Toronto, à deux assemblées politiques où M. Andreas Papandreou a porté la parole, qu'il croit avoir été photographié par des représentants du régime au pouvoir en Grèce alors qu'il portait une pancarte lors d'une assemblée en faveur de M. Papandreou, à Toronto, que s'il était renvoyé en Grèce il serait traduit en cour martiale pour n'avoir pas répondu à l'appel au service militaire, qu'on lui infligerait une peine certaine de deux ans d'emprisonnement et peut-être un traitement plus sévère, dont il ne faut

Evidence on this last-mentioned point was given by a Canadian citizen of Greek origin who had been in Canada since 1955, had been a Greek army officer and was for some ten years executive secretary of a Greek community organization in Toronto and was also a Papandreou supporter. He asserted that the present Greek regime, which he described as ruthless and brutal, had a representative organization in Toronto which engaged in intimidation, and whose activities included the sending of names and photographs to Greece of persons of Greek origin who opposed the regime. The intimidation was that newspaper pictures of the Papandreou meeting at which the appellant carried a placard were sent to Greece.

I have highlighted in this recital the portions of the evidence that were directed to show the existence of reasonable grounds for believing that deportation of the appellant to Greece would subject him to punishment for activities of a political character. In the main, reliance was put on activities in Toronto because it appears that the appellant was abroad as a seaman when the present Greek regime took power, and on his return to Greece he was inactive politically. There was evidence that the appellant had proved himself to be hard-working and enterprising since his illegal entry into Canada.

The appellant was cross-examined by counsel for the respondent and his supporting witness was examined further by the Chairman of the Board. Counsel for the respondent in addressing the Board pointed out that the appellant did not seek political asylum but was in fact arrested.

The Board's reasons for refusing to exercise its statutory power under s. 15(1)(b)(i) were attacked in this Court on three grounds. It was said, first, that the Board erred and introduced an extraneous consideration in stating that "at no time during the [Special] Inquiry did the

pas exclure la torture, à cause de son activité contre le gouvernement à l'étranger.

Un témoignage sur ce dernier point a été apporté par un Canadien d'origine grecque qui demeure au Canada depuis 1955, qui a été officier de l'armée grecque et, pendant une dizaine d'années, secrétaire administratif d'une association de la colonie grecque de Toronto, et qui était aussi un partisan de M. Papandreou. Il a affirmé que le régime au pouvoir en Grèce, qu'il a décrit comme brutal et sans pitié, a, à Toronto, des représentants qui pratiquent l'intimidation et qui, entre autres activités, transmettent en Grèce les noms et des photographies de personnes d'origine grecque qui s'opposent au régime. On a prétendu que les photographies parues dans le journal de l'assemblée de M. Papandreou au cours de laquelle l'appelant portait une pancarte ont été expédiées en Grèce.

J'ai fait ressortir, dans cet exposé, les éléments de la preuve qui tendent à établir l'existence de motifs raisonnables de croire que l'expulsion de l'appelant vers la Grèce l'exposerait à être puni pour des activités de caractère politique. On a surtout invoqué les activités de Toronto parce qu'il paraît que l'appelant était à l'étranger comme marin quand le régime grec actuel a pris le pouvoir et qu'après son retour en Grèce il ne s'est pas mêlé de politique. La preuve démontre que l'appelant s'est révélé bon travailleur doué d'initiative depuis son entrée illégale au Canada.

L'avocat de l'intimé a contre-interrogé l'appelant et le président de la Commission a, en plus, interrogé le témoin présenté par l'appelant. L'avocat de l'intimé a souligné dans sa plaidoirie devant la Commission que l'appelant n'avait pas demandé l'asile politique, mais qu'il avait été plutôt arrêté.

Les motifs de la Commission de refuser d'exercer le pouvoir statuaire qu'elle possède en vertu de l'art. 15(1)b(i) ont été contestés sur trois chefs. On a affirmé, premièrement, que la Commission a commis une erreur et amené un élément étranger à la question en affirmant

appellant give any evidence which had any relevance to political persecution". The contention was that such evidence would be immaterial at a special inquiry since the officer holding it had no such exceptional jurisdiction as is conferred upon the Board by s. 15(1)(b). It appears, however, that the Board spoke as it did after referring to evidence given by the appellant at the special inquiry that he did not report to an immigration officer because he was afraid; and he was then asked why he was afraid, but made no answer.

The second ground of attack was that the Board ignored the evidence of the supporting witness. I do not so read its reasons. It is clear that the Board considered that evidence but did not give equal weight to all the expressions of opinion of what would likely happen to the appellant if he was returned to Greece. It was on the basis of that evidence that the following appears in the Board's reasons:

The Board is aware that the appellant will serve extra time in the army for avoiding his draft illegally and for having broken a seaman's contract. An obligation on the part of the person concerned to undertake military service on behalf of the country of which he is a citizen is not a ground, so far as the appellant is concerned, for the exercise of the Board's equitable jurisdiction under Section 15(1)(b)(i) or (ii).

The third submission in relation to the Board's reasons was that it gave no weight to the political activities of the appellant in Toronto in opposition to the Greek regime. These activities as related in the evidence were mentioned by the Board in its reasons, and I cannot conclude that the Board simply ignored them. More likely the Board did not consider them to be of such a character as alone or in association with the other evidence would give reasonable ground for believing that the appellant, because of such activities, "will be punished" or "will suffer unusual hardship" if returned to Greece.

qu'«à aucun moment de l'enquête [spéciale] l'appellant n'a apporté de preuve ayant un rapport quelconque avec la persécution politique». On a prétendu qu'une telle preuve ne serait pas pertinente lors d'une enquête spéciale puisque l'enquêteur qui y préside n'a pas le pouvoir exceptionnel dont la Commission jouit en vertu de l'art. 15(1)b). Il semble cependant que la Commission s'est exprimée de la sorte après à propos du témoignage que l'appellant a donné à l'enquête spéciale et selon lequel il ne se serait pas présenté à un fonctionnaire de l'immigration parce qu'il aurait eu peur; on lui a alors demandé de quoi il avait peur, mais il n'a pas répondu.

Le second chef de contestation c'est que la Commission n'aurait pas tenu compte de la déposition du témoin d'appui. Ce n'est pas ainsi que j'interprète les motifs de la Commission. Il est clair que la Commission en a tenu compte, mais n'a pas accordé le même poids à toutes les expressions d'opinions au sujet de ce qui arriverait peut-être à l'appellant s'il était renvoyé en Grèce. C'est en raison de ce témoignage que ce qui suit se trouve aux motifs de la Commission:

[TRADUCTION] La Commission est consciente du fait que l'appellant devra prolonger son service militaire pour s'être illégalement soustrait à sa mobilisation et pour avoir rompu un engagement de marin. L'obligation de l'intéressé de faire son service militaire dans le pays dont il est citoyen n'est pas un motif, pour autant que l'appellant est concerné, pour la Commission d'exercer le pouvoir d'équité qu'elle a en vertu des alinéas 15(1)b)(i) et (ii).

Le troisième argument fondé sur les motifs de la Commission c'est que la Commission n'aurait pas donné de poids aux activités politiques auxquelles s'est livré l'appellant à Toronto par opposition au régime grec. La Commission a fait mention de ces activités telles que les témoignages les rapportent, aussi je ne puis conclure que la Commission n'en a tout simplement pas tenu compte. Plus probablement, la Commission ne les a pas jugées de nature telle qu'en elles-mêmes ou rapprochées du reste de la preuve elles fournissent un motif raisonnable de croire que l'appellant, à cause de ces activités, «sera

Parliament has imposed an onerous as well as sensitive duty on the Board to deal with claims for political asylum and to apply compassionate or humanitarian consideration to claims of lawful entry to Canada. The judicialization of power to grant entry in such cases necessarily involves the Board in difficult questions of assessing evidence, because its judgment on the reasonableness of grounds of belief that a deportee *will* be punished for political activities or *will* suffer unusual hardship (the italics are mine) if the deportation is carried out, involves it in estimating the policies and reactions of foreign governmental authorities in relation to their nationals who claim asylum in Canada when unable to establish a claim to entry under the regular prescriptions. The Parliament of Canada has made it clear, in my opinion, that the granting of asylum should rest not on random or arbitrary discretion under s. 15(1)(b)(i) but rather that a claim to the Board's favourable interference may be realized through evidence upon the relevance and cogency of which the Board is to pronounce as a judicial tribunal. The Board has thus been charged with a responsibility which has heretofore been an executive one. The right of appeal to this Court is proof enough that the carrying out of this responsibility was not to be unsupervised. At the same time, the Board must be accorded the trust in its careful and fair dealing with the cases that come before it for s. 15(1)(b) relief that its status as an independent court of record demands. Its reasons are not to be read microscopically; it is enough if they show a grasp of the issues that are raised by s. 15(1)(b) and of the evidence addressed to them, without detailed reference. The record is available as a check on the Board's conclusions.

puni» ou «soumis à de graves tribulations», s'il est renvoyé en Grèce.

Le Parlement a imposé à la Commission la tâche à la fois lourde et délicate de se prononcer sur des demandes d'asile politique et de retenir, dans l'examen des demandes d'entrée légale au Canada, des motifs de pitié ou des considérations d'ordre humanitaire. Du fait que le pouvoir d'accorder le droit d'entrée dans les cas de ce genre est un pouvoir judiciaire, la Commission est saisie de questions difficiles quant à l'appréciation de la preuve, parce que son jugement sur le caractère raisonnable des motifs de croire que l'expulsé *sera* puni pour des activités politiques ou *sera* soumis à de graves tribulations (j'ai mis des mots en italique) si l'ordre d'expulsion est exécuté comporte l'appréciation des politiques et réactions des autorités gouvernementales de pays étrangers à l'égard de leurs nationaux qui demandent l'asile au Canada quand ils ne peuvent être admis conformément aux exigences régulières. A mon avis, le Parlement du Canada a indiqué clairement que l'octroi de l'asile ne doit pas dépendre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fortuit ou arbitraire en vertu de l'art. 15(1)(b)(i), mais qu'on peut obtenir l'intervention favorable de la Commission en lui présentant une preuve dont la Commission doit déterminer la pertinence et le poids à la manière d'un tribunal judiciaire. La Commission a donc été investie d'une fonction qui auparavant appartenait au pouvoir exécutif. Le droit d'appel à cette Cour montre bien que l'exercice de cette fonction ne doit pas se faire sans surveillance. D'autre part, il faut accorder à la Commission la confiance que son statut de cour d'archives indépendante commande pour ce qui est d'un examen soigneux et juste des demandes de redressement qui lui sont faites en vertu de l'art. 15(1)(b). Il ne faut pas examiner ses motifs à la loupe, il suffit qu'ils laissent voir une compréhension des questions que l'art. 15(1)(b) soulève et de la preuve qui porte sur ces questions, sans mention détaillée. Le dossier est disponible pour fin de contrôle des conclusions de la Commission.

Argument was addressed to this Court on the inapplicability of the principles of the majority in *Liversidge v. Anderson*²; and the notable dissent of Lord Atkin as well as the reception of *Liversidge v. Anderson* in later English cases were brought to this Court's attention. It is, of course, clear that the present case, governed as it is by a statute of a different order, does not call upon the Court to stand between a subject and the executive. It is rather a Court to which the high matter of privileged entry to Canada for permanent residence is committed, and it is enough to make this distinction from *Liversidge v. Anderson* without embarking on an examination of its foundations.

I do not find any error in the present case to warrant this Court in interfering with the Board's refusal to act in favour of the appellant under s. 15(1)(b)(i). I would, accordingly, dismiss the appeal.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Fox & Berg, Toronto.

Solicitor for the respondent: D. S. Maxwell, Ottawa.

On a invoqué en cette Cour la question de l'inapplicabilité des principes énoncés dans l'avis de la majorité dans l'arrêt *Liversidge v. Anderson*²; on a aussi signalé à l'attention de la Cour la dissidence notable de Lord Atkin et l'accueil fait à cet arrêt dans d'autres décisions anglaises par la suite. Il est clair, évidemment, que la présente affaire, régie par une loi de nature différente, n'exige pas de la Cour qu'elle s'interpose entre un justiciable et le pouvoir exécutif. Il s'agit plutôt d'un tribunal à qui a été confiée la question importante de l'entrée au Canada par privilège pour y résider en permanence et il suffit d'apporter cette distinction par rapport à l'arrêt *Liversidge v. Anderson* sans entreprendre d'en examiner les fondements.

Je ne trouve aucune erreur, dans la présente affaire, qui justifierait cette Cour de modifier la décision de la Commission de refuser d'agir en faveur de l'appelant en vertu de l'art. 15(1)b(i). En conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Appel rejeté.

Procureurs de l'appelant: Fox & Berg, Toronto.

Procureur de l'intimé: D. S. Maxwell, Ottawa.

² [1942] A.C. 206.

² [1942] A.C. 206.