

IMM-1367-02
2002 FCT 1259

IMM-1367-02
2002 CFPI 1259

Iraj Rezaei (*Applicant*)

Iraj Rezaei (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

and

et

The Immigration and Refugee Board (*Intervener*)

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (*intervenante*)

INDEXED AS: REZAEI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: REZAEI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Trial Division, Beaudry J.—Vancouver, November 6; Ottawa, December 5, 2002.

Section de première instance, juge Beaudry—Vancouver, 6 novembre; Ottawa, 5 décembre 2002.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Immigration consultant banned by Assistant Deputy Chairperson (ADC) from appearing before IRB — ADC delegated responsibility by IRB Chairperson to investigate consultant, take remedial action as necessary when concerns arose as to consultant's conduct — Consultant advised as to particulars of alleged misconduct but not complainants' names — Consultant advised of findings of fact, proposed sanctions — Following correspondence, hearing, ADC refused to reopen factual findings, indicated discipline imposed — Judicial review application rejected — Argued that Board lacking jurisdiction to impose general ban, could only ban in particular case — Question of applicant's capacity to act before IRB is procedural matter — At hearing, only substantive rights those of parties: claimant, MCI — S.C.C. decision in Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration) given broad judicial treatment, not distinguishable — Tribunals empowered to control own procedures — Impugned decision did not have to be made by Chairperson — Denying IRB jurisdiction to ensure integrity of process disservice to stakeholders: claimants, Canadian public — Delays, disruptions ensuing if applicant banned from specific hearings only — Applicant afforded adequate disclosure, not denied fair hearing — Names of complainants ascertainable from own files — Non-disclosure complaint untimely.

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Consultant en immigration interdit de comparaître devant la CISR par la vice-présidente adjointe (VPA) — Le président de la CISR a délégué à la VPA la responsabilité de mener une enquête au sujet du consultant, de prendre les mesures correctives nécessaires, à la suite des doutes qui avaient surgi quant à la conduite du consultant — Le consultant a été avisé des faits qui lui étaient reprochés mais non des noms des plaignants — Le consultant a été avisé des conclusions de fait et des sanctions prévues — À la suite d'un échange de lettres et d'une audience, la VPA a refusé de rouvrir les conclusions factuelles et a mentionné qu'elle prenait des mesures disciplinaires — La demande de contrôle judiciaire est rejetée — Il a été soutenu que la Commission n'avait pas la compétence pour imposer une interdiction générale et qu'elle ne pouvait imposer une interdiction que pour une cause en particulier — La question relative à la capacité du demandeur d'agir devant la Commission constitue une question procédurale — À l'audience, les seuls droits substantiels sont ceux des parties: le revendicateur et le MCI — L'arrêt de la C.S.C. dans l'affaire Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) a reçu une interprétation judiciaire large et il n'y a pas lieu de faire une distinction d'avec la présente affaire — Les tribunaux ont le pouvoir de fixer leur propre procédure — La décision attaquée n'avait pas à être prise par le président — Nier à la CISR la compétence de protéger l'intégrité de son processus desservirait les intéressés: les revendicateurs et la population canadienne — Des délais et des perturbations s'ensuivraient si le demandeur ne se voyait interdire de comparaître que dans certaines audiences données — Le demandeur a reçu une communication adéquate de la preuve et on ne lui a pas refusé

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Assistant Deputy Chairperson (ADC) of Immigration and Refugee Board's Appeal Division refusing to reopen decision banning immigration consultant from practice before IRB — Whether Board having jurisdiction to impose blanket practice ban — Whether procedural fairness rules observed — Right to practice before Board is procedural matter, within Board's competence — Power not improperly delegated to ADC by Board Chairperson — S.C.C. decision in Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration) given broad application in case law, administrative tribunals, in procedural matters, masters in own house — IRB may impose general ban if thought necessary to preserve integrity of tribunal process — No breach of procedural fairness herein — Unnecessary to disclose claimants' names as same revealed by search of consultant's own files — Not denied fair oral hearing.

This was an application for judicial review of the decision of the Assistant Deputy Chairperson (ADC) of the Immigration Appeal Division refusing to reopen factual findings concerning the practice before the Immigration and Refugee Board (IRB) of applicant, Iraj Rezaei, an immigration consultant. Rouleau J. granted the IRB intervener status on the jurisdictional issue: whether the ADC had jurisdiction to rule that applicant could not practice before the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and to discipline applicant under a power delegated by the Chairperson. There was also an issue as to procedural fairness.

The applicant, a non-lawyer, acts for clients before the CRDD of the IRB and in late 2000 concerns began to arise regarding his conduct. Independently of the IRB investigation, applicant was charged with four counts of an offence against section 94.1 of the *Immigration Act*: attempting to organize entry to Canada by persons with false Canadian visas. His convictions, on all counts, were overturned upon appeal. The IRB Chairperson delegated to the ADC authority to investigate Rezaei and to take any remedial actions regarded as necessary to protect the integrity of CRDD proceedings. The ADC then wrote to Rezaei detailing his alleged misconducts, setting out particulars, dates and file numbers. The ADC later wrote again to Rezaei, with a copy to counsel, outlining her findings of fact and proposed sanctions. Counsel replied, providing letters from satisfied clients and suggesting that a three-year ban was

une audience équitable — Le demandeur pouvait trouver les noms des plaignants à partir de ses propres dossiers — La plainte relative à l'omission de communiquer n'a pas été faite en temps opportun.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — La vice-présidente adjointe (VPA) de la Section d'appel de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié a refusé de rouvrir la décision interdisant au consultant en immigration de pratiquer devant la CISR — La Commission avait-elle compétence pour imposer une interdiction générale de pratique? — Les règles d'équité procédurale ont-elles été observées? — Le droit de pratiquer devant la Commission est une question procédurale relevant de sa compétence — Pouvoir non irrégulièrement délégué à la VPA par le président de la Commission — L'arrêt de la C.S.C. dans l'affaire Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) a reçu une application large dans la jurisprudence quant au fait que les tribunaux administratifs, sur des questions procédurales, sont maîtres chez eux — La CISR peut imposer une interdiction générale si elle l'estime nécessaire pour préserver l'intégrité du processus du tribunal — Aucune violation de l'équité procédurale en l'espèce — Non nécessaire de communiquer les noms des plaignants, parce qu'une recherche dans les propres dossiers du consultant permet de les trouver — Une audience équitable n'a pas été refusée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la vice-présidente adjointe (VPA) de la Section d'appel de l'immigration refusant de rouvrir les conclusions factuelles relativement à la pratique devant la CISR du demandeur, Iraj Rezaei, un consultant en immigration. M. le juge Rouleau a accordé à la CISR le statut d'intervenante sur la question de compétence, à savoir si la VPA avait compétence pour décider que le demandeur ne pouvait pas pratiquer devant la Section du statut de réfugié (la SSR) et pour prendre, en vertu du pouvoir délégué par le président, des mesures disciplinaires à l'encontre du demandeur. Il y avait également une question en ce qui a trait à l'équité procédurale.

Le demandeur, qui n'est pas avocat, représente des clients devant la SSR de la CISR et, à la fin de 2000, sa conduite a fait surgir des doutes. Indépendamment de l'enquête de la CISR, le demandeur a été accusé de quatre chefs relatifs à l'article 94.1 de la *Loi sur l'immigration* pour tentative d'aide à des personnes devant leur permettre d'entrer au Canada au moyen de faux visas canadiens. Ses déclarations de culpabilité sur tous les chefs ont été annulées en appel. Le président de la CISR a délégué à la VPA le pouvoir d'enquêter au sujet de Rezaei et de prendre toute mesure corrective qu'elle pourrait estimer nécessaire pour protéger l'intégrité des instances de la SSR. La VPA a alors écrit à Rezaei énumérant ses inconnues présumées, précisant les faits, dates et numéros de dossier. La VPA a par la suite écrit une lettre à Rezaei, dont elle a envoyé une copie à son avocat, où elle exposait ses conclusions de fait

excessive by comparison with the suspensions imposed upon lawyers in disciplinary matters. In another letter, counsel again sought further and better particulars to which the ADC replied, stating that it was up to applicant to notify the IRB by whom he was represented in the current proceedings, an earlier Rule 39 Conference being considered a separate proceeding. Counsel then moved before the CRDD, seeking a declaration that either the Rule 39 Conference or the ADC's administrative inquiry be deemed abandoned as they were duplicate processes. Also sought were complainants' names along with a declaration that the Chairperson or his delegate lacked jurisdiction to suspend a consultant from practicing before the IRB. Following a hearing, attended by applicant and counsel, the ADC refused to reopen her factual findings and indicated that the discipline would be imposed. She found that adequate notice had been given as to the fact-finding proceedings and that procedural fairness requirements had been met. The submission, that a reasonable apprehension of bias resulted from her roles as "investigator, accuser and trier of fact", was rejected, the ADC taking the position that her only role had been as trier of facts. She denied involvement in the gathering of evidence.

Held, the application should be dismissed, counsel being allowed seven days from receipt of these reasons to serve and file submissions on certification.

Before this Court, it was argued on applicant's behalf that the powers of administrative officers are limited to those conferred upon them by statute. It was urged that there is no jurisdiction at large to ban someone from appearing before the CRDD; such an order can be made only with respect to a particular case. Furthermore, the Chairperson could not delegate his subsection 65(1) rule-making power. The Minister's argument was that applicant had failed to advance a principled basis for the proposition that the IRB cannot generally exclude someone from appearing if he has consistently demonstrated a disregard for the Board and the integrity of its process. The Board, as intervener, adopted the Minister's argument, that a tribunal, such as the IRB, is the master of its own procedure and must ensure the integrity and fairness of the hearing process.

Applicant was incorrect in suggesting that the question of his capacity to act before the Board was not a procedural

et les sanctions prévues. L'avocat a répondu, fournissant des lettres de clients satisfaits et laissant entendre qu'une interdiction de trois ans était excessive en comparaison avec les suspensions imposées aux avocats en matière disciplinaire. Dans une autre lettre, l'avocat a de nouveau demandé que des faits plus détaillés lui soient communiqués, ce à quoi la VPA a répondu en déclarant que c'était au demandeur d'aviser la CISR du nom de son représentant en la présente instance, une conférence R39 antérieure étant considérée comme une instance séparée. L'avocat a alors présenté une requête à la SSR visant à obtenir une déclaration selon laquelle l'une ou l'autre de la conférence R39 ou de l'enquête administrative de la VPA soit réputée abandonnée parce que cela constituait un dédoublement du processus. Il visait également à obtenir les noms des plaignants ainsi qu'une déclaration selon laquelle le président ou sa déléguée n'a pas compétence pour suspendre la pratique d'un consultant devant la CISR. À la suite d'une audience, à laquelle le demandeur et son avocat ont assisté, la VPA a refusé de rouvrir ses conclusions factuelles et a mentionné que la mesure disciplinaire serait imposée. Elle a conclu qu'un avis adéquat avait été donné en ce qui a trait à l'instance relative aux conclusions factuelles et que les exigences d'équité procédurale avaient été respectées. L'argument qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité du fait qu'elle était [TRADUCTION] «enquêteuse, accusatrice et juge des faits» a été rejeté, la VPA estimant que son seul rôle avait été celui de juge des faits. Elle a nié toute participation dans la cueillette des éléments de preuve.

Jugement: la demande est rejetée, l'avocat du demandeur peut signifier et déposer des observations concernant la certification dans les sept jours de la réception des présents motifs.

Devant la Cour, on a fait valoir au nom du demandeur que les pouvoirs des agents administratifs sont limités à ceux qui leur ont été conférés par la loi. On a insisté sur le fait qu'il n'existe pas de compétence générale pour empêcher quelqu'un de comparaître devant la SSR; une telle ordonnance ne peut être rendue que dans le contexte d'une cause en particulier. De plus, le président ne pouvait déléguer son pouvoir d'établir des règles en vertu du paragraphe 65(1). L'argument du ministre était que le demandeur n'avait pas réussi à présenter un fondement de principe permettant d'affirmer que la CISR ne peut pas, en général, empêcher quelqu'un de comparaître devant elle lorsqu'il a constamment démontré une indifférence à l'égard de la CISR et de l'intégrité de son processus. La Commission, à titre d'intervenante, a adopté l'argument du ministre selon lequel un tribunal, comme la CISR, est maître de sa propre procédure et a l'obligation de garantir l'intégrité et l'équité du processus d'audience.

Le demandeur avait tort de laisser entendre que la question relative à sa capacité d'agir devant la Commission ne

matter since it affected his substantive rights. At a hearing, the only substantive rights at issue are those of the parties: claimant and the Minister. Applicant sought to distinguish the decision of the Supreme Court of Canada in *Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, arguing that it stood only for the proposition that an adjournment is within an adjudicator's discretion. But the precedential value of that case could not be so limited, given the broad judicial treatment it has since received. In *Prassad*, Sopinka J. stated that as "a general rule, these tribunals are considered to be masters in their own house. In the absence of specific rules laid down by statute or regulation, they control their own procedures subject to the proviso that they comply with the rules of fairness, and, where they exercise judicial or quasi-judicial functions, the rules of natural justice". There is no statutory provision or regulation limiting the ability of the ADC to suspend anyone from appearing before the IRB. The impugned decision was not one that could be made only by the Board Chairperson. The ADC did not have to adhere to some rigid procedure in making this decision. She obeyed the rules of fairness and natural justice and that is all that was required. The ADC had not acted without regard to the particular circumstances concerning applicant. A denial that the IRB has jurisdiction to ensure the integrity of its processes would be a disservice to its stakeholders, including claimants and the Canadian public. The Board is not limited to banning applicant on a case-by-case basis if of the view that a broader ban is necessary to preserve the integrity of its process as a tribunal. To ban applicant from specific hearings only would result in frequent disruptions of its process due to claimants having to seek adjournments to secure new representatives and delay in terms of the time taken in members advising applicant he will not be heard.

As to procedural fairness, applicant says that he was not told the names of individual complainants and was given but brief summaries of the allegations. The rules of disclosure established by the Supreme Court in *Stinchcombe* have been held to apply to the CRDD. He suggested that the IRB had a positive duty to disclose all documentation it might rely upon to impeach him, which duty had not been met. He further submitted that the procedure followed herein violated his right to a fair hearing. The Minister countered by asserting that applicant had been advised in writing, in very specific terms, of the IRB's concerns but did not bother to respond until after the decision was rendered and was thus the author of his own misfortune.

constituait pas une question procédurale parce que cela affectait ses droits substantiels. Lors d'une audience, les seuls droits substantiels en cause sont ceux des parties: le revendicateur et le ministre. Le demandeur a cherché à établir une distinction d'avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, en soutenant qu'il ne faisait qu'établir le point limité que l'ajournement de l'instance fait partie du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre. Mais la valeur jurisprudentielle de cet arrêt ne pouvait pas être restreinte de cette manière, étant donné l'interprétation judiciaire large qu'il a reçue depuis. Dans l'arrêt *Prassad*, M. le juge Sopinka a déclaré qu'«[c]n règle générale, ces tribunaux sont considérés maîtres chez eux. En l'absence de règles précises établies par loi ou règlement, ils fixent leur propre procédure à la condition de respecter les règles de l'équité et, dans l'exercice de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de respecter les règles de justice naturelle». Il n'existe aucune disposition légale ni aucun règlement restreignant la capacité de la VPA de suspendre le droit de quiconque de comparaître devant la CISR. La décision contestée n'est pas de la nature de celles qui ne peuvent être imposées que par le président de la CISR. La VPA n'était pas tenue de suivre quelque procédure stricte en prenant cette décision. Elle a obéi aux règles d'équité et aux principes de justice naturelle et c'est tout ce qui était exigé. La VPA a agi en tenant compte des circonstances particulières du demandeur. Nier à la CISR la compétence de protéger l'intégrité de ses processus desservirait ses intéressés, notamment les revendicateurs et la population canadienne. La Commission n'est pas, sur la base du cas par cas, limitée à interdire au demandeur d'agir, si elle est d'avis qu'une interdiction plus large est nécessaire afin de préserver l'intégrité de son processus en tant que tribunal. N'interdire au demandeur de comparaître que dans certaines audiences données causerait de fréquentes perturbations de son processus en raison du fait que les revendicateurs auraient à demander des ajournements afin de retenir les services de nouveaux représentants et causerait des délais vu le temps pris par les membres pour aviser le demandeur qu'il ne serait pas entendu.

En ce qui a trait à l'équité procédurale, le demandeur affirme qu'on ne lui a pas fourni le nom de chacun des plaignants et qu'on ne lui a donné que de brefs résumés des allégations. Il a été décidé que les règles de communication de la preuve énoncées par la Cour suprême dans l'arrêt *Stinchcombe* s'appliquaient à la SSR. Il a laissé entendre que la CISR avait une obligation positive de communiquer toute la documentation qu'elle pourrait utiliser dans la procédure de sa révocation, laquelle obligation n'avait pas été respectée. Il a ajouté que la procédure suivie en l'espèce a violé son droit à une audience équitable. Le ministre a répliqué en affirmant que le demandeur avait été avisé par écrit dans des termes très précis relativement aux soupçons de la CISR mais qu'il ne s'était soucié de répondre qu'après que la décision eut été prise et qu'il a donc été l'artisan de son propre malheur.

Applicant was provided with adequate disclosure and not denied a fair oral hearing. The faults regarding disclosure that resulted in a successful judicial review application in the Federal Court Trial Division in *Nrecaj v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* were not here present. Applicant could have figured out the complainants' names by a careful search of his own files. Furthermore, applicant's complaints regarding non-disclosure were not advanced in a timely manner. The merits of this application would have been better served had he sought disclosure prior to the ADC rendering her decision instead of waiting to denounce the non-disclosure in Federal Court.

Le demandeur a reçu une communication adéquate de la preuve et ne s'est pas vu refuser une audience équitable. Les fautes concernant la communication de la preuve qui ont fait en sorte que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie par la Section de première instance de la Cour fédérale dans l'affaire *Nrecaj c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, n'étaient pas présentes en l'espèce. Le demandeur pouvait trouver les noms des plaignants en faisant une recherche attentive dans ses propres dossiers. De plus, les plaintes du demandeur concernant l'omission de communiquer les éléments de preuve n'ont pas été présentées en temps opportun. La présente demande aurait eu davantage de fondement s'il avait demandé la communication avant que la VPA prenne sa décision au lieu d'attendre d'être rendu à la Cour fédérale pour dénoncer l'omission de communiquer.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Convention Refugee Determination Division Rules, SOR/93-45, rr. 28, 39, 40.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 58(4) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 48), 65(1) (as am. *idem*, s. 55), 82.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19; S.C. 1992, c. 49, s. 73), 94.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 9; S.C. 1992, c. 49, s. 84).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1989] 1 S.C.R. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Law Society of British Columbia v. Mangat* (1998), 167 D.L.R. (4th) 723; [1999] 6 W.W.R. 588; 115 B.C.A.C. 50; 58 B.C.L.R. (3d) 280; 48 Imm. L.R. (2d) 170 (B.C.C.A.); aff'd [2001] 3 S.C.R. 113; (2001), 205 D.L.R. (4th) 577; [2002] 2 W.W.R. 201; 157 B.C.A.C. 161; 96 B.C.L.R. (3d) 1; 16 Imm. L.R. (3d) 1; 276 N.R. 339.

APPLIED:

R. v. Romanowicz (1999), 45 O.R. (3d) 506; 178 D.L.R. (4th) 466; 138 C.C.C. (3d) 225; 26 C.R. (5th) 246; 45 M.V.R. (3d) 294; 124 O.A.C. 100 (C.A.); *Chong v. Canada (Attorney General)* (1995), 104 F.T.R. 253 (F.C.T.D.).

DISTINGUISHED:

Nrecaj v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] 3 F.C. 630; (1993), 14 Admin. L.R.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 58(4) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 48), 65(1) (mod., *idem*, art. 55), 82.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 19; L.C. 1992, ch. 49, art. 73), 94.1 (édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 9; L.C. 1992, ch. 49, art. 84).
Règles de la section du statut de réfugié, DORS/93-45, art. 28, 39, 40.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 1 R.C.S. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Law Society of British Columbia c. Mangat* (1998), 167 D.L.R. (4th) 723; [1999] 6 W.W.R. 588; 115 B.C.A.C. 50; 58 B.C.L.R. (3d) 280; 48 Imm. L.R. (2d) 170 (C.A.C.-B.); conf. par [2001] 3 R.C.S. 113; (2001), 205 D.L.R. (4th) 577; [2002] 2 W.W.R. 201; 157 B.C.A.C. 161; 96 B.C.L.R. (3d) 1; 16 Imm. L.R. (3d) 1; 276 N.R. 339.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. c. Romanowicz (1999), 45 O.R. (3d) 506; 178 D.L.R. (4th) 466; 138 C.C.C. (3d) 225; 26 C.R. (5th) 246; 45 M.V.R. (3d) 294; 124 O.A.C. 100 (C.A.); *Chong c. Canada (Procureur général)* (1995), 104 F.T.R. 253 (C.F. 1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Nrecaj c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1993] 3 C.F. 630; (1993), 14 Admin.

(2d) 161; 65 F.T.R. 171; 20 Imm. L.R. (2d) 252 (T.D.).

REFERRED TO:

R. v. Lemonides (1997), 35 O.R. (3d) 611; 151 D.L.R. (4th) 546; 10 C.R. (5th) 135; 35 O.T.C. 23 (Gen. Div.); *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1996] 2 F.C. 668; (1996), 133 D.L.R. (4th) 565; 37 Admin. L.R. (2d) 241; 109 F.T.R. 96 (T.D.); *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 93; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Immigration Consultants: It's Time to Act: Ninth Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*. Ottawa: Queen's Printer, 1995 (Chairperson: Eleni Bakopanos).

APPLICATION for judicial review of the decision of the Assistant Deputy Chairperson of the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board banning an immigration consultant from practice before the Board. Application dismissed and question certified for consideration by the Federal Court of Appeal.

APPEARANCES:

Robert J. Kincaid for applicant.
Brenda Carbonell for respondent.
Joseph J. Arvay, Q.C. and *Mark G. Underhill* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Robert J. Kincaid Law Corporation, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Arvay Finlay, Victoria, for intervener.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] BEAUDRY J.: This is an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee

L.R. (2d) 161; 65 F.T.R. 171; 20 Imm. L.R. (2d) 252 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

R. v. Lemonides (1997), 35 O.R. (3d) 611; 151 D.L.R. (4th) 546; 10 C.R. (5th) 135; 35 O.T.C. 23 (Div. gén.); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1996] 2 C.F. 668; (1996), 133 D.L.R. (4th) 565; 37 Admin. L.R. (2d) 241; 109 F.T.R. 96 (1^{re} inst.); *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 93; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161.

DOCTRINE

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Les conseillers en immigration: le temps est venu d'agir: neuvième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration*. Ottawa: Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1995 (Présidente: Eleni Bakopanos).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la vice-présidente adjointe de la section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié interdisant à un consultant en immigration de pratiquer devant la Commission. Demande rejetée et question certifiée pour examen par la Cour d'appel fédérale.

ONT COMPARU:

Robert J. Kincaid pour le demandeur.
Brenda Carbonell pour le défendeur.
Joseph J. Arvay, c.r. et *Mark G. Underhill* pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Robert J. Kincaid Law Corporation, Vancouver, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.
Arvay Finlay, Victoria, pour l'intervenante.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE BEAUDRY: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission de

Board (IRB), pursuant to section 82.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 19; S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 (the Act). The applicant seeks judicial review of a decision by Sherry Wiebe, Assistant Deputy Chairperson (ADC) of the Immigration Appeal Division (IAD), to refuse to reopen factual findings made with respect to the practice of the applicant before the IRB. The applicant seeks, among other relief, the quashing of her decision.

[2] The IRB obtained intervener status by order of Rouleau J., dated October 25, 2002, on the jurisdictional issue only.

ISSUES

Jurisdictional Issue

[3] Did the ADC err in its conclusion that she had jurisdiction to determine that the applicant could not practice before the Convention Refugee Determination Division (CRDD), and that she had the jurisdiction to discipline the applicant for alleged complaints pursuant to power delegated from the Chairperson?

Procedural Fairness Issue

[4] Did the ADC commit breaches of natural justice?

[5] For the following reasons, the judicial review shall be dismissed.

BACKGROUND

[6] The applicant acts as an immigration consultant, representing clients before the IRB, particularly before the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the IRB. He is not a member of the Bar and does not purport to be a member. He acts as a non-lawyer representative on behalf of clients.

[7] Beginning in late 2000, concerns began to arise with respect to the conduct of the applicant before the IRB. Independently of the investigation of the IRB into

l'immigration et du statut de réfugié (la CISR), présentée en vertu de l'article 82.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 19; L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi). Le demandeur vise à obtenir le contrôle judiciaire d'une décision rendue par M^{me} Sherry Wiebe, vice-présidente adjointe (VPA) de la section d'appel de l'immigration (la SAI), refusant de rouvrir les conclusions factuelles formulées relativement à la pratique du demandeur devant la CISR. Le demandeur vise, entre autres réparations, l'annulation de sa décision.

[2] La CISR a obtenu le statut d'intervenante sur la question de compétence seulement, en vertu d'une ordonnance de M. le juge Rouleau, datée du 25 octobre 2002.

LES QUESTIONS EN LITIGE

La question de compétence

[3] Est-ce que la VPA a commis une erreur dans sa conclusion selon laquelle elle avait compétence pour décider que le demandeur ne pouvait pas pratiquer devant la section du statut de réfugié (la SSR) et qu'elle avait compétence, en vertu du pouvoir délégué par le président, pour prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du demandeur concernant des plaintes qui auraient été déposées?

La question d'équité procédurale

[4] Est-ce que la VPA a commis une violation de la justice naturelle?

[5] Pour les motifs exposés ci-dessous, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

LE CONTEXTE

[6] Le demandeur agit en tant que consultant en immigration, représentant des clients devant la CISR, en particulier devant la section du statut de réfugié (la SSR) de la CISR. Il n'est pas membre du Barreau et ne prétend pas l'être. Il agit comme représentant qui n'est pas avocat au nom de clients.

[7] À partir de la fin de 2000, la conduite du demandeur devant la CISR a fait surgir des doutes. Indépendamment de l'enquête de la CISR concernant la

the conduct of the applicant, the applicant was charged with four counts of attempting to organize the coming into Canada of certain persons by use of false Canadian visas, an offence under section 94.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 29, s. 9; S.C. 1992, c. 49, s. 84] of the Act. He was convicted, but the convictions on all counts were subsequently overturned on appeal.

[8] On March 8, 2001, Peter Showler, Chairperson of the IRB (Chairperson), notified the applicant that the IRB had concerns regarding his practice, and that the ADC was being delegated the authority to investigate this matter:

In my capacity as Chairperson . . . , I have delegated to Ms. Sherry Wiebe, Assistant Deputy Chairperson of the Immigration Appeal Division in Vancouver, my authority to find facts and take any remedial actions with respect to your practice before the Board that she may regard as necessary to safeguard and protect the integrity and effectiveness of [CRDD] proceedings.

[9] The ADC followed up on this with a letter of her own dated March 21, 2001. In this letter, she enumerated files on which the applicant worked. The applicant was alleged to have engaged in acts or omissions constituting misconduct in connection with those files. Particulars of these allegations were indicated by file number and the date of the alleged act or omission.

[10] On July 23, 2001, counsel for the applicant wrote to the Chairperson, with a copy to the ADC. In his letter, he acknowledged the March 8 letter, indicated that the convictions against the applicant were under appeal at the time, and denounced defamatory conduct in which IRB staff were alleged to have engaged with respect to the applicant.

[11] On August 2, 2001, the ADC addressed to the applicant, with a copy to counsel for the applicant, a letter outlining her findings of fact with respect to the alleged acts or omissions. She concluded the letter by stating the remedial sanctions that she proposed, and invited the applicant to respond by August 20, 2001.

[12] Counsel for the applicant responded to the ADC on August 9, 2001, with a preliminary reply addressing

conduite du demandeur, celui-ci a été accusé de quatre chefs de tentative d'aide à certaines personnes devant leur permettre d'entrer au Canada au moyen de faux visas canadiens, une infraction prévue par l'article 94.1 [édicte par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 29, art. 9; L.C. 1992, ch. 49, art. 84] de la Loi. Il a été déclaré coupable, mais les déclarations de culpabilité sur tous les chefs ont été par la suite annulées en appel.

[8] Le 8 mars 2001, Peter Showler, président de la CISR (le président), a avisé le demandeur que la CISR avait des réserves concernant sa pratique et qu'il déléguait à la VPA le pouvoir d'enquêter à ce sujet:

[TRADUCTION] En ma qualité de président [. . .], j'ai délégué à M^{me} Sherry Wiebe, vice-présidente adjointe de la section d'appel de l'immigration à Vancouver, mon pouvoir d'enquêter sur les faits et de prendre toute mesure corrective qu'elle peut estimer nécessaire relativement à votre pratique devant la Commission afin de sauvegarder et de protéger l'intégrité et l'efficacité des instances [de la SSR].

[9] La VPA a donné suite à cela en envoyant une lettre datée du 21 mars 2001. Dans cette lettre, elle énumérait les dossiers dans lesquels le demandeur avait travaillé. Par ses actes ou ses omissions, le demandeur se serait rendu coupable d'inconduite relativement à ces dossiers. Chacune des fautes alléguées renvoyait au numéro de dossier et à la date de l'omission ou de l'acte présumé.

[10] Le 23 juillet 2001, l'avocat du demandeur a écrit au président et il a fait parvenir une copie de cette lettre à la VPA. Dans sa lettre, il a accusé réception de la lettre du 8 mars, mentionné que les déclarations de culpabilité à l'encontre du demandeur faisaient alors l'objet d'un appel et a dénoncé le comportement diffamant que le personnel de la CISR aurait adopté envers le demandeur.

[11] Le 2 août 2001, la VPA a expédié une lettre au demandeur, dont elle a envoyé une copie à son avocat, où elle exposait ses conclusions de fait relativement aux omissions ou aux actes reprochés. Elle concluait sa lettre en énonçant les sanctions réparatrices qu'elle se proposait d'adopter et invitait le demandeur à lui répondre au plus tard le 20 août 2001.

[12] L'avocat du demandeur a répondu à la VPA le 9 août 2001. Sa réponse préliminaire traitait de

some of the jurisdictional and procedural concerns that the applicant has brought to the judicial review application before me.

[13] Further submissions by counsel for the applicant were made in a letter dated August 17, 2001, which he sent to the ADC. Under cover of that letter were several letters purported to be letters of reference from satisfied clients of the applicant or others in his community who could speak to his qualifications or character. Counsel for the applicant also enclosed two examples of disciplinary decisions released by the Law Society of British Columbia in support of the argument that the proposed three-year ban against the applicant from appearing before the IRB was unduly long in light of the suspensions handed down to members of the Bar for disciplinary infractions. Counsel also requested disclosure of information that would help him to understand the conduct which is the subject of the complaint and the identity of those behind the complaints.

[14] On October 3, 2001, counsel for the applicant reiterated his request for particulars of the conduct alleged against him. Counsel indicated that without such particulars, the applicant could not reply as requested.

[15] On October 11, 2001, the ADC replied, stating that although counsel represented the applicant in proceedings known as a Rule 39 Conference at an earlier time, the current factual determination process was a separate proceeding. It was the responsibility of the applicant to notify the IRB of his representation in these proceedings.

[16] On October 25, 2001, counsel served the following on the Refugee Claims Officer (RCO), CRDD: a notice of motion, the affidavit of the applicant and a written summary of facts and law. The motion sought relief pursuant to rules 28, 39 and 40 of the *Convention Refugee Determination Division Rules* [SOR/93-45] (the Rules).

[17] Among the relief sought before the CRDD was a declaration that either the Rule 39 Conference alluded to

quelques-unes des questions de compétence et de procédure que le demandeur a soulevées dans sa demande de contrôle judiciaire dont je suis saisi.

[13] D'autres observations ont été formulées par l'avocat du demandeur dans une lettre envoyée à la VPA le 17 août 2001. Jointes à cette lettre, il y avait plusieurs lettres censées être des lettres de référence de clients satisfaits du demandeur ou d'autres personnes dans sa collectivité pouvant parler de ses qualifications ou de sa réputation. L'avocat du demandeur a également joint deux exemples de décisions disciplinaires rendues par la Law Society of British Columbia, afin d'appuyer l'argument selon lequel l'interdiction de comparaître devant la CISR pendant trois ans que l'on se proposait d'imposer au demandeur était excessivement longue comparée aux suspensions prononcées contre les membres du Barreau pour des infractions disciplinaires. L'avocat a également demandé la communication des renseignements qui l'aideraient à comprendre la conduite faisant l'objet de la plainte et lui feraient connaître l'identité de ceux qui ont déposé les plaintes.

[14] Le 3 octobre 2001, l'avocat du demandeur a de nouveau demandé que lui soient communiqués les faits détaillés de la conduite reprochée à son client. L'avocat a mentionné que sans les renseignements demandés, le demandeur ne pourrait pas répondre comme on l'a invité à le faire.

[15] Dans sa réponse du 11 octobre 2001, la VPA a déclaré que, bien que l'avocat ait antérieurement représenté le demandeur dans une instance appelée conférence R39, le processus de détermination des faits alors en cours constituait une instance séparée et qu'il était de la responsabilité du demandeur d'aviser la CISR qu'il était représenté dans cette instance.

[16] Le 25 octobre 2001, l'avocat a fait signifier ce qui suit à l'agent chargé de la revendication (l'ACR), à la SSR: un avis de requête, l'affidavit du demandeur et un exposé sommaire des faits et du droit. La requête visait à obtenir réparation en vertu des articles 28, 39 et 40 des *Règles de la section du statut de réfugié* [DORS/93-45] (les Règles).

[17] Parmi les mesures de réparation demandées devant la SSR, il y avait une déclaration selon laquelle

above or the administrative inquiry of the ADC be deemed abandoned or withdrawn because they were duplicate processes. The applicant also sought disclosure of the names of the complainants whose complaints were mentioned in the March 21 letter, as well as prior correspondence referred to in the October 3 letter.

[18] The applicant also wanted a declaration that the Chairperson and his delegate do not have the jurisdiction to suspend or deny a consultant the ability to practice before the IRB. The applicant also sought a declaration that if such jurisdiction exists, the ADC lost that jurisdiction due to violations of procedural fairness.

CONTESTED DECISION

[19] Following a hearing held December 4, 2001, at which the applicant and his counsel were present before the ADC, the ADC issued a decision on March 14, 2002. In her decision, she expressed her refusal to reopen the factual findings that had been made against the applicant, and expressed her intention to exercise the proposed disciplinary action.

[20] The ADC found that the CRDD had the jurisdiction to exclude anyone from appearing before it on behalf of claimants. It was not necessary to await specific hearings to exclude representatives on a case-by-case basis.

[21] Procedural fairness and natural justice were discussed on two fronts. One was the adequacy of the notice of the proceedings given to the applicant and the other was the apprehension of bias.

[22] The ADC found that adequate notice was given to the applicant of the proceedings by which factual findings were being made and the date by which he was to respond. The ADC found that his explanations for his failure to respond were unacceptable, and that adequate notice was given. It could therefore not be said on this basis that procedural fairness was lacking.

l'une ou l'autre de la conférence R39 dont il a été question plus haut ou de l'enquête administrative de la VPA soit réputée abandonnée ou retirée, parce que cela constituait un dédoublement du processus. Le demandeur visait également à obtenir la communication des noms des plaignants dont les plaintes avaient été mentionnées dans la lettre du 21 mars, de même que la correspondance antérieure dont il avait été question dans la lettre du 3 octobre.

[18] Le demandeur désirait aussi une déclaration selon laquelle le président et sa déléguée n'ont pas compétence pour suspendre un consultant ou pour lui refuser la capacité de pratiquer devant la CISR. En outre, le demandeur visait à obtenir une déclaration selon laquelle, si une telle compétence existe, la VPA l'avait perdue du fait des violations à l'équité procédurale.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[19] À la suite d'une audience tenue devant la VPA le 4 décembre 2001, à laquelle le demandeur et son avocat étaient présents, la VPA a rendu une décision le 14 mars 2002. Dans sa décision, elle a exprimé son refus de rouvrir les conclusions factuelles qui avaient été formulées à l'encontre du demandeur et a exprimé son intention de prendre la mesure disciplinaire prévue.

[20] La VPA a conclu que la SSR avait compétence pour empêcher quiconque de comparaître devant elle au nom des revendicateurs. Il n'était pas nécessaire d'attendre certaines audiences pour exclure des représentants sur la base du cas par cas.

[21] L'équité procédurale et la justice naturelle ont été discutées sur deux fronts. L'un avait trait au caractère adéquat de l'avis de l'instance donné au demandeur et l'autre, à la crainte de partialité.

[22] La VPA a conclu que le demandeur avait reçu un avis adéquat de l'instance où des conclusions factuelles avaient été formulées et de la date à laquelle il devait répondre. La VPA a conclu que les explications du demandeur concernant son omission de répondre n'étaient pas acceptables et qu'un avis adéquat avait été donné. On ne pouvait donc pas prétendre, de ce fait, qu'il y avait eu un manquement à l'équité procédurale.

[23] The ADC rejected the argument that there would be a reasonable apprehension of bias by virtue of her being “investigator, accuser and trier of fact” (decision of the ADC, March 14, 2002, page 13). The ADC ruled that her only role was the trier of facts, and that she was not involved in any aspect of the gathering of evidence. Concerns were brought to the attention of the CRDD and she had been delegated the responsibility for this proceeding and provided supporting materials. Roles were therefore divided in a way that alleviated any reasonable apprehension of bias.

[24] The applicant was given an opportunity to respond before the deadline imposed by the ADC. If he desired an oral hearing at which he could confront and cross-examine his accusers, he had ample opportunity to do so by making requests of that nature before the deadline to respond. His failure to respond to the initial letters of March 2001 in a timely manner was responsible for any procedural gaps he now alleges.

[25] The ADC concluded on the above basis that the factual findings were carried out in a procedurally fair manner and within the jurisdiction of the CRDD. The motion to reopen the factual findings was therefore denied.

RELEVANT RULES AND STATUTORY PROVISIONS

[26] Rule 28 allows motions which are not otherwise contemplated in the Rules to be raised:

28. (1) Every application that is not provided for in these Rules shall be made by a party to the Refugee Division by motion, unless, where the application is made during a hearing, the members decide that, in the interests of justice, the application should be dealt with in some other manner.

(2) The motion shall consist of

(a) a notice specifying the grounds on which the motion is made;

(b) an affidavit setting out the facts on which the motion is based; and

[23] La VPA a rejeté l’argument qu’il y aurait une crainte raisonnable de partialité du fait qu’elle était [TRADUCTION] «enquêteuse, accusatrice et juge des faits» (décision de la VPA, 14 mars 2002, à la page 13). La VPA a tranché que son seul rôle avait été celui de juge des faits et qu’elle n’avait pas participé de quelque façon que ce soit à la cueillette des éléments de preuve. Des soupçons avaient été portés à l’attention de la SSR et on lui avait délégué la responsabilité de l’instance en cause et fourni les documents constituant la preuve. Les rôles étaient donc divisés d’une manière qui apaisait toute crainte raisonnable de partialité.

[24] Le demandeur a eu l’occasion de répondre dans le délai imposé par la VPA. S’il désirait une audience au cours de laquelle il pourrait confronter et contre-interroger ses accusateurs, il avait amplement l’occasion de le faire; il lui suffisait de faire des demandes en ce sens avant l’expiration du délai pour répondre. Son omission de répondre en temps opportun aux premières lettres de mars 2001 a été la cause des lacunes procédurales qu’il allègue maintenant.

[25] La VPA a conclu, en se fondant sur ce qui est mentionné ci-dessus, que les conclusions factuelles avaient résulté d’une procédure équitable et qu’elles relevaient de la compétence de la SSR. La requête visant à faire rouvrir les conclusions a donc été rejetée.

LES RÈGLES ET LES DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES

[26] L’article 28 des Règles permet les requêtes qui ne sont pas prévues autrement dans les Règles:

28. (1) Toute demande d’une partie qui n’est pas prévue par les présentes règles est présentée à la section du statut par voie de requête, sauf si elle est présentée au cours d’une audience et que les membres décident d’une autre façon de procéder dans l’intérêt de la justice.

(2) La requête consiste en:

a) un avis précisant les motifs de la requête;

b) un affidavit énonçant les faits sur lesquels repose la requête;

(c) a concise statement of the law and of the arguments that are relied on by the applicant.

c) un exposé succinct du droit et des arguments sur lesquels le requérant se fonde.

[27] The remaining subsections in rule 28, subsections (3) through (9), provide additional rules governing such motions whose reproduction here is not necessary. Rules 39 and 40 are general “catch-all” provisions for the Rules:

[27] Les autres paragraphes de l'article 28, les paragraphes (3) à (9), prévoient des règles additionnelles régissant ces requêtes et il n'est pas nécessaire de les reproduire ici. Les articles 39 et 40 sont des dispositions «fourre-tout»:

39. These Rules are not exhaustive and, where any matter that is not provided for in these Rules arises in the course of any proceeding, the Refugee Division may take whatever measures are necessary to provide for a full and proper hearing and to dispose of the matter expeditiously.

39. Les présentes règles ne sont pas exhaustives; en l'absence de dispositions sur des questions qui surviennent dans le cadre d'une procédure, la section du statut peut prendre les mesures voulues pour assurer une instruction approfondie de l'affaire et le règlement des questions de façon expéditive.

40. Where a party or a refugee hearing officer does not comply with a requirement of these Rules, the Refugee Division, on application made by the party or refugee hearing officer in accordance with rule 27, may permit the party or refugee hearing officer to remedy the non-compliance or may waive the requirement, where it is satisfied that no injustice is thereby likely to be caused to any party or the proceeding will not be unreasonably impeded.

40. En cas d'inobservation d'une exigence des présentes règles par une partie ou l'agent d'audience, la section du statut peut, sur réception d'une demande de la partie ou de l'agent d'audience, conforme à l'article 27, soit lui permettre de remédier au défaut, soit le dispenser de l'exigence, si elle est convaincue qu'une telle mesure ne risque pas de causer d'injustice aux parties ni d'entrave sérieuse à la procédure.

[28] The applicant cites subsection 65(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 55] of the Act and submits that this provision does not allow the Chairperson to delegate rule-making authority. The provision reads as follows:

[28] Le demandeur cite le paragraphe 65(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 55] de la Loi et soumet que cette disposition ne permet pas au président de déléguer son pouvoir d'établissement de règles. Cette disposition prévoit:

65. (1) Subject to the approval of the Governor in Council, the Chairperson, in consultation with the Deputy Chairperson (Convention Refugee Determination Division), the Deputy Chairperson (Immigration Appeal Division) and the Director General (Adjudication Division) may make rules

65. (1) Le président peut, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil et en consultation avec le vice-président de la section du statut, le vice-président de la section d'appel et le directeur général de la section d'arbitrage, établir des règles:

(a) governing the activities of, and the practice and procedure in, the Refugee Division, the Appeal Division and the Adjudication Division, including the functions of counsel employed by the Board;

a) régissant les travaux, la procédure et la pratique de chacune des sections et définissant les fonctions des conseils de la Commission;

(b) prescribing a system of priorities for dealing with matters before the Refugee Division, Appeal Division or Adjudication Division;

b) fixant un ordre de priorité pour l'étude des cas;

(c) prescribing the information that may be required under subsection 46.03(2) and the manner and the time within which it must be provided;

c) précisant la teneur, la forme, le délai de présentation et les modalités d'examen des renseignements prévus au paragraphe 46.03(2);

(d) governing the determination under subsection 69.1(7.1) of claims of persons who claim to be Convention refugees; and

d) régissant la procédure de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention prévue au paragraphe 69.1(7.1);

(e) prescribing any matter that is authorized by this Act to be prescribed by the rules.

e) en vue des autres mesures à prendre par ce moyen aux termes de la présente loi.

SUBMISSIONS

Jurisdiction—Applicant

[29] Powers of administrative officers are defined by the statute creating their office and must be found in that statute expressly or by necessary implication. There is no jurisdiction at large to prevent someone from appearing before the CRDD; such an order can only be made in the context of a particular case. In addition, the Chairperson cannot delegate the power to make rules under subsection 65(1) of the Act governing the practice and procedure of the IRB.

[30] *Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560 was invoked by the ADC in support of a finding that the CRDD is the master of its own procedure. However, *Prassad, supra*, itself held only that the adjournment of proceedings is in the discretion of the adjudicator. In addition, there are limitations, including the Constitution and natural justice, affecting the authority of an agency to determine its procedure.

[31] *R. v. Lemonides* (1997), 35 O.R. (3d) 611 (Gen. Div.) involved the power of agents to appear in summary conviction matters before criminal courts. Contrary to what the decision of the ADC suggests, *Lemonides, supra* did not state that the issue of whether a specific person could be barred from appearing before a court was simply a matter of procedure. Such a matter would have to be considered in each case before the court.

[32] Overall, a decision regarding who can appear before a board or tribunal is not a simple matter of procedure. It is a quasi-judicial decision, as it is a binding decision which affects the substantive rights of an individual. The ADC therefore misinterpreted the nature of the decision.

LES OBSERVATIONS

La compétence—le demandeur

[29] Les pouvoirs des agents administratifs sont définis par la loi créant leur fonction et se trouvent nécessairement dans cette loi, de manière expresse ou implicite. Il n'existe pas de compétence générale pour empêcher quelqu'un de comparaître devant la SSR; une telle ordonnance ne peut être rendue que dans le contexte d'une cause en particulier. En plus, le président ne peut déléguer son pouvoir d'établir des règles en vertu du paragraphe 65(1) de la Loi relativement à la pratique et à la procédure de la CISR.

[30] VPA a invoqué l'arrêt *Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, à l'appui de la conclusion selon laquelle la SSR est maître de sa propre procédure. Cependant, l'arrêt *Prassad*, précité, n'a fait qu'établir que l'ajournement d'une instance faisait partie du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre. En plus, il existe des restrictions, y compris la Constitution et la justice naturelle, affectant le pouvoir d'un organisme de décider de sa procédure.

[31] La décision *R. v. Lemonides* (1997), 35 O.R. (3d) 611 (Div. gén.) concernait le pouvoir des représentants de comparaître dans les poursuites par procédure sommaire devant les cours criminelles. Contrairement à ce que donne à entendre la décision de la VPA, la décision *Lemonides*, précitée, n'a pas établi que la question de savoir si une personne en particulier pouvait être empêchée de comparaître devant un tribunal constituait simplement une question de procédure. Il revient au tribunal d'examiner cette question dans chaque cause.

[32] En général, la décision quant à savoir qui peut comparaître devant une commission ou un tribunal ne constitue pas une simple question de procédure. Il s'agit d'une décision quasi judiciaire, puisqu'il s'agit d'une décision exécutoire qui affecte les droits substantiels d'une personne. La VPA a donc mal interprété la nature de la décision.

Jurisdiction—Respondent

[33] The applicant has not provided a principled basis for asserting that the IRB cannot generally exclude a representative from appearing before it where that representative has consistently demonstrated a disregard for the IRB and the integrity of its process.

[34] It is trite law that a tribunal is the master of its own procedure and has an obligation to ensure the integrity and fairness of the hearing process. The applicant has not adequately provided authority for his own position in this regard. Mere assertions do not constitute a reasonably arguable case.

[35] The respondent cites *Law Society of British Columbia v. Mangat* (1998), 167 D.L.R. (4th) 723 (B.C.C.A.); affd [2001] 3 S.C.R. 113; *Prassad*; and *R. v. Romanowicz* (1999), 45 O.R. (3d) 506 (C.A.).

[36] The respondent also argues that the IRB has an implicit jurisdiction to maintain its dignity and respect.

[37] The respondent asserts that to adopt the applicant's arguments would make no practical sense, and that it would be an abuse of process if each board member would have to deal with incompetence case by case.

[38] The delegation of power from the Chairperson to ADC is legal.

Jurisdiction—Intervener

[39] The intervener adopts the respondent's argument that the IRB is the master of its own procedure and can control the process.

[40] The IRB has the authority to examine the conduct of a person to ensure the integrity of the IRB also because an agent can appear on all divisions of the IRB. The best way to do so is to delegate its power to the ADC as was done in the case at bar.

La compétence—le défendeur

[33] Le demandeur n'a pas fourni de fondement de principe permettant d'affirmer que la CISR ne peut pas, en général, empêcher un représentant de comparaître devant elle lorsque ce représentant a constamment démontré une indifférence à l'égard de la CISR et de l'intégrité de son processus.

[34] Il est bien établi en droit qu'un tribunal est maître de sa propre procédure et a l'obligation de garantir l'intégrité et l'équité du processus d'audience. Le demandeur n'a pas fourni de jurisprudence adéquate pour justifier sa position à cet égard. De simples affirmations ne peuvent constituer une cause raisonnablement défendable.

[35] Le défendeur renvoie aux arrêts *Law Society of British Columbia v. Mangat* (1998), 167 D.L.R. (4th) 723 (C.A.C.-B.); conf. par [2001] 3 R.C.S. 113; *Prassad*; et *R. c. Romanowicz* (1999), 45 O.R. (3d) 506 (C.A.).

[36] Le défendeur soutient également que la CISR possède la compétence inhérente de maintenir sa dignité et d'imposer le respect.

[37] Le défendeur affirme que d'adopter les arguments du demandeur n'aurait aucun sens en pratique et que cela constituerait un abus de procédure si chaque membre de la Commission devait régler les cas d'incompétence un à un.

[38] La délégation de pouvoir du président vers la VPA est légale.

La compétence—l'intervenante

[39] L'intervenante adopte l'argument du défendeur selon lequel la CISR est maître de sa propre procédure et de son processus d'audience.

[40] La CISR possède le pouvoir d'examiner la conduite d'une personne afin de garantir son intégrité et aussi parce qu'un représentant peut comparaître devant toutes les sections de la CISR. La meilleure façon de le faire est de déléguer son pouvoir à la VPA comme cela a été fait en l'espèce.

[41] It is not necessary to have a statutory provision because it is in the inherent jurisdiction of the IRB to do what it did.

Procedural Fairness

Applicant

[42] Several principles of natural justice were outlined in *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1996] 2 F.C. 668 (T.D.). The applicant was never provided with the names of individual complainants; he was only given brief summaries of the allegations against him.

[43] The principles of disclosure set out in *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326 were confirmed in *Nrecaj v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 3 F.C. 630 (T.D.) as applying to the IRB and, in particular, to the CRDD. The IRB has a positive duty to disclose all documentation that it will or may use to impeach the applicant or that forms the basis of the complaint. This duty was not met.

[44] The factors which, according to judicial precedents, suggest that an oral hearing is a necessary element of procedural fairness, are present in this case. The procedure adopted by the Tribunal in the March 21, 2001 letter violated the right of the applicant to a fair hearing. His right to full answer and defence was limited to an opportunity to respond to written summaries of what was alleged against him. It was not a necessary condition that he request that the proper elements of fundamental justice be applied.

[45] It is also a breach of natural justice to rely on evidence from other proceedings. By noting what complainants stated in their own hearings and invoking those statements in the letter to the applicant, the ADC committed such a breach.

[46] The IRB indicated in one of its communications that it would be in touch with counsel regarding a matter

[41] Une disposition légale n'est pas nécessaire, puisqu'il est de la compétence inhérente de la CISR de faire ce qu'elle a fait.

L'équité procédurale

Le demandeur

[42] Plusieurs principes de justice naturelle ont été exposés dans la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1996] 2 C.F. 668 (1^{re} inst.). On n'a jamais fourni au demandeur le nom de chacun des plaignants; on ne lui a donné que de brefs résumés des allégations soulevées contre lui.

[43] Les principes de communication de la preuve énoncés dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326, ont été confirmés dans la décision *Nrecaj c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 3 C.F. 630 (1^{re} inst.) comme s'appliquant à la CISR et, en particulier, à la SSR. La CISR a une obligation positive de communiquer toute la documentation qu'elle utilisera ou qu'elle pourra utiliser dans la procédure de révocation du demandeur ou qui constitue le fondement de la plainte. Cette obligation n'a pas été respectée.

[44] Les facteurs qui, selon la jurisprudence, donnent à penser qu'une audience constitue un élément nécessaire de l'équité procédurale, sont présents en l'espèce. La procédure adoptée par le tribunal dans la lettre du 21 mars 2001 violait le droit du demandeur à une audience équitable. Son droit à une défense pleine et entière a été limité à une possibilité de répondre à des résumés écrits de ce qui était allégué contre lui. Il n'était pas absolument nécessaire qu'il demande que les éléments de justice fondamentale adéquats soient appliqués.

[45] Le fait d'invoquer des éléments de preuve provenant d'autres instances constitue également une violation des principes de justice naturelle. La VPA a commis une telle violation en notant ce que les plaignants avaient déclaré lors de leurs propres audiences et en invoquant ces déclarations dans la lettre adressée au demandeur.

[46] La CISR a mentionné dans une de ses communications qu'elle serait en contact avec l'avocat

originally scheduled for November 2000, then subsequently cancelled it. The IRB breached this undertaking, and cannot now simply say that this is a new proceeding and that it cannot guess who the applicant would retain as counsel. The IRB is bound by its undertakings.

Respondent

[47] The arguments with respect to natural justice are without foundation in law or fact. The applicant was advised in writing in very specific terms of the concerns of the IRB and the information on which the ADC would be relying in its fact finding. The applicant made no effort to respond until after a decision was rendered. The ADC did not breach the principles of natural justice; rather, this is a case of the applicant being derelict in looking after his interests. The applicant is the “author of his own misfortune in this matter”. The application should be dismissed.

ANALYSIS

[48] It clearly makes intuitive sense that a tribunal such as the IRB or any of its constituent divisions ought to be able to regulate its own procedure. It ought also to regulate the privilege of appearing before the tribunal to represent a claimant.

[49] With all due respect to the submissions by the counsel for the applicant, it cannot be said that the question of capacity to serve as a representative of a claimant is not procedural because it affects the substantive rights of the person who is seeking to act as counsel. During the course of a particular hearing, the only substantive rights with which the tribunal is concerned are those of the parties; that is, the claimant and the Minister. To the extent that representation by counsel affects the procedure by which the substantive rights at the heart of the case are determined, that matter is procedural and is therefore within the competence of the IRB.

[50] In its submissions, the IRB submitted that it had the jurisdiction, as master of its own procedure, to bar counsel appearing before the IRB. This particular power,

concernant une affaire qui était d’abord prévue pour novembre 2000, puis s’est désistée par la suite. La CISR a brisé cet engagement et elle ne peut pas simplement dire qu’il s’agit d’une nouvelle instance et qu’elle ne pouvait pas deviner qui le demandeur retiendrait comme avocat. La CISR est liée par ses engagements.

Le défendeur

[47] Les arguments ayant trait à la justice naturelle sont sans fondement en fait ou en droit. Le demandeur a été avisé par écrit dans des termes très précis relativement aux soupçons de la CISR et aux renseignements que la VPA invoquerait dans son enquête sur les faits. Le demandeur ne s’est donné la peine de répondre qu’après qu’une décision a été rendue. La VPA n’a pas violé les principes de justice naturelle; il s’agit plutôt d’une cause où le demandeur a négligé de voir à ses intérêts. Le demandeur est l’[TRADUCTION] «artisan de son propre malheur dans cette affaire». La demande devrait être rejetée.

ANALYSE

[48] Il va clairement de soi qu’un tribunal comme la CISR, ou l’une ou l’autre de ses sections constituantes, doit être en mesure de régler sa propre procédure. La Commission doit également régler le privilège de comparaître devant elle pour la représentation d’un revendicateur.

[49] En toute déférence pour les observations de l’avocat du demandeur, on ne peut pas dire que la question relative à la capacité de servir de représentant pour un revendicateur n’est pas procédurale parce que cela affecte les droits substantiels de la personne qui vise à agir à ce titre. Au cours d’une audience donnée, les seuls droits qui préoccupent le tribunal, ce sont ceux des parties; c’est-à-dire, le revendicateur et le ministre. Dans la mesure où la représentation par avocat affecte la procédure qui conduira à une décision relative aux droits substantiels au cœur du litige, cette question est de nature procédurale et est donc de la compétence de la CISR.

[50] Dans ses observations, la CISR a soumis qu’elle avait compétence, en tant que maître de sa propre procédure, pour interdire au représentant de comparaître

the IRB submitted, was part of its general power to protect the integrity of its process.

[51] The IRB cited *Prassad* in support of its submission that a tribunal has control of its own procedural rules. It submits that despite the absence of any specific authority, it can exclude a person from appearing as counsel if that is necessary in order to maintain the integrity of its process.

[52] In exercising the power to control its process, the IRB must judicially exercise its power on the basis of the circumstances present in a given case. The IRB submits that it has done so here. To the extent that the protection of the integrity of the processes the IRB requires a more general ban, it submits that it has the power to impose such a sanction, and need not wait for specific hearings to ban the applicant at those hearings. To do so would be highly disruptive.

[53] The Chairperson may delegate any of his powers or functions, with certain exceptions. One of those exceptions is the power to make rules under subsection 65(1). The authority for the power to delegate is found in subsection 58(4) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 48] of the Act:

58. . . .

(4) The Chairperson may authorize any Deputy Chairperson or Assistant Deputy Chairperson of the Refugee Division or Appeal Division and any coordinating member of the Refugee Division to exercise any power or perform any duty or function of the Chairperson under this Act, other than

(a) the power to make rules under subsection 65(1),

(b) any power, duty or function in relation to the Adjudication Division, or

(c) the power to delegate under this subsection,

and, if so exercised or performed, the power, duty or function shall be deemed to have been exercised or performed by the Chairperson.

devant la CISR. Ce pouvoir particulier, selon la CISR, faisait partie de son pouvoir général de protéger l'intégrité de son processus.

[51] La CISR a cité l'arrêt *Prassad* à l'appui de son observation selon laquelle un tribunal a le contrôle de ses propres règles de procédure. Elle soutient qu'en dépit de l'absence de tout pouvoir qui lui aurait été conféré expressément, elle peut empêcher une personne de comparaître comme représentant si cela s'avère nécessaire dans le but de maintenir l'intégrité de son processus.

[52] En exerçant le pouvoir de contrôler son processus, la CISR doit l'exercer de manière impartiale au regard des circonstances présentes dans une cause donnée. La CISR soutient que c'est ce qu'elle a fait en l'espèce. Dans la mesure où la protection de l'intégrité du processus de la CISR exige une interdiction plus générale, elle soutient qu'elle possède le pouvoir d'imposer une telle sanction et qu'elle n'a pas besoin d'attendre des audiences particulières pour interdire au demandeur l'accès à ces audiences. Faire cela perturberait beaucoup le processus.

[53] Le président peut déléguer n'importe lequel de ses pouvoirs ou fonctions, sauf certaines exceptions. Une de celles-ci est le pouvoir d'établir des règles en vertu du paragraphe 65(1). C'est le paragraphe 58(4) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 48] de la Loi qui confère au président le droit de déléguer ses pouvoirs:

58. [. . .]

(4) Le président peut déléguer ses pouvoirs, à l'exception du pouvoir conféré par le paragraphe 65(1), des pouvoirs en matière d'arbitrage et du pouvoir de délégation visé au présent paragraphe, aux vice-président et vice-présidents adjoints de la section du statut et de la section d'appel et aux membres coordonnateurs de la section du statut.

[54] Two issues are discussed below: whether the natural justice obligations of the IRB were fulfilled and whether the IRB has the jurisdiction to take the course of action that it took in this instance.

Procedural Fairness

[55] I cannot accept the submissions of the applicant that he was not provided with adequate disclosure or that he was unduly denied an opportunity for a full and fair oral hearing. The faults with respect to disclosure that led to a successful judicial review application in *Nrecaj*, *supra* are not present here.

[56] The applicant was given clear indication regarding the complaints against him. The information provided by the ADC included particulars with respect to file numbers and hearing dates in connection with which questionable conduct on the part of the applicant was alleged. It was not necessary to go further and provide the names of claimants. Such information could have been garnered by the applicant through a more careful search of his files.

[57] Furthermore, in *Nrecaj*, disclosure was refused despite having been requested in a timely manner. In contrast, the conduct of the applicant with respect to the process he now impugns has been far from timely. He did not reply in any manner to the concerns of the IRB until August 9, 2001. He had been advised to respond before April 23, 2001. If disclosure of particulars was of sufficient importance to the applicant, the merits of this application would have been better served had he requested that disclosure prior to the rendering of the decision of the ADC, rather than awaiting this forum to denounce the absence of that disclosure.

[58] The course of conduct of the applicant betrays his lack of diligence in responding to the correspondence of the IRB. He claims to have relied on his counsel to handle this matter on his behalf, but did not contact his counsel prior to the stated deadline in order to ensure

[54] Deux questions sont abordées ci-dessous: la CISR a-t-elle rempli ses obligations relatives à la justice naturelle; la CISR a-t-elle compétence pour prendre les mesures qu'elle a prises en l'espèce?

L'équité procédurale

[55] Je ne peux pas accepter les observations du demandeur selon lesquelles il n'a pas reçu une communication adéquate de la preuve ou qu'il s'est vu refuser sans droit la possibilité d'avoir une audience complète et équitable. Les fautes relatives à la communication de la preuve qui avaient justifié que la demande de contrôle judiciaire soit accueillie dans l'affaire *Nrecaj*, précitée, ne sont pas présentes en l'espèce.

[56] Le demandeur a été clairement informé des plaintes déposées contre lui. Les renseignements reçus de la VPA comprenaient les numéros de dossier et les dates d'audience en rapport avec lesquels une conduite suspecte de la part du demandeur était alléguée. Cela était suffisant et il n'était pas nécessaire de fournir les noms des revendicateurs. Le demandeur aurait pu recueillir ces renseignements en faisant une recherche plus approfondie dans ses dossiers.

[57] De plus, dans la décision *Nrecaj*, la communication avait été refusée malgré le fait qu'elle avait été demandée en temps opportun. Par contre, dans sa conduite à l'égard du processus qu'il conteste maintenant, le demandeur est loin d'avoir agi en temps opportun. Il n'a répondu d'aucune façon aux observations de la CISR avant le 9 août 2001. Il avait été avisé de répondre avant le 23 avril 2001. Si la communication des renseignements demandés était si importante pour le demandeur, la présente demande aurait eu davantage de fondement s'il avait demandé cette communication avant que la décision de la VPA ne soit rendue, plutôt que d'attendre le présent contrôle judiciaire pour dénoncer l'absence de cette communication.

[58] La ligne de conduite du demandeur laisse voir son manque de diligence à répondre à la correspondance de la CISR. Il prétend s'être fié à son avocat pour s'occuper de cette affaire en son nom, mais il n'a pas communiqué avec son avocat avant le délai fixé afin de s'assurer qu'il

that he would act on the matter. His explanations for failing to act sooner were found to be implausible given his experience in appearing before the IRB.

[59] In conclusion, the applicant received clear notice of the concerns of the IRB regarding his conduct. To the extent that the applicant did not have an opportunity to present his case to the IRB, it is due to omissions for which he is responsible. Accordingly, I find that there was no breach of procedural fairness.

Jurisdiction

[60] The applicant claims that the ADC exceeded her jurisdiction when she imposed upon him a ban from appearing before the IRB. Among other submissions, it is the view of the applicant that the ADC improperly exercised a power that could not be delegated to her. He also contended that in the absence of an express authorization by statute or regulation, the proposed sanction was not available to her.

[61] The applicant submitted that the ADC incorrectly applied *Prassad*, in support of her conclusion that the CRDD is master of its own procedure. According to the applicant, *Prassad* stands only for the limited notion that adjournment of proceedings is within the discretion of the adjudicator.

[62] It is true that the immediate practical effect of the decision of the Supreme Court in *Prassad* was to confirm that the adjudicator had the discretion to grant or refuse an adjournment. However, to limit the precedential value of this decision to such a specific point flies in the face of the broad judicial treatment that the case has been given since its release.

[63] The decision of Sopinka J., for the majority, in *Prassad*, has been mentioned in several other decisions. One of the decisions which followed the ruling in that decision was the holding of McKeown J. in *Chong v. Canada (Attorney General)* (1995), 104 F.T.R. 253 (F.C.T.D.). In that decision at paragraph 40, the Court

s'en occuperait. Les explications qu'il a données quant au fait d'avoir omis d'agir plus tôt n'étaient pas plausibles, compte tenu de son expérience de comparution devant la CISR.

[59] En conclusion, le demandeur a reçu un avis clair relativement aux réserves de la CISR au sujet de sa conduite. Dans la mesure où le demandeur n'a pas eu la possibilité de présenter sa cause à la CISR, cela est dû aux omissions dont il est responsable. Par conséquent, je conclus qu'il n'y a pas eu de violation de l'équité procédurale.

La compétence

[60] Le demandeur prétend que la VPA a outrepassé sa compétence lorsqu'elle lui a imposé une interdiction de comparaître devant la CISR. Il a exprimé l'avis, entre autres observations, que la VPA avait exercé sans droit un pouvoir qui ne pouvait pas lui être délégué. Il a également prétendu qu'en l'absence d'une autorisation expresse, légale ou réglementaire, la VPA ne pouvait pas lui imposer la sanction prévue.

[61] Le demandeur a soumis que la VPA s'était appuyée sur l'arrêt *Prassad* de manière incorrecte pour justifier sa conclusion selon laquelle la SSR est maître de sa propre procédure. Selon le demandeur, l'arrêt *Prassad* n'a fait qu'établir le point limité que l'ajournement de l'instance fait partie du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre.

[62] Il est exact que l'effet immédiat, en pratique, de l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Prassad* a été de confirmer le fait que l'arbitre avait le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un ajournement. Toutefois, restreindre la valeur jurisprudentielle de cet arrêt à ce seul point précis va à l'encontre de l'interprétation judiciaire large qui a été donnée à cette cause depuis le prononcé de l'arrêt.

[63] L'opinion que M. le juge Sopinka a exprimée au nom de la majorité dans l'arrêt *Prassad* a été mentionnée dans plusieurs autres décisions. Parmi celles-ci, il faut mentionner la conclusion de M. le juge McKeown dans la décision *Chong c. Canada (Procureur général)* (1995), 104 F.T.R. 253 (C.F. 1^{re} inst.). Au paragraphe

understood *Prassad* as a comprehensive examination of the content of the duty of procedural fairness:

In my view, the procedures provided by the Treasury Board here meet the requirements of fairness as set out by Sopinka J. in *Prassad*, *supra*. The grievors are given an opportunity to be heard. There is no restriction on their participation.

[64] With respect to jurisdiction, Sopinka J. enunciated and applied a general principle of jurisdiction in arriving at the specific conclusion with respect to the jurisdiction of adjudicators. He states at pages 568-569:

In order to arrive at the correct interpretation of statutory provisions that are susceptible of different meanings, they must be examined in the setting in which they appear. We are dealing here with the powers of an administrative tribunal in relation to its procedures. As a general rule, these tribunals are considered to be masters in their own house. In the absence of specific rules laid down by statute or regulation, they control their own procedures subject to the proviso that they comply with the rules of fairness and, where they exercise judicial or quasi-judicial functions, the rules of natural justice. [Emphasis added.]

[65] The jurisdictional context in which *Prassad* was decided was simply one of the contexts contemplated by this general statement by Sopinka J.

[66] In the case at bar, no specific statutory provisions or regulations limit the ability of the ADC to suspend anyone from appearing before the IRB on behalf of another person. Subsection 65(1) does not apply to bar the ADC from imposing a ban on the applicant. Her decision is not a rule of the type which can only be imposed by the Chairperson of the IRB. Examples of such rules would include the *Convention Refugee Determination Division Rules*, which apply to all parties and counsel appearing before the IRB. The decision of the ADC is an individual one in connection with a matter that was specifically delegated to her by the Chairperson.

[67] Accordingly, the ADC was not bound to carry out the process which led to the contested decision in a

40, il a interprété *Prassad* comme étant un examen complet du contenu de l'obligation relative à l'équité procédurale:

À mon avis, la procédure établie par le Conseil du Trésor est conforme aux conditions d'équité définies par le juge Sopinka dans *Prassad*, précité. Les plaignants ont la possibilité de se faire entendre. Leur participation n'est soumise à aucune restriction.

[64] En ce qui a trait à la compétence, le juge Sopinka a énoncé et appliqué un principe général relatif à la compétence en arrivant à la conclusion précise s'appliquant à la compétence des arbitres. Aux pages 568 et 569, il a déclaré:

Afin d'interpréter correctement des dispositions législatives susceptibles de sens différents, il faut les examiner en contexte. Nous traitons ici des pouvoirs d'un tribunal administratif à l'égard de sa procédure. En règle générale, ces tribunaux sont considérés maîtres chez eux. En l'absence de règles précises établies par loi ou règlement, ils fixent leur propre procédure à la condition de respecter les règles de l'équité et, dans l'exercice de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de respecter les règles de justice naturelle. [Non souligné dans l'original.]

[65] Le contexte de compétence dans lequel l'arrêt *Prassad* a été prononcé était simplement l'un de ceux envisagés par cet énoncé général du juge Sopinka.

[66] En l'espèce, aucune disposition légale précise ni aucun règlement ne restreint la capacité de la VPA de suspendre le droit de quiconque de comparaître devant la CISR au nom d'une autre personne. Le paragraphe 65(1) ne peut avoir pour application d'empêcher la VPA d'imposer une interdiction à l'égard du demandeur. Sa décision n'est pas de la nature d'une règle qui ne peut être imposée que par le président de la CISR. Entre autres exemples de telles règles, les *Règles de la section du statut de réfugié*, lesquelles s'appliquent à toutes les parties et leurs représentants comparaisant devant la CISR. La décision de la VPA est une décision individuelle rendue en relation avec une affaire qui lui a été expressément déléguée par le président.

[67] Par conséquent, la VPA n'était pas tenue de suivre d'une manière stricte le processus qui a conduit à

rigidly defined manner. She was only subject to comply with the rules of fairness and the rules of natural justice. As discussed above, she did so.

[68] With particular regard to the withdrawal of the privilege of representing others, the applicant cited *R. v. Romanowicz, supra*. He noted that the Court in that case stated that the power to disqualify agents, such as himself, should be exercised judicially, based on the circumstances present in a given case. His claim was that the IRB failed to consider the circumstances in his particular case.

[69] I find that the ADC adequately considered the circumstances regarding the conduct of the applicant before rendering her decision. She also pondered the evidentiary value of the explanations of the applicant for his tardy action before deciding whether or not to grant his motion to reopen the case. I find that the IRB did not lose the jurisdiction, as exercised by the ADC, to disqualify the applicant from acting as an agent, on the basis that it did so without regard to the particular circumstances concerning the applicant.

[70] Given the procedural framework of the IRB, I accept its submission as intervener that it has the inherent jurisdiction to monitor its own procedures in order to ensure its integrity. Indeed, denial of the jurisdiction of the IRB to ensure the integrity of its processes would be a disservice to its stakeholders. These stakeholders include not only the claimants who appear before the Board and its divisions, but also the Canadian public at large, which is served by effective mechanisms for the application of immigration policy. In this vein, see *Immigration Consultants: It's Time to Act: Ninth Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration* (Eleni Bakopanos, Chairperson; December 1995) (motion record of the IRB, Tab 2, page 37).

[71] I also accept the submission of the intervener that it is not limited to banning the applicant from specific hearings on a case-by-case basis, contrary to what the

la décision contestée. Sa seule obligation était de respecter les règles d'équité et les principes de justice naturelle. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, c'est ce qu'elle a fait.

[68] Sur la question précise du retrait du privilège de représenter d'autres personnes, le demandeur a renvoyé à l'arrêt *R. c. Romanowicz*, précité. Il a noté que la Cour dans cette cause-là avait déclaré que le pouvoir de rendre inhabiles des représentants, tels que lui-même, devrait être exercé de manière impartiale, selon les circonstances de l'espèce. Sa prétention était que la CISR avait omis de tenir compte des circonstances dans son cas à lui.

[69] Je conclus que la VPA a examiné correctement les circonstances entourant la conduite du demandeur avant de rendre sa décision. Elle a également considéré la valeur probante des explications du demandeur concernant le fait qu'il avait tardé à agir, avant de prendre la décision d'accueillir ou non sa requête en réouverture de sa cause. Je conclus que la CISR n'a pas perdu la compétence, telle qu'elle a été exercée par la VPA, de rendre inhabile le demandeur à agir à titre de représentant, compétence qu'elle aurait perdue parce qu'elle aurait rendu le demandeur inhabile sans tenir compte de ses circonstances particulières.

[70] Étant donné le cadre procédural de la CISR, j'accepte son observation comme intervenante sur le fait qu'elle possède la compétence inhérente pour contrôler sa propre procédure dans le but d'en assurer l'intégrité. En fait, nier à la CISR la compétence de protéger l'intégrité de ses processus desservirait ses intéressés. Ceux-ci sont non seulement les revendicateurs qui comparaissent devant la Commission et ses sections, mais également les membres de la population canadienne en général, qui a un intérêt dans l'efficacité des mécanismes d'application de la politique d'immigration. À cet égard, voir *Les conseillers en immigration: le temps est venu d'agir: neuvième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration* (Eleni Bakopanos, présidente; décembre 1995) (dossier de requête de la CISR, onglet 2, page 37).

[71] J'accepte également l'observation de l'intervenante selon laquelle elle n'est pas limitée à interdire au demandeur des audiences particulières sur la

applicant suggests in his submissions. If the IRB is of the view that a broader ban on the applicant is necessary to preserve the integrity of its process as a tribunal, such a remedy is open to it. It may impose a general ban provided that its conclusion that the sanction is necessary is based on consideration of all the evidence before it.

[72] In the case at bar, the ADC, acting for the IRB, gave ample proof of the rigour with which she considered the evidence before her in rendering her decision. A ban prohibiting the applicant from appearing before the IRB was therefore a remedy that was available to her.

[73] To restrict the IRB to precluding the applicant only from appearing at specific hearings would cause frequent disruptions to its process. Such disruptions would run counter to the purpose of allowing the IRB to exercise jurisdiction over its own procedure. There is no principled reason why the IRB should have to mete out this sanction against the applicant by having members of its divisions refuse to hear him at every appearance when the ban proposed by the ADC would have the same effect in a more efficient manner.

[74] There are at least two deleterious effects of forcing the IRB to issue case-by-case refusals to hear the applicant instead of issuing a ban over a period of time. It would add unnecessary delays in terms of the time spent by members advising the applicant that he will not be heard. It would also cause disruptions due to claimants having to seek adjournments to retain replacement counsel after retaining the applicant without knowing that he would not be allowed to appear. Such an approach would therefore be untenable.

[75] For the above reasons, I conclude that the application should be dismissed.

[76] Counsel requested the opportunity to provide submissions in writing on certification with the benefit of

base du cas par cas, contrairement à ce que laisse entendre le demandeur dans ses observations. Si la CISR est d'avis qu'une interdiction plus large est nécessaire afin de préserver l'intégrité de son processus en tant que tribunal, elle peut utiliser un tel recours. Elle peut imposer une interdiction générale pourvu que sa conclusion selon laquelle la sanction est nécessaire soit basée sur l'examen de tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés.

[72] En l'espèce, la VPA, agissant au nom de la CISR, a donné, en rendant sa décision, amplement de preuves de la rigueur avec laquelle elle a examiné les éléments de preuve qui lui ont été présentés. Elle pouvait donc avoir recours à une interdiction empêchant le demandeur de comparaître devant la CISR.

[73] Ne permettre à la CISR d'empêcher le demandeur de comparaître que dans certaines audiences donnerait de fréquentes perturbations de son processus. De telles perturbations iraient à l'encontre du but qui est de permettre à la CISR d'exercer sa compétence quant à sa propre procédure. Il n'existe aucune raison de principe selon laquelle la CISR devrait infliger cette sanction au demandeur en demandant aux membres de ses sections de refuser de l'entendre à chaque comparution, alors que l'interdiction proposée par la VPA aurait le même effet, mais d'une manière plus efficace.

[74] Forcer la CISR à délivrer des refus de comparaître cas par cas au demandeur au lieu d'une interdiction pour une période déterminée a au moins deux effets nuisibles. Cela ajouterait des délais inutiles vu le temps passé par les membres à aviser le demandeur qu'il ne serait pas entendu et cela occasionnerait également des perturbations en raison du fait que les revendicateurs auraient à demander des ajournements afin de retenir les services de représentants remplaçants, après avoir retenu ceux du demandeur sans savoir qu'il ne lui serait pas permis de comparaître. Une telle méthode serait alors intenable.

[75] Pour les motifs mentionnés ci-dessus, je conclus que la demande sera rejetée.

[76] L'avocat du demandeur a demandé qu'on lui permette de fournir, en se fondant sur les présents motifs,

these reasons. Therefore, counsel may serve and file submissions on certification within seven days of the receipt of these reasons. Thereafter, reply submissions may be served and filed within three days of service of the opposing party's submission.*

[77] Following consideration of those submissions, an order will be issued dismissing the application for judicial review.

* Editor's Note: Supplementary reasons for order and order concerning questions proposed for consideration by the Federal Court of Appeal are published immediately following these reasons for order at [2003] 3 F.C. 444 (T.D.).

des observations écrites concernant la certification. Par conséquent, l'avocat peut faire signifier et déposer des observations concernant la certification dans les sept jours de la réception des présents motifs. Par la suite, des observations en réponse pourront être signifiées et déposées dans les trois jours de la signification des observations de la partie adverse.*

[77] Après examen de ces observations, une ordonnance sera délivrée rejetant la demande de contrôle judiciaire.

* Note de l'arrêtiste: Des motifs supplémentaires de l'ordonnance et une ordonnance concernant des questions qui pourraient être soumises à l'examen de la Cour d'appel fédérale sont publiés à la suite des présents motifs d'ordonnance à [2003] 3 F.C. 444 (1^{re} inst.).