

Durocher Lariveau (Appellant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow and Pratte JJ.—Ottawa, November 8, 1971.

Jurisdiction—Practice—Appeal from deportation order by Immigration Appeal Board—Stay of deportation order pending appeal—No power to grant—Not “practice and procedure” matter—Extension of time for leave to appeal—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 23—Federal Court Rule 5.

On August 7, 1971, the Immigration Appeal Board confirmed a deportation order previously made against appellant in Montreal. Appellant applied for an extension of time for requesting leave to appeal from the deportation order and also for a stay of execution of that order. On September 8, 1971, the Chief Justice granted the extension of time pursuant to s. 23 of the *Immigration Appeal Board Act*, but referred the application for a stay to the Court of Appeal.

Held, dismissing the motion for a stay, the Court has no power to make such an order. A stay of a deportation order is not a matter of practice and procedure within the meaning of Federal Court Rule 5.

MOTION.*Harry Blank* for appellant.*Geo. Roméo Léger* for respondent.

JACKETT C.J.—I have read the reasons of Pratte J. and I concur.

I would add a few words on two points.

Firstly, in view of the fact that the meaning of Rule 5 is a matter of general interest, I shall explain in my own words my reason for holding that this Rule does not apply to a matter such as that before the Court. As I understand it, this Rule authorizes the Court to determine the “practice” and “procedure” to be followed in a “proceeding in the Court” concerning which there is a gap in the Rules. We are not concerned here with a question concerning the “practice” or “procedure” to be followed in a proceeding in this Court. In fact, the Court is

Durocher Lariveau (Appellant)

c.

Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Intimé)

Cour d'appel. Le juge en chef Jackett, les juges Thurlow et Pratte—Ottawa, le 8 novembre 1971.

Compétence—Pratique—Appel d'une ordonnance d'expulsion prononcée par la Commission d'appel de l'immigration—Sursis d'une ordonnance de déportation avant l'appel—Incompétence à l'accorder—Ne constitue pas une question de «pratique et de procédure»—Prorogation du délai de présentation de la demande d'autorisation d'appel—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 23—Règle 5 des Règles de la Cour fédérale.

La Commission d'appel de l'immigration a confirmé, le 7 août 1971, une ordonnance d'expulsion contre l'appellant antérieurement prononcée à Montréal. L'appellant a demandé une prorogation du délai prévu pour la présentation de la demande d'autorisation d'appel de l'ordonnance d'expulsion ainsi qu'un sursis d'exécution de cette ordonnance. Le 8 septembre 1971, le juge en chef a accordé, en vertu de l'art. 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, la prorogation de délai mais a déferé à la Cour d'appel la demande de sursis d'exécution.

Arrêt: rejet de la demande de sursis. La Cour ne possède pas le pouvoir de prononcer une telle ordonnance. Surseoir à une ordonnance d'expulsion n'est pas une question de pratique ou de procédure au sens de la Règle 5 des Règles de la Cour fédérale.

REQUÊTE.*Harry Blank* pour l'appellant.*Geo. Roméo Léger* pour l'intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT—J'ai lu les motifs du juge Pratte et je suis d'accord avec lui.

Je veux ajouter quelques mots sur deux points.

D'abord, en raison du fait que la signification de la Règle 5 est une question d'intérêt général, je vais expliquer en mes propres mots la raison pour laquelle je suis d'avis que cette règle ne s'applique pas à une question telle que celle qui nous occupe présentement. Cette règle, comme je la comprends, autorise la Cour à déterminer «la pratique» et «la procédure» à suivre dans une «procédure devant la Cour» où les règles présentent une lacune. Ici il ne s'agit pas d'une requête concernant «la pratique» ou «la procédure» à suivre dans une procédure devant cette

being asked to grant at this time, on a temporary basis, a remedy which it may only grant after an appeal is heard.¹

Secondly, I feel I must point out, though it is not relevant, that counsel for the respondent, who have appeared before me in this and other similar cases, intimated that a deportation order against which an appeal has been lodged is ordinarily not implemented provided the appellant acts with despatch.

THURLOW J.—I concur with Pratte J.

PRATTE J.—On August 7, 1971 the Immigration Appeal Board confirmed a deportation order which had been made against the appellant on October 21 preceding. The appellant wishes to appeal from this decision, as he is permitted to do by s. 23(1) of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, which, as amended by the *Federal Court Act*, S.C. 1970, c. 1, s. 64(3), reads as follows:

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

Appellant has not yet requested leave to appeal from the decision he is challenging. However, he has made a motion requesting, first, that the time allowed for presentation of the application for leave to appeal be extended, and also, that respondent be ordered to stay execution of the deportation order. The Chief Justice, who heard this motion on September 8th last, allowed it in part. He granted the extension of time requested; as to the application for a stay of execution, he ordered that it be incorporated in a new motion to be submitted in writing, in the manner provided in Rule 324, so that it could be decided by a bench of three judges. In accordance with this decision appellant submitted a new motion, which is now before the Court, the significant passages of which are as follows:

Cour. En effet, on demande ici que la Cour accorde immédiatement mais provisoirement un remède qu'elle ne peut accorder qu'après l'audition d'un appel.¹

Deuxièmement, je crois devoir dire, même si cela n'est pas pertinent, que les procureurs de l'intimé, qui ont comparu devant moi dans cette affaire et dans d'autres semblables, m'ont laissé entendre que, normalement, on n'exécute pas une ordonnance d'expulsion qui est frappée d'appel pourvu que l'appelant procède avec diligence.

LE JUGE THURLOW—Je suis d'accord avec le juge Pratte.

LE JUGE PRATTE—La Commission d'appel de l'immigration a confirmé, le 7 août 1971, l'ordonnance d'expulsion qui avait été prononcée contre le requérant le 21 octobre précédent. Le requérant veut en appeler de cette décision comme le lui permet l'art. 23(1) de la *Loi de la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, qui, tel que modifié par la *Loi sur la Cour fédérale*, S.C. 1970, c. 1, art. 64(3), se lit comme suit:

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

Le requérant n'a pas encore demandé l'autorisation d'en appeler de la décision qu'il conteste. Cependant, il a présenté une requête par laquelle il demandait, d'abord, que soit prolongé le délai prévu pour la présentation de la demande d'autorisation d'appel et, ensuite, qu'il soit enjoint à l'intimé de surseoir à l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Le juge en chef, à qui cette requête a été présentée le 8 septembre dernier, l'a accueillie en partie. Il a accordé la prorogation de délai demandée; quant à la demande de sursis d'exécution, il a ordonné qu'elle fasse l'objet d'une nouvelle requête qui serait présentée à la Cour par correspondance, en la façon prévue à la Règle 324, et décidée par trois juges. Se conformant à cette décision, le requérant a présenté une nouvelle requête,

[TRANSLATION] IN VIEW OF Rule 5 of the General Rules and Orders of the Federal Court of Canada;

WHEREAS no provision of an Act of the Parliament of Canada and no General Rule or Order of this Honourable Court specifies the practice and procedure to be followed concerning the stay of execution of deportation orders of the Immigration Appeal Board (14, 15, 16 Eliz. II, c. 90) on appeal from the decision of the Immigration Appeal Board in conformity with s. 23 of the Immigration Appeal Board Act (14, 15, 16 Eliz. II, c. 90), as amended by the Federal Court Act (19 Eliz. II, 1970, c. 1, Appendix B);

WHEREAS the deportation order made against the appellant, and upheld by the Immigration Appeal Board, against which the appellant proposes to appeal to this Honourable Court, was made in the City and District of Montreal, Province of Quebec;

WHEREAS the first paragraph of art. 497 of the Code of Civil Procedure of the Province of Quebec reads as follows:

Saving the cases where provisional execution is ordered, an appeal regularly brought suspends the execution of judgment.

WHEREAS if the deportation order made against appellant, and upheld by the Immigration Appeal Board, was executed before this Honourable Court had decided the appeal entered by appellant, the latter would be prejudiced by way of a denial of natural justice, depriving him for all intents and purposes of his right to appeal to this Honourable Court;

AND WHEREAS the appeal proceedings against the decision of the Immigration Appeal Board brought by appellant in this Honourable Court are regularly brought;

FOR THESE REASONS, MAY IT PLEASE THE COURT:

TO ALLOW this motion;

AND TO RECOGNIZE appellant's right to have the execution of the deportation order made against him, and upheld by the Immigration Appeal Board, stayed by the appeal regularly brought by appellant against the said decision of the Immigration Appeal Board;

As can be seen, this motion is based on Rule 5 of the Rules of this Court, which reads as follows:

RULE 5. In any proceeding in the Court where any matter arises not otherwise provided for by any provision in any Act of the Parliament of Canada or by any general rule or order of the Court (except this rule), the practice and procedure shall be determined by the Court (either on a preliminary motion for directions, or after the event if no

celle dont la Cour est maintenant saisie, dont les passages importants se lisent comme suit:

CONSIDÉRANT la Règle 5 des Règles et Ordonnances générales de la Cour Fédérale du Canada;

CONSIDÉRANT qu'aucune disposition d'une Loi du Parlement du Canada et qu'aucune Règle ou Ordonnance générale de cette Honorable Cour ne prévoit la pratique et la procédure à suivre en ce qui a trait au sursis d'exécution des ordonnances d'expulsion de la Commission d'Appel de l'Immigration (14, 15, 16 Eliz. II, chap. 90) lors d'appel de la décision de la Commission d'Appel de l'Immigration conformément à l'article 23 de la Loi sur la Commission d'Appel de l'Immigration (14, 15, 16, Eliz. II, Chap. 90) tel qu'amendé par la Loi sur la Cour Fédérale (19, Eliz. II, 1970, chap. 1, annexe b);

CONSIDÉRANT que l'ordonnance d'expulsion rendue contre votre Requérant et maintenue par la Commission d'Appel de l'Immigration contre laquelle votre Requérant a l'intention de faire appel à cette Honorable Cour, a été rendue dans les Cité et District de Montréal, Province de Québec;

CONSIDÉRANT l'article 497 du Code de Procédure Civile de la Province de Québec dont le 1^{er} paragraphe se lit comme suit:

Sauf les cas où l'exécution provisoire est ordonnée, l'appel régulièrement formé suspend l'exécution du jugement.

CONSIDÉRANT que si l'ordonnance d'expulsion rendue contre votre Requérant et maintenue par la Commission d'Appel de l'Immigration était exécutée avant que cette Honorable Cour n'ait décidé de l'appel interjeté par votre Requérant, celui-ci souffrirait un préjudice de la nature d'un déni de justice naturelle le privant à toute fin pratique de son droit de se pourvoir en appel devant cette Honorable Cour;

CONSIDÉRANT que les procédures d'appel contre le jugement de la Commission d'Appel de l'Immigration intentées par votre Requérant devant cette Honorable Cour sont régulièrement formées;

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL:

ACCUEILLIR la présente requête;

RECONNAÎTRE le droit de votre Requérant à ce que l'exécution de l'ordonnance d'expulsion rendue contre lui et maintenue par la Commission d'Appel de l'Immigration soit suspendue par l'appel régulièrement formé par votre Requérant contre ladite décision de la Commission d'Appel de l'Immigration;

Cette requête, on le voit, est fondée sur la Règle 5 des Règles de cette Cour qui se lit comme suit:

RÈGLE 5. Dans toute procédure devant la Cour, lorsque se pose une question non autrement visée par une disposition d'une loi du Parlement du Canada ni par une règle ou ordonnance générale de la Cour (hormis la présente règle), la Cour déterminera (soit sur requête préliminaire sollicitant des instructions, soit après la survenance de l'événement si

such motion has been made) for the particular matter by analogy

- (a) to the other provisions of these Rules, or
- (b) to the practice and procedure in force for similar proceedings in the courts of that province to which the subject matter of the proceedings most particularly relates,

whichever is, in the opinion of the Court, most appropriate in the circumstances.

According to appellant, as the Rules do not provide, in a case such as this, that the execution of the order from which he intends to appeal be stayed, the Court, in accordance with Rule 5, should compensate for this deficiency and, by analogy to the first paragraph of art. 497 of the Quebec Code of Civil Procedure, order a stay of execution. This paragraph of art. 497 reads as follows:

497. Saving the cases where provisional execution is ordered, an appeal regularly brought suspends the execution of judgment.

Counsel for the respondent for his part, as Rule 324 allowed him to do, submitted written representations in which, while he challenged that it be advisable in the present case to allow the stay of execution applied for, he admitted that, under Rule 5(b) of the Rules of the Court, the Court may grant the motion by exercising, by analogy, the powers conferred on the Quebec Court of Appeal by art. 523 of the Code of Civil Procedure. In accordance with this article, the Court of Appeal

... has all the powers necessary for the exercise of its jurisdiction and may make any order necessary to safeguard the rights of the parties; ...

We may note firstly that, assuming that this motion were allowable under Rule 5, the stay of execution requested could certainly not be granted by an analogous application of the two texts from the Code to which we were referred by the parties. Indeed, art. 497 cited by appellant provides that "an appeal regularly brought suspends execution"; while in this case, not only has appellant not yet brought his appeal, he has not so far even applied for leave to do so. In the case of art. 523, to which we were referred by respondent, this is a text granting certain powers to the Quebec Court of Appeal; clearly, the Federal Court could not exercise a power which it does not otherwise possess,

aucune requête de ce genre n'a été formulée) la pratique et la procédure à suivre pour cette question par analogie

- a) avec les autres dispositions des présentes Règles, ou
- b) avec la pratique et la procédure en vigueur pour des procédures semblables devant les tribunaux de la province à laquelle se rapporte plus particulièrement l'objet des procédures,

selon ce qui, de l'avis de la Cour, convient le mieux en l'espèce.

Suivant le requérant, comme les règles ne prévoient pas, dans un cas comme celui-ci, qu'il doive être sursis à la décision dont il veut appeler, la Cour devrait, conformément à la Règle 5, combler cette lacune et, en s'inspirant du premier alinéa de l'art. 497 du Code de Procédure civile de Québec, ordonner le sursis d'exécution. Cet alinéa de l'art. 497 se lit comme suit:

497. Sauf les cas où l'exécution provisoire est ordonnée, l'appel régulièrement formé suspend l'exécution du jugement.

Le procureur de l'intimé, comme le lui permettait la Règle 324, a, de son côté, soumis des représentations écrites où tout en contestant qu'il soit opportun, en l'espèce, d'accorder le sursis d'exécution demandé, il admet que la Cour puisse faire droit à la requête, en vertu de la Règle 5b) des Règles de la Cour, en exerçant par analogie les pouvoirs que l'art. 523 du Code de Procédure civile de Québec reconnaît à la Cour d'appel de cette province. Suivant cet article, en effet, la Cour d'appel

... a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction, et peut rendre toutes ordonnances propres à sauvegarder les droits des parties; ...

Remarquons d'abord que, si l'on suppose qu'il s'agisse ici d'une requête qui soit recevable en vertu de la Règle 5, le sursis d'exécution demandé ne pourrait certainement pas être accordé en appliquant par analogie les deux textes du Code de Procédure auxquels les parties nous ont référés. En effet, l'art. 497 invoqué par le requérant prévoit que «l'appel régulièrement formé suspend l'exécution», or, en l'espèce, non seulement le requérant n'a-t-il pas encore formé son appel, mais il n'a même pas encore demandé la permission de le faire. Quant à l'art. 523 que l'intimé nous a cité, il s'agit d'un texte qui accorde certains pouvoirs à la Cour d'appel de Québec; or, il est évident que la Cour

simply because the legislature of a province has seen fit to confer such a power on another court.

In fact, this is not a motion which may be allowed under Rule 5. A motion for directions may be made under this Rule only in cases where the Rules present a deficiency, that is, do not specify the manner of exercising a right or means of defence. The fact that the Rules do not provide for a stay of execution in a case such as the present is not a deficiency: it can be concluded, from the absence of a rule of practice on this point, simply that unless other legislative provisions state the contrary the decisions of the Immigration Appeal Board are to be enforced notwithstanding an appeal. This solution is perhaps open to criticism, but this is not a deficiency which can be the basis for submitting a motion under Rule 5.

There is, however, a much more fundamental reason for denying the motion before us. In fact, what the appellant is asking the Court to do is to modify the effect of a decision delivered in due form by the Immigration Appeal Board, before he has even appealed from this decision or requested leave to do so. It seems to me that the Court clearly does not have the power which appellant is asking it to exercise.

Before finishing with this case, it is perhaps worth mentioning that the *Immigration Act*, R.S.C. 1970, c. I-2, and the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3, do contain provisions which are not completely foreign to the problem submitted to us by the appellant.

The *Immigration Act* provides in s. 27 that a deportation order (the effect of which is defined in s. 33) may in certain circumstances be issued by a Special Inquiry Officer, and then provides in s. 31(1) that:

31. (1) Except in the case of a person who, pursuant to subsection 23(1), is returned to the place whence he came to Canada pending the decision on his appeal, an appeal

fédérale ne saurait exercer un pouvoir que sa loi constitutive ne lui accorde pas pour le seul motif que la législature d'une province a jugé bon d'accorder ce même pouvoir à un autre tribunal.

En réalité, il ne s'agit pas ici d'une requête qui soit recevable en vertu de la Règle 5. Une requête sollicitant des instructions peut être présentée en vertu de cette règle dans les seuls cas où les règles présentent une lacune, c'est-à-dire dans les cas où les règles ne prévoient pas la façon de faire valoir un droit ou un moyen de défense. Or le fait que les règles ne prévoient pas de sursis d'exécution dans un cas comme celui-ci n'est pas une lacune; de l'absence de règle de pratique sur ce sujet on peut tout simplement conclure que, à moins que d'autres dispositions législatives ne prévoient le contraire, les décisions de la Commission d'appel de l'immigration sont exécutoires nonobstant l'appel. C'est peut-être là une solution critiquable, mais ce n'est pas une lacune qui permette de présenter une motion en vertu de la Règle 5.

Si la requête qui nous est soumise doit être rejetée, c'est cependant pour un motif plus fondamental encore. En réalité, ce que le requérant demande à la Cour c'est de modifier l'effet d'une décision régulièrement prononcée par la Commission d'appel de l'immigration et, cela, avant même, non seulement qu'il soit interjeté appel de cette décision, mais que l'autorisation d'en appeler n'ait été demandée. Or, il me semble clair que la Cour ne possède pas le pouvoir que le requérant lui demande d'exercer.

Avant d'en terminer avec cette affaire, il n'est peut-être pas inutile de souligner que la *Loi sur l'Immigration*, S.R.C. 1970, c. I-2 et la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, contiennent des dispositions qui ne sont pas sans rapport avec le problème que nous a soumis le requérant.

La *Loi sur l'Immigration*, après avoir prévu, à l'art. 27, qu'une ordonnance d'expulsion (dont l'effet est défini par l'art. 33) puisse, dans certaines circonstances, être prononcée par un enquêteur spécial édicte, à l'art. 31(1), que:

31. (1) Sauf le cas où une personne est, suivant le paragraphe 23(1), renvoyée à l'endroit d'où elle est venue au Canada en attendant la décision de son appel, un appel

against a deportation order stays the execution of the order pending the decision thereon.

Appeals against deportation orders are regulated by the *Immigration Appeal Board Act*. In s. 11 it grants a person against whom an order of deportation has been made the right to appeal therefrom to the Board, whose decision is itself subject to appeal to this Court under s. 23. Section 15 of this Act, after stating that the Board, where it dismisses an appeal against a deportation order, shall direct that the order be executed as soon as practicable, nevertheless grants the Board the power to direct, in certain specified cases, that the execution of the deportation order be stayed. Finally, s. 18 provides that a person "who is being detained pending the disposition of an appeal under this Act may apply to the Board for his release".

I do not refer to these legislative provisions because I feel that they apply in this case, but merely to point out that Parliament was not indifferent to the fate of persons wishing to appeal from deportation orders and to stress that these texts do not contemplate that the Federal Court shall or may intervene in a case such as this.

For these reasons, I feel the motion must be denied.

¹ It is otherwise when a stay of execution of a judgment of the Trial Division is in question, because then the practice and procedure of the Court are affected. See Rules 337 and 1213.

contre une ordonnance d'expulsion sursoit à l'exécution de l'ordonnance jusqu'à ce que soit rendue la décision en l'espèce.

C'est la *Loi de la Commission d'appel de l'immigration* qui règlemente les appels contre les ordonnances d'expulsion. Elle accorde (art. 11) à celui contre qui une ordonnance d'expulsion a été prononcée le droit d'en appeler à la Commission dont la décision est elle-même, aux termes de l'art. 23, susceptible d'appel devant cette Cour. L'article 15 de cette loi, après avoir précisé que la Commission, lorsqu'elle rejette un appel d'une ordonnance d'expulsion, doit ordonner que l'ordonnance soit exécutée le plus tôt possible, accorde néanmoins à la Commission, dans certains cas énumérés, le pouvoir d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de l'ordonnance. Enfin, l'art. 18 prévoit qu'une personne «détenue en attendant que l'appel prévu par la présente soit décidée peut demander à la Commission d'être mise en liberté».

Si j'ai référé à ces dispositions législatives, ce n'est pas que je sois d'opinion qu'elles s'appliquent en l'espèce. C'est d'abord pour indiquer que le législateur ne s'est pas désintéressé du sort de celui qui veut en appeler de l'ordonnance d'expulsion dont il a été l'objet; et c'est ensuite pour souligner que ces textes n'envisagent pas que la Cour d'appel fédérale doive ou puisse intervenir dans un cas comme celui-ci.

Pour ces motifs, je crois que la requête doit être rejetée.

¹ Quand il s'agit de la suspension de l'exécution d'un jugement de la Division de première instance, il en va autrement, car, alors, il s'agit de pratique et de procédure de la Cour. Voir les Règles 337 et 1213.