

A-290-79

A-290-79

Charles Esperanto Monfort (*Applicant*)**Charles Esperanto Monfort** (*Requérant*)

v.

a c.

Minister of Employment and Immigration
(*Respondent*)**Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration**
(*Intimé*)Court of Appeal, Heald and Ryan JJ. and Kelly
D.J.—Toronto, July 26; Ottawa, September 4,
1979.b Cour d'appel, les juges Heald et Ryan et le juge
suppléant Kelly—Toronto, le 26 juillet; Ottawa,
le 4 septembre 1979.

Judicial review — Immigration — Exclusion order — Inquiry convened as a result of report alleging applicant not a genuine visitor — Applicant, at inquiry, allowed adjournment to obtain counsel — Whether or not Senior Immigration Officer's decision to exclude applicant met requirements of procedural fairness — Whether or not applicant should have been advised of his right to counsel before Senior Immigration Officer made decision to convene inquiry — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 20(1), 23(3) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Examen judiciaire — Immigration — Ordonnance d'expulsion — Enquête tenue à la suite d'un rapport alléguant que le requérant n'était pas un véritable visiteur — Au cours de l'enquête, ajournement accordé au requérant afin de retenir les services d'un avocat — Il échet d'examiner si, en ordonnant l'expulsion du requérant, l'agent d'immigration supérieur s'est conformé aux exigences d'équité en matière de procédure — Il échet d'examiner si, avant d'ordonner la tenue de l'enquête, l'agent d'immigration supérieur aurait dû informer le requérant qu'il avait le droit de retenir les services d'un avocat — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 20(1), 23(3) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

APPLICATION for judicial review.

e DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

G. W. Bell for applicant.
G. R. Garton for respondent.

f *G. W. Bell* pour le requérant.
G. R. Garton pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Parkdale Community Legal Services,
Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

g *Parkdale Community Legal Services*,
Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

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

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

HEALD J.: This is a section 28 application to
review and set aside the exclusion order made
against the applicant.

i LE JUGE HEALD: La présente demande, fondée
sur l'article 28, tend à faire examiner et annuler
l'ordonnance d'expulsion rendue contre le requé-
rant.

The applicant, a citizen of Haiti, applied to
enter Canada as a visitor at Toronto International
Airport on April 20, 1979. On that same date, an
Immigration Officer signed a report under section
20(1) of the *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77,

j Celui-ci, un citoyen haïtien, présenta le 20 avril
1979, à l'aéroport international de Toronto, une
demande d'autorisation de séjourner au Canada à
titre de visiteur. A la même date, un agent d'immi-
gration établit, en application des dispositions de

c. 52,¹ alleging that the applicant was not a genuine visitor. The applicant was thereafter detained. The section 20(1) report was reviewed by a Senior Immigration Officer who ordered the applicant further detained pursuant to section 23(3)(a) of the *Immigration Act, 1976*² and also caused an inquiry to be convened pursuant to section 23(3)(c) of the Act. The inquiry was opened on April 21, 1979 at which time the applicant stated that if he was not going to be allowed "to circulate the way I want" that he would return to his country. The adjudicator at the inquiry granted the applicant an adjournment to obtain counsel, detaining the applicant in the meantime. The inquiry continued on April 24 and 25, 1979.

Counsel for the applicant's initial submission was to the effect that a valid decision by a Senior Immigration Officer under either section 23(3)(c) or (d) of the Act, is a condition precedent to the jurisdiction of an adjudicator to conduct an inquiry with respect to a person seeking entry to Canada. I agree with this submission since this Court expressed a similar view in the case of *Saini*

¹ Section 20(1) of the *Immigration Act, 1976*, reads as follows:

20. (1) Where an immigration officer is of the opinion that it would or may be contrary to this Act or the regulations to grant admission to or otherwise let a person examined by him come into Canada, he may detain or make an order to detain the person and shall

- (a) subject to subsection (2), in writing report that person to a senior immigration officer; or
- (b) allow that person to leave Canada forthwith.

² Section 23(3) of the *Immigration Act, 1976*, reads as follows:

23. ...

(3) Where a senior immigration officer does not let a person come into Canada pursuant to section 22 and does not grant admission to or otherwise authorize the person to come into Canada pursuant to subsection (1) or (2), he may

- (a) detain or make an order to detain the person, or
- (b) release the person from detention subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances, including the payment of a reasonable security deposit or the posting of a performance bond, and shall

- (c) subject to subsection (4), cause an inquiry to be held concerning that person as soon as is reasonably practicable, or
- (d) allow that person to leave Canada forthwith.

l'article 20(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52,¹ un rapport alléguant que le requérant n'était pas un véritable visiteur. Celui-ci fut alors mis en détention. Le rapport susmentionné fut ensuite examiné par un agent d'immigration supérieur qui, en vertu de l'article 23(3)(a) de la *Loi sur l'immigration de 1976*², ordonna de prolonger la détention du requérant, et, en vertu de l'article 23(3)(c) de cette même Loi, fit tenir une enquête. L'enquête s'ouvrit le 21 avril 1979 et, à cette occasion, le requérant déclara que si on ne lui permettait pas [TRADUCTION] «de circuler librement», il retournerait dans son pays. L'arbitre chargé de l'enquête lui accorda un ajournement pour lui permettre de retenir les services d'un conseil, mais n'autorisa point son élargissement. L'enquête se poursuivit les 24 et 25 avril 1979.

^{A VOCAIR}
d Le premier argument que le conseil fait valoir en faveur du requérant est qu'un arbitre n'est compétent pour mener une enquête à l'égard d'une personne cherchant à entrer au Canada, que si un agent d'immigration supérieur a au préalable rendu une décision valable en vertu de l'article 23(3)(c) ou (d) de la Loi concernée. Je suis d'accord avec cette affirmation, la présente Cour ayant

¹ L'article 20(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est ainsi rédigé:

20. (1) L'agent d'immigration qui, après examen d'une personne, estime que lui accorder l'admission ou la permission d'entrer au Canada irait ou pourrait aller à l'encontre de la présente loi ou des règlements, peut mettre ou, par ordonnance, faire mettre ladite personne en détention et doit

- a) sous réserve du paragraphe (2), signaler dans un rapport écrit, cette personne à un agent d'immigration supérieur; ou
- b) autoriser ladite personne à quitter le Canada immédiatement.

² L'article 23(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est ainsi conçu:

23. ...

(3) L'agent d'immigration supérieur qui n'accorde pas à une personne la permission d'entrer au Canada en vertu de l'article 22 ni ne lui accorde l'admission ou l'autorisation d'entrer au Canada en vertu du paragraphe (1) ou (2), peut

- a) la détenir ou donner l'ordre de la détenir, ou
- b) la mettre en liberté sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances, notamment du dépôt d'un gage raisonnable ou d'un bon de garantie d'exécution et doit

- c) sous réserve du paragraphe (4), faire tenir, dès que les circonstances le permettent, une enquête sur ladite personne, ou
- d) l'autoriser à quitter le Canada immédiatement.

*v. Minister of Manpower and Immigration*³.

It is counsel's further submission that there is a duty upon anyone who exercises a power of decision of an administrative nature under a statutory authority to act fairly in making such a decision, and where the duty of fairness has not been met the decision is subject to judicial review and will be quashed. In support of this proposition, counsel relies, *inter alia*, on the recent decisions of the Supreme Court of Canada in the *Nicholson* case⁴ and in the *Coopers and Lybrand* case⁵. Counsel then submits that, on the facts in this case, "there was no evidence before the inquiry to support a finding that the decision of the immigration officer in the instant case met the requirements of procedural fairness demanded by a correct interpretation of the law, and that the inquiry which was convened consequent to this decision was therefore without jurisdiction because it proceeded without ascertaining whether a condition precedent, namely a valid decision under section 23(3) of the Act had been fulfilled."⁶

After a perusal of the record, I am satisfied that the requirements of procedural fairness as required by the relevant jurisprudence was met by the Senior Immigration Officer in this case. It is clear from a perusal of pages 10, 11 and 12 of the inquiry that the Senior Immigration Officer was aware that under section 23(3) of the Act, he had a choice as to whether to cause an inquiry to be held or to allow the applicant to leave Canada forthwith; that he explained to the applicant the possibility of withdrawing the application to enter Canada and the consequences of withdrawing or not withdrawing that application; that he offered the applicant the option of voluntary withdrawal which the applicant appeared to understand and the applicant advised him that an inquiry would be preferred to voluntary departure.

Applicant's counsel, however, submitted further that the Senior Immigration Officer should have

³ File A-61-78—Judgment dated April 26, 1978.

⁴ *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311.

⁵ *M.N.R. v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495.

⁶ The above quotation is taken from paragraph 23 of the applicant's memorandum of points to be argued.

statué en ce sens dans une affaire *Saini c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*.³

a Le conseil fait en outre valoir que toute personne investie d'un pouvoir de décision par un texte de loi est tenue d'agir équitablement lorsqu'elle l'exerce, faute de quoi sa décision est susceptible de contrôle judiciaire et d'annulation. A b l'appui de cet argument, le conseil invoque entre autres les arrêts rendus récemment par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Nicholson*⁴ et *Coopers and Lybrand*⁵. Le conseil soutient que, en l'espèce, [TRADUCTION] «aucune preuve présentée c à l'enquête ne permettant de conclure que la décision de l'agent d'immigration satisfaisait aux exigences d'équité découlant d'une bonne interprétation de la loi, l'enquête tenue à la suite de cette d décision était illégale, car elle est intervenue sans qu'ait été vérifié si une condition essentielle avait été respectée, à savoir si une décision valable avait été rendue en vertu de l'article 23(3) de la Loi.»⁶

e

Un examen attentif du dossier m'a convaincu que l'agent d'immigration supérieur s'est en l'espèce conformé à toutes les exigences d'équité f imposées par la jurisprudence. Il appert des pages 10, 11 et 12 du rapport d'enquête que l'agent d'immigration supérieur savait qu'en vertu de l'article 23(3) de la Loi, il avait le choix entre faire g de quitter immédiatement le Canada; qu'il a expliqué au requérant la possibilité de retirer sa demande d'admission au Canada et les conséquences du retrait ou du maintien de cette demande; qu'il a donné au requérant la possibilité de retirer h volontairement sa demande, que le requérant paraissait très bien comprendre ce qui se passait et que celui-ci lui a fait savoir qu'il préférerait la tenue d'une enquête à un départ volontaire.

i Le conseil du requérant prétend toutefois que l'agent d'immigration supérieur aurait dû, avant

³ N° du greffe: A-61-78—Jugement rendu le 26 avril 1978.

⁴ *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311.

⁵ *M.R.N. c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495.

⁶ Cette citation est tirée du paragraphe 23 du mémoire des points à plaider du requérant.

informed the applicant of the right to counsel before making his decision under section 23(3) to convene the inquiry. The only specific requirements dealing with the right to counsel in the Act or Regulations are to be found in section 30 of the Act and in Regulations 27 to 39 inclusive. Both the provisions of the Act and the Regulations refer only to the right to counsel at an inquiry under the Act. There is no specific provision for the right to counsel at the proceedings before the Senior Immigration Officer when he makes his section 23(3) determination, either in the Act or in the Regulations. Nor do I think that such a duty can be inferred or implied as part of the Senior Immigration Officer's duty to act fairly toward the applicant⁷. As Lord Denning said in *Regina v. Gaming Board for Great Britain*⁸: "It is not possible to lay down rigid rules as to when the principles of natural justice are to apply: nor as to their scope and extent. Everything depends on the subject-matter." In that case, Lord Denning referred to the judgment of Lord Parker C.J. in *In re H. K. (An Infant)*⁹, an immigration case, where he said: "... even if an immigration officer is not in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the subsection, and for that purpose, let the immigrant know what his immediate impression is so that the immigrant can disabuse him. That is not, as I see it, a question of acting or being required to act judicially, but of being required to act fairly."

Having regard to the nature of the duty being performed by the Senior Immigration Officer under section 23(3) of the Act, and having regard to the scheme of the Act as a whole, to require him, before making the section 23(3) determination, to advise the immigrant that he has a right to counsel at that determination, would, in my view, require express words in the Act or Regulations. The result of such a requirement would entail

⁷ Compare: *Maynard v. Osmond* [1976] 3 W.L.R. 711 per Lord Denning M.R. at pp. 718 and 719; and *Fraser v. Mudge* [1975] 1 W.L.R. 1132.

⁸ [1970] 2 Q.B. 417 at 430.

⁹ [1967] 2 Q.B. 617 at 630.

de faire procéder à une enquête en vertu de l'article 23(3), informer le requérant du droit qu'il avait de retenir les services d'un conseil. En matière de droit aux services d'un conseil, les seules dispositions précises sont celles de l'article 30 de la Loi et des articles 27 à 39 inclusivement de son Règlement d'application. Les dispositions tant de la Loi que du Règlement ne portent que sur le droit de retenir les services d'un conseil au cours d'une enquête tenue en vertu de la Loi. Aucune disposition particulière n'accorde le droit de se faire assister par un conseil lors des procédures par lesquelles l'agent d'immigration supérieur statue en vertu de l'article 23(3). Je n'estime pas non plus que l'on puisse affirmer qu'une telle obligation découle du devoir qu'avait l'agent d'immigration supérieur d'agir équitablement envers le requérant.⁷ Comme lord Denning l'a affirmé dans *Regina c. Gaming Board for Great Britain*⁸: [TRANSDUCTION] «Il est impossible de définir d'une manière rigide à quel moment les principes de justice naturelle doivent s'appliquer et quelle doit être leur étendue. Tout dépend des circonstances.» Dans cette affaire, lord Denning fait référence à la décision rendue par lord Parker, juge en chef, dans *In re H. K. (Un mineur)*⁹. Il s'agit d'une affaire d'immigration où celui-ci a déclaré: [TRANSDUCTION] «... même si un agent d'immigration n'exerce pas un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire, il doit permettre à l'immigrant de tenter de lui prouver qu'il rencontre les exigences du paragraphe concerné, et à cet effet, l'informer de sa première impression afin que l'immigrant puisse le détromper. Selon moi, la question n'est pas d'agir ou d'être requis d'agir comme un tribunal, mais plutôt d'agir équitablement.»

Compte tenu, à la fois, de la nature du pouvoir qu'a exercé l'agent d'immigration supérieur en vertu de l'article 23(3) de la Loi et de l'économie générale de celle-ci, il faudrait selon moi, pour exiger dudit agent qu'il ne rende de décision en vertu de l'article 23(3) qu'après avoir informé l'immigrant de son droit d'être assisté d'un conseil lors du prononcé de cette décision, que la Loi et le Règlement contiennent des dispositions expresses à

⁷ Comparer: *Maynard c. Osmond* [1976] 3 W.L.R. 711, lord Denning M.R., aux pages 718 et 719; et *Fraser c. Mudge* [1975] 1 W.L.R. 1132.

⁸ [1970] 2 Q.B. 417, à la page 430.

⁹ [1967] 2 Q.B. 617, à la page 630.

another "mini-inquiry" or "initial inquiry" possibly just as complex and prolonged as the inquiry provided for under the Act and Regulations. I am not prepared to infer such a requirement. It seems to me that all that is required of the Senior Immigration Officer is that he explain to the applicant the nature of the section 23(3) proceedings and the options open to the Senior Immigration Officer thereunder. As stated *supra*, this procedure was followed here and additionally, the applicant was given the option of voluntary withdrawal which was refused. I have therefore concluded that on the facts and circumstances here present, the duty of procedural fairness has been complied with. I would accordingly dismiss the section 28 application.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

KELLY D.J. concurred.

cet effet. Une telle exigence aurait pour effet d'entraîner la tenue d'une autre «mini-enquête» ou «enquête initiale» qui serait peut-être aussi longue et complexe que celle prévue par la Loi et le Règlement. Je ne crois pas à l'existence d'une telle exigence. Il me semble que la seule obligation qui incombe à l'agent d'immigration supérieur est d'expliquer au requérant la nature des procédures prévues à l'article 23(3) ainsi que le choix que celui-ci laisse aux agents d'immigration supérieur. Comme il a été dit précédemment, cette procédure a été suivie en l'espèce, et le requérant a en outre eu la possibilité, quoiqu'il ait refusé de s'en prévaloir, de retirer sa demande. Par conséquent, je conclus, en me fondant sur les faits de l'espèce, que l'obligation d'équité des procédures a été respectée. Je rejette donc la demande présentée en vertu de l'article 28.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY y a souscrit.