

IMM-2008-95

The Minister of Citizenship and Immigration
(Applicant)

v.

Josef Nemsila (Respondent)

and

Canadian Jewish Congress, Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies, The League for Human Rights of B'Nai Brith Canada, The Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity including those of the Holocaust and Kenneth M. Narvey (Intervenors)

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

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, January 31 and February 1; Ottawa, August 23, 1996.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Respondent resident of Canada since 1950 although not Canadian citizen — Reports under Immigration Act, s. 27 indicating respondent, convicted in Czechoslovakia as German collaborator who was responsible for execution of civilians during World War II, had come into Canada by material misrepresentation — Whether “lawfully admitted” to Canada under Immigration Act, s. 2(l) — Immigrant obtaining leave to enter Canada by fraud, deception not “lawfully” admitted — All requirements of Act in force at time immigrant entered Canada must be complied with — Term “came into” in Act, s. 19(1)(e)(viii) not synonymous with “admission”, “landing” — Statutory protection against removal limited to Canadian citizens, domiciled persons “lawfully admitted” — Adjudicator erred in law in holding respondent could not be subject to deportation order.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Immigration Act, R.S.C. 1927, c. 93, s. 2 “land”, “landed” or “landing”.

IMM-2008-95

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(requérant)

c.

Josef Nemsila (intimé)

et

Le Congrès juif canadien, Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies, la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada, la Coalition des Synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de l'Holocauste et Kenneth M. Narvey (intervenants)

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

Section de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 31 janvier et 1^{er} février; Ottawa, 23 août 1996.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — L'intimé est résident du Canada depuis 1950 mais il n'est pas citoyen canadien — Des rapports préparés sous le régime de l'art. 27 de la Loi sur l'immigration indiquent que l'intimé, déclaré coupable en Tchécoslovaquie en tant que collaborateur des forces allemandes et responsable de l'exécution de civils pendant la Seconde Guerre mondiale, est entré au Canada en ayant donné de fausses indications sur des faits importants — L'intimé a-t-il été «admis légalement» au Canada au sens de l'art. 2(e) de la Loi sur l'immigration? — Un immigrant qui a obtenu la permission d'entrer au Canada par des moyens frauduleux ou trompeurs ne peut être considéré comme ayant été admis «légalement» — Toutes les exigences de la loi en vigueur au moment de l'entrée de l'immigrant au Canada doivent être respectées — L'expression «est entré» figurant à l'art. 19(1)(e)(viii) n'est pas synonyme des termes «admission» ou «réception» — La protection prévue par la loi contre le renvoi est limitée aux citoyens canadiens, aux personnes domiciliées «admissibles légalement» — L'arbitre a commis une erreur de droit en affirmant que l'intimé ne pouvait faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi de l'immigration, S.R.C. 1927, ch. 93, art. 2 «débarquer», «débarqué» ou «débarquant».

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27(1)(e) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16), (2)(g) (as am. *idem*), (3) (as am. *idem*), 123.

Immigration Act (The), S.C. 1952, c. 42, ss. 2 “Canadian domicile”, 3, 4, 19.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 27(1)e) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16), (2)g) (mod., *idem*), (3) (mod., *idem*), 123.

Loi sur l'immigration, S.C. 1952, ch. 42, art. 2 «domicile canadien», 3, 4, 19.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

The King v. Jawala Singh (1938), 53 B.C.R. 179; [1938] 4 D.L.R. 381; 3 W.W.R. 241; 71 C.C.C. 96 (C.A.); *Michelidakis vs Rejimbald* (1917), 23 R. de Jur. 375 (Que. Sup. Ct.); *Canada (Secretary of State) v. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267; 15 Imm. L.R. (2d) 40 (F.C.T.D.); *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1992] 2 S.C.R. viii.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1994.

APPLICATION for judicial review of Adjudicator's decision finding that the respondent, reported as having come into Canada by material misrepresentation, was landed in Canada, had acquired Canadian domicile in accordance with the provisions of *The Immigration Act* and could not therefore be subject to a deportation order. Application allowed.

COUNSEL:

C.A. Amerasinghe, Q.C., Donald A. MacIntosh and Bonnie J. Boucher for applicant.

Barbara L. Jackman and Ronald P. Poulton for respondent.

Ed M. Morgan for intervenor Canadian Jewish Congress.

John B. Laskin for intervenor Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies.

David Matas for intervenor The League for Human Rights of B'Nai Brith Canada.

APPEARANCE:

Kenneth M. Narvey on his own behalf and on behalf of The Coalition of Concerned Congregations.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

The King v. Jawala Singh (1938), 53 B.C.R. 179; [1938] 4 D.L.R. 381; 3 W.W.R. 241; 71 C.C.C. 96 (C.A.); *Michelidakis vs Rejimbald* (1917), 23 R. de Jur. 375 (C.S. Qué.); *Canada (Secrétaire d'État) c. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267; 15 Imm. L.R. (2d) 40 (C.F. 1^{re} inst.); *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1992] 2 R.C.S. viii.

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre ayant conclu que l'intimé, qui serait entré au Canada en donnant de fausses indications sur des faits importants, a obtenu le droit d'établissement au Canada, a acquis un domicile canadien conformément aux dispositions de la *Loi sur l'immigration* et ne pouvait en conséquence faire l'objet d'une mesure d'expulsion. Demande accueillie.

AVOCATS:

C.A. Amerasinghe, c.r., Donald A. MacIntosh et Bonnie J. Boucher pour le requérant.

Barbara L. Jackman et Ronald P. Poulton pour l'intimé.

Ed M. Morgan pour le Congrès juif canadien, intervenant.

John B. Laskin pour Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies, intervenant.

David Matas pour la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada, intervenante.

A COMPARU:

Kenneth M. Narvey pour son propre compte et pour le compte de la Coalition des Synagogues.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Jackman & Associates, Toronto, for respondent.

Davies, Ward & Beck, Toronto, for intervenor Canadian Jewish Congress.

Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto, for intervenor Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies.

David Matas, Winnipeg, for intervenor The League for Human Rights of B'Nai Brith Canada.

Intervenor on his own behalf and on behalf of The Coalition of Concerned Congregations: *Kenneth M. Narvey*, Toronto.

The following are the reasons for order rendered in English by

- 1 JEROME A.C.J.: This is an application for judicial review of the decision of an immigration Adjudicator, J. E. McNamara, rendered on July 18, 1995.

FACTS

- 2 The respondent was born on March 14, 1913, in Czechoslovakia. He immigrated to Canada on July 25, 1950, and has resided here since that time, although he has not become a Canadian citizen. On April 5 and 6, 1995, two reports were prepared pursuant to paragraphs 27(2)(g) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 16] and 27(1)(e) [as am. *idem*] of the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] alleging that Mr. Nemsila had come into Canada by material misrepresentation. Both reports were based on the allegations that the respondent:

— was granted landing on July 25, 1950 at Halifax;

— was a member of the Hlinka Guard from 1939-1945 and was a company commander of a unit of the alerted Hlinka Guard (POHG) which was an organization which collaborated with the German occupation forces in Slovakia during the period 1944-45;

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

Jackman & Associates, Toronto, pour l'intimé.

Davies, Ward & Beck, Toronto, pour le Congrès juif canadien, intervenant.

Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto, pour Friends of Simon Wiesenthal Center for Holocaust Studies, intervenant.

David Matas, Winnipeg, pour la Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada, intervenante.

Intervenant pour son propre compte et pour le compte de la Coalition des Synagogues: *Kenneth M. Narvey*, Toronto.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue le 18 juillet 1995 par un arbitre de l'immigration, J. E. McNamara.

LES FAITS

L'intimé est né le 14 mars 1913, en Tchécoslovaquie. Il a émigré au Canada le 25 juillet 1950 et réside ici depuis, bien qu'il ne soit pas devenu citoyen canadien. Les 5 et 6 avril 1995, deux rapports ont été préparés sous le régime des alinéas 27(2)(g) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 16] et 27(1)(e) [mod., *idem*] de la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2], dans lesquels on allègue que M. Nemsila est entré au Canada en donnant une fausse indication sur un fait important. Ces deux rapports reposent sur des allégations selon lesquelles l'intimé:

[TRADUCTION] — a obtenu le droit d'établissement (*landing*)* le 25 juillet 1950, à Halifax;

— faisait partie des Gardes Hlinka de 1939 à 1945 et a été commandant de compagnie d'une unité en état d'alerte des Gardes Hlinka (POHG), organisation qui a collaboré avec les forces d'occupation allemande en Slovaquie dans les années 1944-1945;

* Note de la traductrice: la version française des lois de 1950 et 1952 utilise les équivalents «débarqué» et «reçu».

- participated in and was responsible for the arrest, detention, interrogation and the execution of civilians during the fall and winter of 1944-45, in the Banska Bystrica region of Slovakia and near the villages of Krupina and Krmenicka in Slovakia;
- was convicted on December 4, 1947 in Czechoslovakia of the offence that he took part in the persecution of participants in the (Slovak National) uprising (in 1944) and resistance fighters, and generally assisted the (German) occupation forces and authorities, for which he received the sentence of two years in prison and three years in a special labour camp;
- served the two years in prison for this offence but escaped custody from the special labour camp in 1949 and fled to Austria;
- when he applied to immigrate to Canada made misrepresentations during the interviews with visa control and immigration officers regarding his employment and military service during the Second World War, and his membership and activities in the Hlinka Guard and the alerted unit of the Hlinka Guard, and regarding his conviction in Czechoslovakia. This information was material to his admission to Canada.
- came into Canada on July 25, 1950, at Halifax by not fully disclosing accurate and correct information regarding his residence, occupations, military service and membership in the Hlinka Guard, and the alerted unit of the Hlinka Guard, and the fact of his conviction in Czechoslovakia, and by averting further inquiries into his background, answers to which would have led to the refusal of his application for an immigrant visa.
- est l'un des auteurs et est responsable de l'arrestation, de la détention, de l'interrogatoire et de l'exécution de civils au cours de l'automne et de l'hiver 1944-1945, dans la région de Banska Bystrica, en Slovaquie, et dans les environs des villages de Krupina et Krmenicka, en Slovaquie;
- a été déclaré coupable le 4 décembre 1947, en Tchécoslovaquie d'avoir contribué à persécuter des personnes qui ont participé à l'insurrection (slovaque nationale, en 1944) et qui se sont battues dans la résistance, ainsi que d'avoir aidé, de façon générale, les autorités et les forces d'occupation (allemandes), crime pour lequel il a été condamné à deux ans d'emprisonnement et à trois ans dans un camp de travail spécial;
- a purgé ces deux ans d'emprisonnement pour ce crime, mais s'est évadé du camp de travail spécial en 1949 et s'est enfui en Autriche;
- au moment de sa demande d'immigration au Canada, a donné de fausses indications lors de ses rencontres avec les agents d'immigration et les contrôleurs des visas concernant ses activités professionnelles et son service militaire au cours de la Deuxième Guerre mondiale, sa qualité de membre des Gardes Hlinka et de l'unité en état d'alerte des Gardes Hlinka, ses activités en cette qualité et sa déclaration de culpabilité en Tchécoslovaquie. Ces renseignements étaient importants relativement à son admission au Canada;
- est entré au Canada le 25 juillet 1950, à Halifax, en ne divulguant pas avec exactitude et correctement les renseignements concernant sa résidence, ses activités professionnelles, son service militaire et sa qualité de membre des Gardes Hlinka et de l'unité en état d'alerte des Gardes Hlinka, et le fait qu'il avait été déclaré coupable en Tchécoslovaquie, et en faisant obstacle aux demandes de renseignements supplémentaires concernant ses antécédents qui, si elles avaient reçu une réponse, auraient conduit au refus de sa demande de visa d'immigrant.

3 The reports contend that were it not for the misrepresentations made by the respondent when he came to Canada, he would not have been allowed to enter the country. An inquiry was convoked pursu-

Selon ces rapports, si l'intimé n'avait pas donné de fausses indications en arrivant au Canada, on ne lui aurait pas permis d'entrer au pays. Une enquête a été instituée sous le régime du paragraphe 27(3)

ant to subsection 27(3) [as am. *idem*] of the Act to investigate the allegations set out in the reports. Hearings commenced on April 24, 1995, and were adjourned to allow the respondent an opportunity to retain counsel. On May 31, 1995, the inquiry resumed. Counsel for the respondent raised a preliminary issue regarding the question of Canadian domicile. Mr. Nemsila took the position that, even if all of the allegations set out in the section 27 reports were proven at the inquiry, he was nevertheless protected from removal pursuant to section 123 of the *Immigration Act* since he had acquired Canadian domicile prior to April 10, 1978. That section provides as follows:

123. Where a person acquired Canadian domicile in accordance with the *Immigration Act*, chapter I-2 of the Revised Statutes of Canada, 1970, and did not lose Canadian domicile before April 10, 1978, a deportation order may not be made against that person on the basis of any activity, carried on by him before that date, for which a deportation order could not have been made against him under that Act.

4 The Adjudicator decided that it would be best to determine the legal issue of domicile prior to hearing evidence on the substance of the allegations made against Mr. Nemsila. The legal question was framed as follows:

Whether Mr. Nemsila is protected from a deportation order pursuant to the provisions of Section 123 of the Act, even if the factual allegations in the s. 27(2) report are correct.

5 The parties made written submissions and on July 18, 1995, when the inquiry resumed, presented their oral arguments. The Adjudicator found that the respondent was landed in Canada, that he had acquired Canadian domicile in accordance with the provisions of *The Immigration Act* [S.C. 1952, c. 42], and that he could not therefore be subject to a deportation order. The decision states as follows, at page 11:

The Minister of Citizenship and Immigration is asking that Josef Nemsila be made the subject of a deportation order pursuant to Section 27(2)(g), of the Act. It is alleged he is a person who never gained "landing" in Canada because he purportedly made misrepresentations of material facts at the time of his arrival in Canada. I find that regardless of the fact that he may have made a mis-

[mod., *idem*] de la Loi afin de vérifier les allégations énoncées dans les rapports. Les audiences ont débuté le 24 avril 1995 et ont été ajournées pour donner à l'intimé la possibilité de retenir les services d'un avocat. L'enquête a repris le 31 mai 1995. L'avocat de l'intimé a soulevé une question préliminaire concernant la notion de domicile canadien. M. Nemsila soutenait que, même si toutes les allégations énoncées dans les rapports préparés sous le régime de l'article 27 étaient établies à l'enquête, il était de toute façon protégé contre une mesure de renvoi par l'article 123 de la *Loi sur l'immigration* parce qu'il avait acquis le domicile canadien avant le 10 avril 1978. Voici le libellé de cette disposition:

123. Toute personne ayant acquis le domicile canadien en vertu de la *Loi sur l'immigration*, chapitre I-2 des Statuts révisés du Canada de 1970, et ne l'ayant pas perdu avant le 10 avril 1978 ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion fondée sur des activités antérieures à cette date et qui ne constituaient pas un motif d'expulsion aux termes de cette loi.

L'arbitre a décidé qu'il était préférable de trancher la question de droit touchant le domicile avant l'audition de la preuve sur le bien-fondé des allégations faites contre M. Nemsila. La question de droit a été formulée comme suit:

[TRADUCTION] M. Nemsila est-il protégé contre une mesure d'expulsion par l'article 123 de la Loi, même si les allégations de fait contenues dans le rapport préparé sous le régime du paragraphe 27(2) sont bien fondées?

Les parties ont présenté des observations par écrit. Lorsque l'enquête a repris, le 18 juillet 1995, elles ont présenté leur plaidoirie orale. L'arbitre a conclu que l'intimé avait obtenu le droit d'établissement au Canada, qu'il avait acquis le domicile canadien en vertu de la *Loi sur l'immigration* [S.C. 1952, ch. 42], et qu'il ne pouvait donc pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion. À la page 11 de sa décision, il a affirmé:

[TRADUCTION] Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration demande une ordonnance d'expulsion contre Josef Nemsila en vertu de l'alinéa 27(2)g) de la Loi. Il allègue que celui-ci n'a jamais obtenu le «droit d'établissement» au Canada parce qu'il aurait donné de fausses indications sur des faits importants au moment de son arrivée au Canada. Je conclus que, sans égard au fait qu'il ait pu

- representation of a material fact, the current law is that Mr. Nemsila cannot be ordered deported for this reason. He was lawfully admitted to Canada and acquired Canadian domicile five years after he was landed and he is a permanent resident. Parliament was explicit in 1978 in saying that a person who acquired domicile could continue to be protected from removal for any activities carried on by that person prior to 1978 for which that person could not have been deported at that time.
- 6 The Minister now seeks to have that decision set aside on the grounds that the Adjudicator's interpretation of the relevant statutory provisions was an error of law.
- 7 The definition of "land", "landed" or "landing" in the *Immigration Act* [R.S.C. 1927, c. 93], in 1950, when Mr. Nemsila came to Canada was as follows:
2. . . .
- (l) "land," "landed" or "landing," as applied to passengers or immigrants, means their lawful admission into Canada by an officer under this Act, otherwise than for inspection or treatment or other temporary purpose provided for by this Act;
- 8 In 1955, when Mr. Nemsila would have been eligible to acquire domicile, the relevant sections of *The Immigration Act*, 1952, read as follows:
2. . . .
- (c) "Canadian domicile" means Canadian domicile acquired and held in accordance with section four;
-
4. (1) Canadian domicile is acquired for the purposes of this Act by a person having his place of domicile for at least five years in Canada after having been landed in Canada.
- 9 The Adjudicator found that the respondent had been "lawfully admitted" to and landed in Canada in 1950 since he had obtained a visa, had presented himself for examination at the port of entry, and the ship's manifest had been stamped "landed immigrant" across from his name. That Mr. Nemsila may
- donner une fausse indication sur un fait important, dans l'état actuel du droit, M. Nemsila ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion pour cette raison. Il a été admis légalement au Canada et il a acquis le domicile canadien cinq ans après avoir été reçu; il est un résident permanent. Le législateur a prévu expressément en 1978 qu'une personne qui a acquis le domicile peut demeurer protégée contre une mesure d'expulsion fondée sur des activités antérieures à cette date qui ne constituaient pas un motif d'expulsion à l'époque.
- Le ministre demande maintenant l'annulation de cette décision au motif que l'arbitre a commis une erreur de droit en interprétant les dispositions législatives pertinentes.
- La définition des équivalents aux termes anglais «land», «landed» ou «landing» dans la *Loi de l'immigration* [S.R.C. 1927, ch. 93] en 1950 était libellée comme suit au moment où M. Nemsila est arrivé au Canada:
2. . . .
- e) «débarquer», «débarqué» ou «débarquant», appliquée à des voyageurs ou passagers ou à des immigrants, signifie leur admission légale au Canada par un fonctionnaire, sous le régime de la présente loi, autrement que pour subir l'examen, ou un traitement, ou pour autre fin temporaire prévue par la présente loi;
- En 1955, au moment où M. Nemsila aurait eu la qualité requise pour acquérir le domicile canadien, les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration* en 1952 se lisaient ainsi:
2. . . .
- c) «domicile canadien» signifie un domicile canadien acquis et détenu conformément à l'article 4;
-
4. (1) Pour l'application de la présente loi, une personne acquiert le domicile canadien en ayant son lieu de domicile au Canada pendant au moins cinq ans, après avoir été reçue dans ce pays.
- L'arbitre a conclu que l'intimé avait été «admis légalement» au Canada et qu'il avait obtenu le droit d'établissement en 1950 étant donné qu'il avait obtenu un visa, qu'il s'était présenté à l'interrogatoire au point d'entrée et qu'un tampon le désignant comme un immigrant ayant le droit d'établissement

have made misrepresentations during interviews with visa control and immigration officers and did not fully disclose information which would have led to the refusal of his application for an immigrant visa did not, in the Adjudicator's view, affect the lawfulness of his admission. Provided an immigrant visa had been issued to Mr. Nemsila, the means by which it was obtained, whether they be fraudulent or otherwise, would have been of no relevance once he had been in the country for five years.

ANALYSIS

10 The first issue is what meaning is to be given to the term "lawful admission". I do not agree that an immigrant who obtained leave to enter Canada by fraud or deception can be said to have been "lawfully" admitted. By qualifying the word "admission" with the term "lawful", Parliament clearly intended "lawful admission" to mean something more than having a port-of-entry inspector rubber stamp the ship's manifest or an individual's passport with the words "landed immigrant". Lawful admission requires compliance with all of the requirements of the Act in force at the time the immigrant entered Canada.

11 There is support for this reasoning in the jurisprudence. In *The King v. Jawala Singh* (1938), 53 B.C.R. 179 (C.A.), the Court stated as follows, at page 185:

Counsel for the respondent pressed us with his submission that when examined by the Board of Inquiry in 1937 the respondent was a Canadian citizen, having acquired this *status* since his re-entry into Canada in 1935. That submission, to my mind, cannot be supported. The entry of the respondent into Canada in 1935 was an unlawful entry and in consequence the respondent cannot be said to have "landed" in Canada within the meaning of the Immigration Act . . . Canadian domicile cannot be acquired, for the purposes of the Immigration Act, except by a person having his domicile for at least five years in Canada after having been "landed" therein, *i.e.*, after

avait été apposé vis-à-vis son nom sur le manifeste. De l'avis de l'arbitre, le fait que M. Nemsila puisse avoir donné de fausses indications lors de ses rencontres avec les agents d'immigration et les contrôleurs des visas, et qu'il n'ait pas divulgué intégralement des renseignements qui auraient entraîné le rejet de sa demande d'un visa d'immigrant, ne portait pas atteinte à la légalité de son admission au Canada. Pourvu qu'un visa d'immigrant ait été délivré à M. Nemsila, les moyens utilisés pour l'obtenir, même frauduleux, n'étaient pas pertinents si M. Nemsila se trouvait au Canada depuis au moins cinq ans.

ANALYSE

10 La première question à trancher est celle du sens qui doit être donné à l'expression «admission légale». Je ne suis pas d'accord pour dire qu'un immigrant qui a obtenu la permission d'entrer au Canada par des moyens frauduleux ou trompeurs peut être considéré comme ayant été admis «légalement». En apposant le qualificatif «légale» au terme «admission», le législateur avait nettement l'intention de donner à l'expression «admission légale» une signification plus large que l'apposition sur un manifeste ou sur un passeport, par l'inspecteur d'un point d'entrée, d'un tampon désignant une personne comme un «immigrant ayant le droit d'établissement». L'admission n'est légale que si toutes les exigences de la Loi en vigueur au moment de l'entrée de l'immigrant au Canada ont été respectées.

11 Il existe de la jurisprudence à l'appui de ce raisonnement. Dans l'arrêt *The King v. Jawala Singh* (1938), 53 B.C.R. 179 (C.A.), la Cour a déclaré, à la page 185:

[TRADUCTION] L'avocat de l'intimé a insisté dans ses observations sur le fait qu'au moment où il a été interrogé par le Comité d'enquête en 1937, l'intimé était un citoyen canadien parce qu'il avait acquis ce statut depuis qu'il était entré à nouveau au Canada en 1935. À mon avis, cette prétention ne peut être retenue. L'entrée au Canada de l'intimé en 1935 était illégale et, en conséquence, l'intimé ne peut être tenu pour avoir «débarqué» au Canada au sens de la Loi sur l'immigration . . . Le domicile canadien peut être acquis, aux fins de la Loi sur l'immigration, uniquement par une personne qui a son domicile au Canada depuis au moins cinq ans après y avoir «débar-

- having made a “lawful admission” into Canada. The present respondent fails to fulfil both conditions precedent to the acquisition of Canadian domicile
- 12 In *Michelidakis vs Rejimbald* (1917), 23 R. de Jur. 375, the Superior Court of Quebec stated, at page 377:
- [TRANSLATION] Pursuant to the *Immigration Act*, domicile may be acquired in this country only by someone who enters it legally. Degridakis having entered Canada on false pretences or furtively, was therefore not able to acquire legal domicile here within the meaning of the *Immigration Act*.
- 13 In *Canada (Secretary of State) v. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267 (F.C.T.D.); upheld on appeal to the Federal Court of Appeal [(1992), 9 C.R.R. (2d) 149]; leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied [1992] 2 S.C.R. viii, the Court found that Mr. Luitjens had made material misrepresentations and had knowingly concealed information which would have demonstrated his inadmissibility. He was, on that basis, determined not to be lawfully admitted to Canada. That decision is explicitly contrary to the respondent’s assertion in the present case that “lawful admission” means only procedural compliance with the Act or the visa-related requirements to enter Canada.
- 14 The Adjudicator in the present case determined that since the question of landing was not discussed in the *Luitjens* case nor were the provisions of section 123 of the *Immigration Act* argued or considered, the decision had no application to the issue before him. In my view, he erred in this regard. The *Luitjens* decision confirms that “lawful admission” has a substantive as well as a procedural element. Had this Court adopted the respondent’s interpretation of “lawful admission”, Mr. Luitjen’s citizenship could not have been revoked since he also had a visa which was stamped “landed immigrant”. That interpretation was rejected however and the Court found that an immigrant who was a member of a prohibited class, at the time he entered Canada, could not obtain “lawful admission” by fraudulent misrepresentation.
- qué», c’est-à-dire après son «admission légale» au Canada. En l’espèce, l’intimé ne répond à aucune des deux conditions préalables à l’acquisition du domicile canadien
- Dans l’affaire *Michelidakis vs Rejimbald* (1917), 23 R. de Jur. 375, la Cour supérieure du Québec a statué, à la page 377:
- Aux termes de la loi d’immigration, un domicile ne peut être acquis en ce pays que par celui qui y vient d’une manière légale, Degridakis n’est entré au Canada que sous de fausses représentations ou furtivement, il n’a donc pu acquérir ici un domicile légal dans le sens des lois d’immigration.
- Dans la décision *Canada (Secrétaire d’État) c. Luitjens* (1991), 46 F.T.R. 267 (C.F. 1^{re} inst.); confirmée en appel par la Cour d’appel fédérale, [(1992), 9 C.R.R. (2d) 149]; autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada refusée [1992] 2 R.C.S. viii, la Cour a conclu que M. Luitjens avait donné de fausses indications sur un fait important et qu’il avait sciemment tu des renseignements qui auraient pu établir son inadmissibilité. Pour cette raison, la Cour a statué qu’il n’avait pas été admis légalement au Canada. Cette décision est explicitement contraire à la prétention de l’intimé en l’espèce selon laquelle l’expression «admission légale» s’entend uniquement du respect de la loi sur la plan de la procédure ou des exigences en matière de visa applicables à l’entrée au Canada.
- L’arbitre a décidé en l’espèce que ce jugement ne s’appliquait pas parce que, dans l’affaire *Luitjens*, la question du droit d’établissement n’avait pas été débattue et l’article 123 de la *Loi sur l’immigration* n’avait pas été invoqué, ni examiné. Selon moi, il a commis une erreur à cet égard. La décision *Luitjens* confirme que l’expression «admission légale» comporte non seulement un élément procédural, mais également un élément de droit substantiel. Si la Cour avait retenu l’interprétation que l’intimé entend donner à l’expression «admission légale», la citoyenneté de M. Luitjens n’aurait pas pu être révoquée car il détenait lui aussi un visa portant un tampon le désignant comme un «immigrant ayant le droit d’établissement». Cette interprétation a toutefois été rejetée, et la Cour a conclu qu’un immigrant qui était membre d’une catégorie interdite au moment de son

15 Accordingly, if the entry of Mr. Nemsila into Canada in 1950 was based upon deception and misrepresentation as alleged in the section 27 reports, then it was an unlawful admission. If he was not lawfully admitted, it follows therefore that he could not have gained "landing" within the meaning of paragraph 2(I) of the *Immigration Act*, 1950. If he was never landed, he never acquired Canadian domicile.

16 I turn now to the Adjudicator's interpretation of paragraph 19(1)(e) of *The Immigration Act*, 1952, which was fundamental to his finding that he did not have jurisdiction to make a removal order against the respondent. That provision reads as follows:

19. (1) Where he has knowledge thereof, the clerk or secretary of a municipality in Canada in which a person hereinafter described resides or may be, an immigration officer or a constable or other peace officer shall send a written report to the Director, with full particulars, concerning

...

- (e) any person, other than a Canadian citizen or a person with Canadian domicile, who
 - (i) practices, assists in the practice of or shares in the avails of prostitution or homosexuality.
 - (ii) has been convicted of an offence under the *Criminal Code*,
 - (iii) has become an inmate of a penitentiary, gaol, reformatory or prison or of any asylum or hospital for mental diseases,
 - (iv) was a member of a prohibited class at the time of his admission to Canada,
 - (v) has, since his admission to Canada, become a person who, if he were applying for admission to Canada, would be refused admission by reason of his being a member of a prohibited class other than the prohibited classes described in paragraphs (a), (b), (c) and (s) of section 5,
 - (vi) entered Canada as a non-immigrant and remains therein after ceasing to be a non-immigrant or

entrée au Canada ne pouvait pas obtenir son «admission légale» en donnant des indications frauduleuses.

15 En conséquence, si son entrée au Canada en 1950 était fondée sur des déclarations trompeuses et de fausses indications, comme on l'allègue dans les rapports préparés sous le régime de l'article 27, M. Nemsila a été admis illégalement au pays. S'il n'a pas été admis légalement au Canada, il ne peut donc pas y avoir «débarqué», au sens de l'alinéa 2e) de la *Loi de l'immigration* en 1950. Si son admission au Canada n'était pas légale, il n'a jamais acquis le domicile canadien.

16 Passons maintenant à l'interprétation qu'a donnée l'arbitre à l'alinéa 19(1)e) de la *Loi sur l'immigration* de 1952, interprétation essentielle à sa conclusion portant qu'il n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance de renvoi contre l'intimé. Voici le libellé de cette disposition:

19. (1) Lorsqu'il en a connaissance, le greffier ou secrétaire d'une municipalité au Canada, dans laquelle une personne ci-après décrite réside ou peut se trouver, un fonctionnaire à l'immigration ou un constable ou autre agent de la paix doit envoyer au directeur un rapport écrit, avec des détails complets, concernant

...

- e) toute personne, autre qu'un citoyen canadien ou une personne ayant un domicile canadien, qui
 - (i) pratique la prostitution ou l'homosexualité, ou y aide ou en partage les fruits,
 - (ii) a été déclarée coupable d'une infraction visée par le *Code criminel*;
 - (iii) est devenue un détenu dans un pénitencier, une geôle, une maison de correction ou une prison, ou pensionnaire d'un asile ou hôpital d'aliénés,
 - (iv) était un membre d'une catégorie interdite lors de son admission au Canada,
 - (v) est, depuis son admission au Canada, devenue une personne qui, si elle demandait son admission au Canada, se la verrait refuser du fait qu'elle est membre d'une catégorie interdite autre que celles dont les alinéas a), b), c) et s) de l'article cinq donnent la description,
 - (vi) est entrée au Canada comme non-immigrant et y demeure après avoir cessé d'être un non-

to be in the particular class in which he was admitted as a non-immigrant,

- (vii) came into Canada at any place other than a port of entry or eluded examination or inquiry under this Act or escaped from lawful custody or detention under this Act,
- (viii) came into Canada or remains therein with a false or improperly issued passport, visa, medical certificate or other document pertaining to his admission or by reason of any false or misleading information, force, stealth or other fraudulent or improper means, whether exercised or given by himself or by any other person,
- (ix) returns to or remains in Canada contrary to the provisions of this Act after a deportation order has been made against him or otherwise, or
- (x) came into Canada as a member of a crew and, without the approval of an immigration officer or beyond the period approved by such officer, remains in Canada after the departure of the vehicle on which he came into Canada.

(2) Every person who is found upon an inquiry duly held by a Special Inquiry Officer to be a person described in subsection one is subject to deportation.

17 The Adjudicator interpreted subparagraph (viii) to mean that an immigrant who has acquired Canadian domicile through fraudulent misrepresentation could not be subject to a removal order. In so finding, he accepted the respondent's argument that section 19 exempted a person with domicile from deportation, where that individual entered Canada by reason of any false or misleading information or other fraudulent or improper means. According to the respondent, if the Minister is correct in his submission that domicile cannot be acquired by a person who was landed after providing false or misleading information, then there would be no purpose to this aspect of section 19 and it would be rendered virtually meaningless. If an individual cannot ever acquire domicile because the admission was not lawful in the first place, the respondent maintains that the protection of domiciled persons from removal for misrepresentation in relation to admission would

immigrant ou d'appartenir à la catégorie particulière dans laquelle elle a été admise en qualité de non-immigrant,

- (vii) est entrée au Canada à un endroit autre qu'un port d'entrée ou s'est soustraite à l'examen ou à l'enquête prévue par la présente loi ou s'est évadée d'une garde ou détention légitime visée par cette loi,
- (viii) est entrée au Canada, ou y demeure, avec un passeport, un visa, un certificat médical ou autre document relatif à son admission qui est faux ou irrégulièrement délivré, ou par suite de quelque renseignement faux ou trompeur, par la force, clandestinement ou par des moyens frauduleux ou irréguliers, exercés ou fournis par elle ou par quelque autre personne,
- (ix) revient au Canada ou y demeure contrairement aux dispositions de la présente loi après qu'une ordonnance d'expulsion a été rendue contre elle ou autrement, ou
- (x) est entrée au Canada comme membre d'un équipage et, sans l'approbation d'un fonctionnaire à l'immigration ou pendant une période plus longue que celle qu'a approuvée ce fonctionnaire, demeure au Canada après le départ du véhicule sur lequel elle est entrée au Canada.

(2) Quiconque, sur enquête dûment tenue par un enquêteur spécial, est déclaré une personne décrite au paragraphe premier devient sujet à expulsion.

L'arbitre a interprété le sous-alinéa (viii) comme signifiant qu'un immigrant qui a acquis le domicile canadien au moyen d'une indication frauduleuse ne peut faire l'objet d'une ordonnance de renvoi. Il a ainsi retenu l'argument de l'intimé selon lequel l'article 19 met une personne ayant son domicile au Canada à l'abri d'une mesure d'expulsion, si elle est entrée au Canada par suite de quelque renseignement faux ou trompeur, ou par des moyens frauduleux ou irréguliers. Selon l'intimé, si le ministre a raison de soutenir que le domicile ne peut être acquis par une personne qui a obtenu le droit d'établissement après avoir fourni des renseignements faux ou trompeurs, cette disposition de l'article 19 n'a aucun objet et devient pratiquement vide de sens. L'intimé soutient que, si une personne ne peut acquérir le domicile parce que son admission n'était pas légale à l'origine, la protection accordée aux personnes ayant leur domicile contre une mesure de renvoi fondée sur de

never be operative. The respondent submits that the clear purpose of subparagraph 19(1)(e)(viii) was to protect from deportation citizens and domiciled individuals who may have acquired admission by providing false or misleading information.

fausses indications liées à leur admission n'aurait jamais d'application. L'intimé fait valoir que l'objet du sous-alinéa 19(1)e)(viii) consiste clairement à protéger de l'expulsion les citoyens et les personnes qui ont le domicile canadien, qui auraient été admises au Canada après avoir fourni des renseignements faux ou trompeurs.

18 There therefore appears to be a conflict between "lawful admission" as a condition precedent to obtaining domicile in Canada and the apparent protection from deportation provided for in subparagraph 19(1)(e)(viii) for those persons who were admitted by reason of giving false information. As is often the case, it is necessary for the Court to give meaning to both provisions and to reconcile the apparent conflict.

Il y aurait donc en apparence un conflit entre «l'admission légale» comme condition préalable à l'obtention du domicile canadien et la protection apparente contre l'expulsion accordée par le sous-alinéa 19(1)e)(viii) aux personnes qui ont été admises par suite d'un faux renseignement. Comme c'est souvent le cas, la Cour doit donner un sens aux deux dispositions en cause et résoudre ce conflit apparent.

19 It must be understood that section 19 of the Act is not concerned with the acquisition or loss of domicile nor does it define who was eligible to acquire Canadian domicile. Those matters are governed by the sections of the Act which specifically set out the rules regarding acquisition and loss of domicile. The preamble in paragraph 19(1)(e) is clear that before the section can apply to exempt removal, one must be a Canadian citizen or a person who has acquired Canadian domicile in the manner prescribed by the legislation. They are, therefore, conditions precedent to exemption from removal and for that reason the provisions governing domicile and citizenship must be first properly construed before subparagraph 19(1)(e)(viii) can have any application. Accordingly, the protection of subparagraph 19(1)(e)(viii) can only extend to an immigrant such as Mr. Nemsila if he has satisfied the requirements of domicile as set out in section 4 of *The Immigration Act, 1952*, which he, for the reasons set out above, cannot have done if the allegations contained in the section 27 reports are correct.

Il faut comprendre que l'article 19 de la Loi ne traite pas de l'acquisition ou de la perte du domicile et qu'il ne définit pas la qualité requise aux fins de l'acquisition du domicile canadien. Ces questions sont régies par les articles de la Loi qui énoncent expressément les règles concernant l'acquisition et la perte du domicile. La disposition introductive de l'alinéa 19(1)e) prévoit clairement que cette exception au renvoi ne s'applique que si une personne est un citoyen canadien ou a acquis le domicile canadien en conformité avec la Loi. Il s'agit donc de conditions préalables à l'application de l'exception au renvoi et, pour cette raison, il faut d'abord interpréter correctement les dispositions régissant le domicile et la citoyenneté avant d'appliquer le sous-alinéa 19(1)e)(viii). La protection prévue au sous-alinéa 19(1)e)(viii) ne peut donc s'appliquer à un immigrant comme M. Nemsila que s'il a satisfait aux exigences en matière de domicile énoncées à l'article 4 de la *Loi sur l'immigration* de 1952; or, pour les motifs énoncés plus haut, il ne peut s'être conformé à ces exigences si les allégations énoncées dans les rapports préparés sous le régime de l'article 27 sont bien fondées.

20 Furthermore, section 19 does not speak of gaining admission into Canada by means of false or misleading information. Subparagraph 19(1)(e)(viii) refers to individuals, who are not citizens or who are

En outre, l'article 19 ne traite pas de l'admission au Canada par suite de quelque renseignement faux ou trompeur. Le sous-alinéa 19(1)e)(viii) s'applique à toute personne qui, n'étant pas un citoyen canadien

not domiciled, who come into Canada by means of false or misleading information. The term “came into” is not synonymous with “admission” or “landing”, words which are given an express and precise meaning in the definition section of the Act.

21 I am confirmed in my view that the phrase “came into Canada” in subparagraph 19(1)(e)(viii) does not mean “admission” or “landing”, by section 3 of *The Immigration Act*, 1952, which provides as follows:

3. (1) A Canadian citizen has the right to come into Canada.

(2) Subject to subsection three, a person who is not a Canadian citizen but has acquired and has not lost Canadian domicile shall be allowed to come into Canada.

In accordance with that provision, therefore, individuals who possess the status of citizenship and domicile also possess the right to come into Canada. Should they do so by means of false or misleading information, section 19 will protect them from a removal order. This does not alter the fact however, that they must have first acquired citizenship or domicile in accordance with the provisions of the legislation, which, in the case of domiciled persons, means that they must have been “lawfully admitted”.

22 The scheme of the Act is such that I think the term “lawful admission” must be construed broadly while the protection from deportation of domiciled persons under section 19 must be construed more narrowly. As stated in Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Markham, Ont.: Butterworths, 1994), at pages 369-370:

In keeping with the current emphasis on purposive analysis, modern courts are particularly concerned that exceptions and exemptions be interpreted in light of their underlying rationale and not be used to undermine the broad purpose of the legislation. In the words of La Forest J. in *Air Canada v. British Columbia* (1989), 59 D.L.R. (4th) 161, at 197, an exception “should not be construed

et n’ayant pas un domicile canadien, est entrée au Canada par suite de quelque renseignement faux ou trompeur. L’expression «est entrée» n’est pas synonyme des termes «admission» ou «réception», auxquels les définitions édictées dans la Loi attribuent expressément un sens précis.

L’article 3 de la *Loi sur l’immigration* de 1952 21 renforce mon opinion portant que l’expression «est entrée au Canada» figurant au sous-alinéa 19(1)(e)(viii) n’a pas le même sens que les termes «admission» ou «réception». L’article 3 se lit ainsi:

3. (1) Un citoyen canadien a le droit d’entrer au Canada.

(2) Sous réserve du paragraphe trois, il est permis à une personne qui n’est pas citoyen canadien, mais a acquis un domicile canadien et ne l’a pas perdu, d’entrer au Canada.

Conformément à cette disposition, une personne qui a le statut de citoyen canadien et qui a acquis un domicile canadien a aussi le droit d’entrer au Canada. Si elle y entre par suite de renseignements faux ou trompeurs, l’article 19 la met à l’abri d’une ordonnance de renvoi. Cette disposition ne change toutefois rien au fait que la personne en cause doit d’abord avoir acquis la citoyenneté ou le domicile canadien en conformité avec les dispositions de la Loi, ce qui signifie que la personne qui a acquis le domicile canadien a nécessairement été admise au Canada «légalement».

Ce régime législatif me porte à croire que l’expression «admission légale» doit être interprétée 22 largement, alors que la protection contre l’expulsion accordée par l’article 19 aux personnes ayant leur domicile au Canada doit recevoir une interprétation plus étroite. Comme le déclare Ruth Sullivan, dans *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., Markham, Ont.: Butterworths, 1994, aux pages 369 et 370:

[TRADUCTION] Conformément à l’accent mis de nos jours sur l’analyse téléologique, les tribunaux modernes se soucient particulièrement d’interpréter les exceptions et les exemptions à la lumière de leur raison d’être et d’en écarter toute utilisation qui ferait échec à l’objet général de la Loi. Pour reprendre les termes utilisés par le juge La Forest dans *Air Canada c. Colombie-Britannique*

more widely than is necessary to fulfil the values which support it.”

(1989), 59 D.L.R. (4th) 161, à la page 197, une exception «ne devrait pas s'interpréter d'une façon plus large que ce qui est nécessaire pour assurer le respect des valeurs sur lesquelles elle repose.»

CONCLUSION

CONCLUSION

23 For these reasons, I have concluded that the Adjudicator erred in law and the impugned decision must be set aside. The matter should be remitted to a different Adjudicator for completion and decision in accordance with the *Immigration Act* and these reasons.

Pour ces motifs, j'ai conclu que l'arbitre avait 23 commis une erreur de droit et que la décision contestée doit être annulée. L'affaire devrait être renvoyée à un arbitre différent pour qu'il la tranche et rende une décision en conformité avec la *Loi sur l'immigration* et les présents motifs.

24 I will withhold issuing the order in this matter until Friday, August 30, 1996, in order to give counsel the opportunity to submit questions for certification to the Federal Court of Appeal.

Je reporte la délivrance de l'ordonnance au ven- 24 dredi 30 août 1996, afin de donner aux avocats la possibilité de proposer des questions à certifier aux fins d'un appel devant la Cour d'appel fédérale.