

A-348-75

A-348-75

Sultan Ali Wazir Ali (*Applicant*)**Sultan Ali Wazir Ali** (*Requérant*)

v.

c.

Minister of Manpower and Immigration (*Respondent*)**a Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration** (*Intimé*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Urie J. and MacKay D.J.—Toronto, August 5 and 6, 1975.

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Urie et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 5 et 6 août 1975.

Judicial review—Citizenship and immigration—Deportation—Document purporting to be a section 25 direction—Whether proof of Ministerial authority—Whether proof that signing party within that authority—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 2, 14, 15, 22, 23, 25-27 and 60—Immigration Inquiries Regulations, ss. 6, 7(b).

Examen judiciaire—Citoyenneté et immigration—Expulsion—Document présenté comme étant une directive prévue à l'article 25—Y a-t-il une preuve de l'existence d'une autorisation ministérielle?—Existe-t-il une preuve que le signataire était couvert par cette autorisation?—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 2, 14, 15, 22, 23, 25 à 27 et 60—Règlement sur les enquêtes de l'immigration, art. 6, 7b).

Applicant claims that a document purporting to be a section 25 direction is deficient in that it lacks (1) proof of authority from the Minister for someone to act for the "Director"; (2) proof that the signing party comes within such authority.

Selon le requérant, un document présenté comme étant une directive prévue à l'article 25 est invalide en raison de l'absence (1) de preuve que le Ministre a autorisé une personne à agir au nom du «directeur»; (2) de preuve que le signataire est couvert par cette autorisation.

Held, the application is dismissed. The party purports to sign "for" the Director, and until rebutted, there is a presumption that he had the authority that he purported to exercise. What was involved was an administrative departmental inquiry, and there is at least a *prima facie* presumption that the Special Inquiry Officer knew who had appropriate authority, and would not have proceeded until he had a proper direction. When section 25 is read with the definition of Director, it authorizes such action if the official was authorized by the Minister to act "for" the Director. Under section 60, applicant's claim can be argued only by the Minister, or someone acting for him, or Her Majesty.

Arrêt: la demande est rejetée. La personne ici en cause a l'intention de signer «au nom» du directeur, et elle est présumée jusqu'à la preuve du contraire, posséder le pouvoir qu'elle prétend exercer. Il s'agissait d'une enquête ministérielle, d'ordre administratif, et il existait donc, à première vue, au moins une présomption que l'enquêteur spécial savait qui avait l'autorité requise et qu'il n'aurait pas procédé à une enquête sans avoir obtenu une directive appropriée. L'article 25 lu en corrélation avec la définition du mot directeur l'autorisait à procéder ainsi, si le Ministre permettait au fonctionnaire d'agir «pour le compte» du directeur. Aux termes de l'article 60, l'argument soulevé au nom du requérant ne peut l'être que par le Ministre ou par une personne agissant pour son compte ou pour Sa Majesté.

Ramjit v. Minister of Manpower and Immigration [1976] 1 F.C. 184, distinguished.

Distinction faite avec l'arrêt *Ramjit c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 1 C.F. 184.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

J. P. French for applicant.
G. R. Garton for respondent.

J. P. French pour le requérant.
G. R. Garton pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Hughes, Amys, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Hughes, Amys, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés oralement par

JACKETT C.J.: After this section 28 application had been fixed for hearing at Toronto on August

LE JUGE EN CHEF JACKETT: On avait fixé au 5 août 1975 l'audition à Toronto d'une demande

5, 1975—but some days prior to that day—a consent to judgment setting aside the deportation order attacked by that section 28 application was filed in the Court but, as the Court is of the view that it cannot give such a judgment based merely on a consent, and as it was not apparent to the Court on the face of the record that the deportation order should be set aside, counsel were informed that the matter would have to come on for hearing at the time and place originally fixed.

When the matter came on for hearing, it appeared that the consent to judgment was based on the view that the matter was governed by this Court's decision in *Ramjit v. The Minister of Manpower and Immigration* [[1976] 1 F.C. 184] in which judgment was delivered from the Bench at Toronto on June 20, 1975.

After hearing counsel on the point in question, the Court concluded that the point on which the *Ramjit* case was decided had no application in this case and declined to give judgment based on the consent. The applicant's counsel was thereupon, at his request, given further time to prepare argument on other aspects of the case. Such further argument was heard this morning and counsel for the respondent was not required to reply thereto.

These reasons have been prepared for the purpose of explaining why, in our view, the *Ramjit* case has no application in this case.

By way of introduction, it should be remembered that a Special Inquiry Officer may make a deportation order (see section 27 of the *Immigration Act*) at the conclusion of an inquiry following:

- (a) a section 22 report (see section 23(2)),
- (b) an arrest under section 14 or 15 (see section 24), or
- (c) a section 18 report (see section 25);

but that, while an inquiry following a section 22 report or a section 14 or 15 arrest must be held as a matter of course, the statute only authorizes the holding of an inquiry following the making of a section 18 report where the "Director" considers "that an inquiry is warranted" and, as a result,

présentée en vertu de l'article 28. Quelques jours avant cette date, un consentement au jugement annulant l'ordonnance d'expulsion visée par cette demande était déposé à la Cour. La Cour informa cependant les avocats que l'affaire devait être entendue à l'heure et au lieu originellement désignés, car elle estimait ne pas pouvoir rendre un tel jugement fondé seulement sur un consentement. De plus, selon la Cour, il ne ressortait pas du dossier que l'ordonnance d'expulsion devrait être annulée.

Au cours de l'audition, on s'aperçut que le consentement audit jugement résultait de l'opinion que s'appliquait, en l'espèce, la décision de la présente cour dans l'affaire *Ramjit c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [[1976] 1 C.F. 184] prononcée à l'audience à Toronto, le 20 juin 1975.

La Cour entendit les avocats sur le point en litige, conclut que le motif de la décision *Ramjit* ne s'appliquait pas en l'espèce et refusa de prononcer un jugement fondé sur ce consentement. La Cour a accordé à l'avocat du requérant, qui le demandait, un délai supplémentaire pour préparer son argumentation sur d'autres aspects de l'instance. Ce matin, on a entendu cette nouvelle argumentation à laquelle l'avocat de l'intimé n'était pas tenu de répondre.

La Cour a rédigé les présents motifs dans le but d'expliquer pourquoi elle estime que l'affaire *Ramjit* ne s'applique pas en l'espèce.

Pour commencer, il faut rappeler qu'un enquêteur spécial peut émettre une ordonnance d'expulsion (voir l'article 27 de la *Loi sur l'immigration*) à la fin d'une enquête faisant suite:

- a) au rapport prévu par l'article 22 (voir l'article 23(2)),
- b) à une arrestation en vertu des articles 14 ou 15 (voir l'article 24), ou
- c) au rapport prévu à l'article 18 (voir l'article 25).

Cependant, si un rapport en vertu de l'article 22 ou une arrestation en vertu des articles 14 ou 15 entraînent automatiquement la tenue d'une enquête, la Loi autorise cette procédure à la suite d'un rapport en vertu de l'article 18 seulement lorsque le «directeur» estime «qu'une enquête est

takes action to "cause an inquiry to be held". This is the effect of section 25, which reads as follows:

25. Subject to any order or direction by the Minister, the Director shall, upon receiving a written report under section 18 and where he considers that an inquiry is warranted, cause an inquiry to be held concerning the person respecting whom the report was made. R.S., c. 325, s. 26.

Section 25 must be read with the definition of "Director" in section 2, which reads as follows:

"Director" means the Director of the Immigration Branch of the Department of Manpower and Immigration or a person authorized by the Minister to act for the Director;

It is also to be remembered that, while the "inquiry" contemplated by section 25 is an inquiry by an administrative officer into a matter which must be investigated to implement the prohibitory aspects of the *Immigration Act*, such inquiry must be carried on in accordance with certain provisions of that Act (sections 26 and 27(1)) and regulations made by the Minister under section 58 of the Act, and that such regulations require *inter alia* that the section 25 direction be made in writing (regulation 6) and that such direction be filed as an exhibit at the commencement of the inquiry (regulation 7(b))¹.

Finally, it is to be remembered that, in both the *Ramjit* case and this case, the matter before this Court is a proceeding under section 28 of the *Federal Court Act*, whereby a person against whom a deportation order has been made is attacking the validity of that order and that the basic rule is that the onus of proof of facts—where they are necessary for his attack—is on the attacker. (This onus only becomes of consequence when an attack depends upon a fact that has not been established on the material otherwise before this Court in the section 28 proceeding.) This onus is not to be confused with the onus in the inquiry before the Special Inquiry Officer of establishing facts sufficient to support a deportation order. In an inquiry following a section 22 report, the burden of proving that he is not prohibited from coming into Canada is on the person concerned (section 26(4)) whereas a deportation order can probably not be made following an inquiry initiated by a section 18 report unless the Special

¹ The regulations in question—the *Immigration Inquiries Regulations*—were made when the present sections 18 and 25 of the *Immigration Act* were sections 19 and 26 respectively.

justifiée» et, en conséquence, prend des mesures pour «faire tenir une enquête». Ceci résulte de l'article 25:

25. Sous réserve de tout ordre ou de toutes instructions du Ministre, le directeur, sur réception d'un rapport écrit prévu par l'article 18 et s'il estime qu'une enquête est justifiée, doit faire tenir une enquête au sujet de la personne visée par le rapport. S.R., c. 325, art. 26.

On doit lire l'article 25 en relation avec la définition de «directeur» à l'article 2:

«directeur» signifie le directeur de la division de l'immigration, au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou une personne autorisée par le Ministre à agir pour le directeur;

Il faut aussi rappeler que l'«enquête» prévue à l'article 25 est tenue par un cadre administratif et porte sur une question qu'il faut examiner pour mettre en application les dispositions prohibitives de la *Loi sur l'immigration*, mais qu'elle doit cependant être conforme à certaines dispositions de la Loi (articles 26 et 27(1)) et aux règlements établis par le Ministre en vertu de l'article 58. Ces règlements exigent notamment que la directive prévue à l'article 25 soit donnée par écrit (Règlement 6) et déposée comme pièce au début de l'enquête (Règlement 7b))¹.

Enfin, il faut rappeler que dans l'affaire *Ramjit* et en l'espèce, il s'agit d'une procédure introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, permettant à une personne d'attaquer la validité d'une ordonnance d'expulsion émise contre elle, où la règle fondamentale veut que la charge de la preuve des faits—quand ceux-ci paraissent nécessaires—incombe au demandeur. (Cette règle ne tire à conséquence que si la contestation est fondée sur un fait non établi au dossier présenté devant cette Cour pour cette demande en vertu de l'article 28.) On ne doit pas confondre cette charge de la preuve avec l'obligation pour l'enquêteur spécial d'établir lors de l'enquête des faits justifiant une ordonnance d'expulsion. Dans une enquête faisant suite à un rapport en vertu de l'article 22, il incombe à la personne concernée de prouver qu'il ne lui est pas interdit d'entrer au Canada (article 26(4)), alors qu'une ordonnance d'expulsion ne peut probablement pas être émise, après enquête tenue à la suite d'un rapport en

¹ Ce *Règlement sur les enquêtes de l'immigration* fut établi à l'époque où les articles 18 et 25 actuels de la *Loi sur l'immigration* étaient respectivement les articles 19 et 26.

Inquiry Officer has found "evidence considered credible or trustworthy by him" (section 26(3)) of all the facts necessary to support a deportation order.

Turning to the *Ramjit* case, the reasons for judgment in that case read as follows:

In our opinion the document marked "Exhibit A", which appears in the record before us, does not correspond to what is described in the transcript of proceedings as being the direction pursuant to which the inquiry was being held and which was then read. As the report of the inquiry contains no note of the filing as "Exhibit A" of the direction so read, it does not appear to us to be established either that the document marked "Exhibit A" was the direction pursuant to which the inquiry was held or that Rule 7(b) of the *Immigration Inquiries Regulations* was complied with.

Moreover, in our opinion, nothing in the record shows that the person who issued the direction that was read at the inquiry was the Director of Immigration or a person authorized by the Minister to act for the Director of Immigration.

The deportation order is therefore set aside.

What that says, as we understand it, is that it did not appear to the Court in that case that the inquiry was preceded by a direction that satisfied the requirements of section 25.²

We do not read the final paragraph of the *Ramjit* reasons as making it a ground of the decision that the omission from the "record" of the inquiry of something to show that the person who issued the direction had authority to do so, of itself, invalidated the inquiry. In our view, whether such person had that authority is a question of fact that, in an appropriate case, can be made the subject of evidence in this Court. This, however, is not a matter that has to be decided on this application although our understanding is that the Court has, in other cases, received such evidence.

Turning to the relevant facts in this matter, during the early stages of the inquiry, a document purporting to be a section 25 direction was made

² In any event, as we understand it, such a direction had not been made an exhibit at the inquiry and, in view of the requirements of section 7(b) of the *Immigration Inquiries Regulations*, this omission could, in our view, properly be regarded as negating any presumption that might otherwise arise that the inquiry had been held in accordance with a proper direction.

vertu de l'article 18, à moins que l'enquêteur spécial n'ait trouvé une «preuve qu'il estime digne de foi» (article 26(3)) sur tous les faits justifiant l'ordonnance d'expulsion.

^a Examinons maintenant l'affaire *Ramjit* où les motifs du jugement se lisent comme suit:

^b Selon nous, le document intitulé «pièce A», versé au dossier qui nous est soumis, ne correspond pas à ce que la transcription des procédures décrit comme étant la directive ordonnant la tenue de l'enquête, directive qui a alors été lue. Puisque le rapport de l'enquête ne mentionne pas le dépôt, en tant que «pièce A», de la directive alors lue, il ne nous semble aucunement démontré que le document intitulé «pièce A» constituait la directive ordonnant la tenue de l'enquête ou que l'article 7(b) du *Règlement sur les enquêtes de l'immigration* avait été respecté.

^c De plus, selon nous, rien dans le dossier n'indique que le directeur de l'immigration ou une personne autorisée par le Ministre à agir au nom du directeur en question était la personne qui a donné la directive lue au cours de l'enquête.

^d J'annule donc l'ordonnance d'expulsion.

^e Ce qui signifie, selon nous, que la Cour a estimé, dans cette affaire, que l'enquête avait été précédée par une directive conforme aux exigences de l'article 25².

^f Nous n'interprétons pas le dernier paragraphe des motifs de l'affaire *Ramjit* comme signifiant que la décision était fondée sur le fait que l'omission au «dossier» de l'enquête d'une indication que l'auteur de la directive avait l'autorité requise, invalidait ladite enquête. Selon nous, décider si une telle personne possédait les pouvoirs nécessaires est une question de fait à l'égard de laquelle, dans certains cas, on peut présenter une preuve devant cette cour. Mais, nous n'avons pas à trancher la question dans cette requête, même si, à notre connaissance, la Cour a accepté une telle preuve dans d'autres affaires.

^g Nous allons maintenant considérer les faits pertinents. Au début de l'enquête, un document présenté comme une directive conforme à l'article 25

² De toute façon, selon nous, aucune directive n'avait été présentée comme pièce au cours de l'enquête, et compte tenu des exigences de l'article 7(b) du *Règlement sur les enquêtes de l'immigration*, on pouvait légitimement considérer cette omission comme réfutant toute présomption que l'enquête avait été tenue selon une directive appropriée.

an "exhibit" and the only defects argued against it are based on the fact that the document in question was signed as follows:

D. Lalonde
Assistant Director General (Immigration Operations), Ontario
Region

For Director of Immigration Branch
Department of Manpower and Immigration

Unlike the *Ramjit* case, we have here as an "exhibit" at the inquiry the "direction" pursuant to which the inquiry was held. What seems to be put forward as being deficient in the direction is:

(a) a lack of any proof of an authority from the minister for some person to act for the "Director of the Immigration Branch of the Department of Manpower and Immigration" as contemplated by the definition of "Director",

and

(b) proof that the person who signed the direction fell within that authority.

The first answer to that attack, in our view, is that, on the face of the direction, the person who signed it purports to do so "for" the Director of the Immigration Branch and, in accordance with the ordinary rules regarding departmental administration, until such time as it is rebutted, there is a presumption that he had the authority that he purported to exercise. In this case, we think that there is the supporting fact, that what was involved was an administrative departmental inquiry and that there is at least a *prima facie* presumption that the Special Inquiry Officer knew who had, and who had not, appropriate authority and that he would not have proceeded with an inquiry until he had a proper direction.³

The matter does not, however, rest there as section 60(1) of the *Immigration Act* would seem to have dealt expressly with how documents pur-

³ Indeed, the Special Inquiry Officer stated, when putting the direction in as "exhibit", that it was made "as authorized by section 25".

fut déposé comme «pièce». Sa prétendue invalidité résultait du fait que ledit document était signé:

^a D. Lalonde
Directeur général adjoint (Opérations de l'immigration),
Région de l'Ontario

Au nom du directeur de la Division de l'Immigration
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

^b

A la différence de l'affaire *Ramjit*, nous avons ici, comme «pièce» soumise à l'enquête, la «directive» en vertu de laquelle elle fut tenue. On prétend que la directive est invalide en raison de:

^c

a) l'absence de toute preuve que le Ministre a autorisé une personne à agir au nom du «directeur de la Division de l'Immigration du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration», selon la définition du mot «directeur»,

^d

et

b) de l'absence de toute preuve que le signataire de la directive était couvert par cette autorisation.

^e

Nous répondrons qu'en premier lieu, il ressort de la directive, que le signataire a l'intention de signer «au nom» du directeur de la Division de l'Immigration. De fait, selon les règles ordinaires d'administration ministérielle, il est présumé jusqu'à la preuve du contraire, posséder le pouvoir qu'il prétend exercer. Dans la présente affaire, il s'agissait de surcroît d'une enquête ministérielle, d'ordre administratif et il existait donc, à première vue, au moins une présomption que l'enquêteur spécial savait qui avait ou non l'autorité requise et qu'il n'aurait pas procédé à une enquête sans avoir obtenu une directive appropriée³.

Mais l'affaire n'en demeure pas là. L'article 60(1) de la *Loi sur l'immigration* semble indiquer expressément comment considérer les documents

³ En effet, l'enquêteur spécial déclara, en déposant la directive comme «pièce», qu'elle était conforme à l'article 25.

porting to have been made under the Act are to be considered.⁴ The relevant words of section 60(1) read as follows:

60. (1) Every document purporting to be a... document over the name in writing of the... person authorized under this Act to make such document is, in any... proceeding under or arising out of this Act..., evidence of the facts contained therein, without proof of the signature or the official character of the person appearing to have signed the same, unless called in question by the Minister or some other person acting for him or Her Majesty.

Here we have a document purporting to show that an immigration official acting "for" the Director of the Branch has caused an inquiry to be held as contemplated by section 25, and when section 25 is read with the definition of "Director", it authorized such action if the official was authorized by the Minister to act "for" the Director. In our view, the legislation has adequately manifested by section 60 that the point taken here on behalf of the applicant⁵ cannot be taken except by the Minister or some person acting for him or Her Majesty.

In the circumstances, the section 28 application will be dismissed.

⁴ Section 60(1) reads as follows:

60. (1) Every document purporting to be a deportation order, rejection order, warrant, order, summons, direction, notice or other document over the name in writing of the Minister, Director, Special Inquiry Officer, immigration officer or other person authorized under this Act to make such document is, in any prosecution or other proceeding under or arising out of this Act or the *Immigration Appeal Board Act*, evidence of the facts contained therein, without proof of the signature or the official character of the person appearing to have signed the same, unless called in question by the Minister or some other person acting for him or Her Majesty.

⁵ Which is, in effect, an attack on the "official character of the person appearing to have signed" the direction as a person who falls within the definition of "Director".

présentés comme établis conformément à la Loi⁴. Les passages pertinents de l'article 60(1) se lisent comme suit:

60. (1) Tout document présenté comme étant un... document sous le nom écrit... [de la] personne autorisée par la présente loi à établir un semblable document, constituée, dans toute... procédure sous le régime de la présente loi... ou en découlant une preuve des faits y contenus sans établissement de la signature ou du caractère officiel de la personne qui semble l'avoir signé à moins que le fait ne soit contesté par le Ministre ou par quelque autre personne agissant pour son compte ou pour Sa Majesté.

Nous avons ici un document donnant à entendre qu'un fonctionnaire à l'immigration, agissant «pour le compte» du directeur de la Division, a fait tenir une enquête conformément à l'article 25. L'article 25 lu en corrélation avec la définition du mot «directeur», l'autorisait à le faire, si le Ministre permettait au fonctionnaire d'agir «pour le compte» du directeur. Selon nous, la Loi prévoit clairement à l'article 60 que l'argument ainsi soulevé au nom du requérant⁵ ne peut l'être que par le Ministre ou par une personne agissant pour son compte ou pour Sa Majesté.

Dans les circonstances, la demande présentée en vertu de l'article 28 sera rejetée.

⁴ L'article 60(1) se lit comme suit:

60. (1) Tout document présenté comme étant une ordonnance d'expulsion, une ordonnance de rejet, un mandat, un ordre, une sommation, une directive, un avis ou autre document sous le nom écrit du Ministre, du directeur, d'un enquêteur spécial, d'un fonctionnaire à l'immigration ou autre personne autorisée par la présente loi à établir un semblable document, constituée, dans toute poursuite ou autre procédure sous le régime de la présente loi ou de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* ou en découlant une preuve des faits y contenus sans établissement de la signature ou du caractère officiel de la personne qui semble l'avoir signé à moins que le fait ne soit contesté par le Ministre ou par quelque autre personne agissant pour son compte ou pour Sa Majesté.

⁵ Il conteste en fait le «caractère officiel de la personne qui semble avoir signé» la directive à titre de personne relevant de la définition du mot «directeur».