

T-3848-80

T-3848-80

Zaiboon Nesha (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration and Paul Tetreault, in his capacity as Adjudicator under the Immigration Act, 1976 (Respondents)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, August 18, 1980 and February 7, 1981.

Prerogative writs — Prohibition — Applicant seeks a writ of prohibition to stop a special inquiry initiated by way of a s. 27(2) report under the Immigration Act, 1976 pending Minister's decision in respect of her request for a Ministerial permit to remain in Canada — Request for adjournment of inquiry was made prior to introduction of any evidence — Whether a writ of prohibition should be granted — No writ of prohibition is ordered, but no deportation order is to be issued pending Minister's decision — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 27(2), 37(2), 123.

The applicant seeks a writ of prohibition to prevent the continuation of a special inquiry initiated against her by way of a section 27(2) report under the *Immigration Act, 1976*. After her arrest, the applicant wrote to the Minister of Employment and Immigration asking for a Ministerial permit to remain in Canada. The next day a special inquiry was commenced. The applicant sought to have it adjourned before any evidence was taken, until the relief sought from the Minister could be determined. The request for adjournment was refused. Section 37(2) provides that a Ministerial permit may not be issued to a person against whom a removal order has been made or to whom a departure notice has been issued. The question is whether the Court should grant a writ of prohibition pending the Minister's decision in respect of her request for a Ministerial permit.

Held, an order of deportation should not be issued pending the result of the application to the Minister. The application to the Minister was made timely. The fact that the power to grant permits, in special cases, to remain in Canada exists by statute means that it is expected to be used in cases in which the Minister, or a person to whom he has validly delegated the power, thinks it proper to do so. In order to decide whether or not an application for leave to remain in Canada should be granted, the Minister, or his delegate, must have knowledge of the application and the evidence to support or refute it. It is reasonable to infer that the power of the Minister should not be destroyed by an adjudicator issuing a deportation order while an application for special relief is pending.

Ramawad v. The Minister of Manpower and Immigration [1978] 2 S.C.R. 375, applied. *Laneau v. Rivard* [1978] 2 F.C. 319, applied. *Louhisdon v. Employment and Immigration Canada* [1978] 2 F.C. 589, considered. *Oloko v. Canada Employment and Immigration* [1978] 2 F.C. 593, considered. *Murray v. Minister of Employment and*

Zaiboon Nesha (Requérante)

c.

^a Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Paul Tetreault en sa qualité d'arbitre nommé en vertu de la Loi sur l'immigration de 1976 (Intimés)**^b Division de première instance, le juge suppléant Smith—Winnipeg, 18 août 1980 et 7 février 1981.**

Brefs de prérogative — Prohibition — La requérante sollicite un bref de prohibition afin d'interdire, en attendant la décision du Ministre à l'égard de sa demande de permis ministériel de séjour au Canada, la poursuite d'une enquête ouverte à la suite d'un rapport établi conformément à l'art. 27(2) de la Loi sur l'immigration de 1976 — La demande d'ajournement de l'enquête a été formulée avant l'administration des preuves — Il échet d'examiner s'il y a lieu à bref de prohibition — Le bref de prohibition ne sera pas décerné, mais nulle ordonnance d'expulsion ne peut être émise en attendant la décision du Ministre — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 27(2), 37(2), 123.

La requérante sollicite la délivrance d'un bref de prohibition afin d'interdire la poursuite d'une enquête ouverte à son sujet à la suite d'un rapport établi conformément à l'article 27(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Après son arrestation, la requérante a demandé au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de lui accorder un permis ministériel de séjour au Canada. Le lendemain, une enquête a été ouverte. La requérante a demandé l'ajournement de cette enquête avant l'administration des preuves en attendant la décision du Ministre sur le redressement sollicité. La demande d'ajournement a été rejetée. L'article 37(2) exclut du bénéfice du permis ministériel les personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'un avis d'interdiction de séjour. Il échet d'examiner s'il y a lieu à bref de prohibition en attendant la décision du Ministre à l'égard de la demande de permis ministériel de la requérante.

Arrêt: une ordonnance d'expulsion ne doit pas être émise tant que le Ministre n'a pas statué sur la demande. Cette dernière a été présentée au Ministre en temps utile. Le fait que le pouvoir d'accorder, dans des cas spéciaux, des permis de séjour au Canada découle de la loi signifie qu'on s'attend à ce qu'il soit exercé dans des cas où le Ministre ou une personne à qui il a régulièrement délégué ce pouvoir le juge approprié. Pour déterminer si une demande d'autorisation de demeurer au Canada devrait être accueillie ou non, le Ministre, ou son délégué, doit être saisi de la demande et des éléments de preuve tendant à l'appuyer ou à la combattre. Il est raisonnable de conclure que le pouvoir du Ministre ne doit pas être anéanti par la délivrance par un arbitre d'une ordonnance d'expulsion alors qu'une demande de redressement spécial est pendante.

Arrêts appliqués: *Ramawad c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1978] 2 R.C.S. 375; *Laneau c. Rivard* [1978] 2 C.F. 319. Arrêts examinés: *Louhisdon c. Emploi et Immigration Canada* [1978] 2 C.F. 589; *Oloko c. Emploi et Immigration Canada* [1978] 2 C.F. 593; *Murray c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigra-*

Immigration [1979] 1 F.C. 518, considered. *Nelson v. Ormston* (not reported, T-4924-78), considered.

tion [1979] 1 C.F. 518; *Nelson c. Ormston* (non publié, T-4924-78).

APPLICATION for writ of prohibition.

DEMANDE de bref de prohibition.

COUNSEL:

^a AVOCATS:

Ken Zaifman for applicant.
Brian Hay for respondents.

Ken Zaifman pour la requérante.
Brian Hay pour les intimés.

SOLICITORS:

^b PROCUREURS:

Kopstein & Company, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

Kopstein & Company, Winnipeg, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

SMITH D.J.: In this application the applicant is asking for a writ of prohibition enjoining Paul Tetreault an Adjudicator from proceeding further with the conduct of a special inquiry initiated against the applicant by way of a subsection 27(2) report under the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, and commenced on the 31st day of July, 1980.

^d LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Par la présente demande, la requérante sollicite la délivrance d'un bref de prohibition qui interdirait à Paul Tetreault, un arbitre, de poursuivre l'enquête ouverte au sujet de la requérante à la suite du rapport dont cette dernière a fait l'objet en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52. Cette enquête a commencé le 31 juillet 1980.

According to her affidavit and a letter, dated July 29, 1980, from her to the Minister of Employment and Immigration, the applicant was born in Georgetown, Guyana on March 9, 1941 and is a citizen of Guyana. She came to Canada in November, 1975 and has been in Canada ever since. She seems to have had steady employment during all the time down to July 25, 1980, first in Toronto as housekeeper and babysitter till August 1976 and since then in Winnipeg as housekeeper. There is nothing on the file to indicate, how, or in what capacity she was admitted to Canada, but her letter to the Minister indicates that she is "an illegal person" in Canada.

^f Il ressort de son affidavit et d'une lettre datée du 29 juillet 1980 par elle adressée au ministre de l'Emploi et de l'Immigration que la requérante est née le 9 mars 1941 à Georgetown, en Guyane, et est citoyenne de la Guyane. Elle est venue au Canada en novembre 1975 et y est restée jusqu'à ce jour. Il semble qu'elle ait eu des emplois stables depuis son arrivée au Canada jusqu'au 25 juillet 1980, tout d'abord à Toronto comme ménagère et gardienne d'enfants jusqu'en août 1976, et ensuite comme ménagère à Winnipeg. Rien dans le dossier n'indique comment ou en quelle qualité elle a été admise au Canada, mais il ressort de la lettre qu'elle a envoyée au Ministre qu'elle est [TRADUCTION] «une personne se trouvant illégalement» au Canada.

On July 25, 1980 she was arrested under the *Immigration Act, 1976*. On July 28, 1980 she was released on posting a cash bond of \$750. The next day she wrote the letter to the Minister, which was forwarded to the Minister on July 30, 1980.

^j Le 25 juillet 1980, elle fut arrêtée en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le 28 juillet 1980, elle fut libérée moyennant un cautionnement de \$750. Le jour suivant, elle écrivit au Ministre une lettre qui fut envoyée à ce dernier le 30 juillet 1980.

On July 31, 1980, a special inquiry by Mr. Tetreault was commenced under subsection 27(2) of the *Immigration Act, 1976*. At the outset she submitted to Mr. Tetreault a copy of the letter to the Minister and her counsel requested that the special inquiry be adjourned before any evidence was taken, until the relief sought from the Minister could be determined. The request for an adjournment was refused.

One additional circumstance is noted. The applicant's letter to the Minister does not specifically ask for a Ministerial permit to remain in Canada. It does, however, indicate that if she is sent back to Guyana she will be facing death at the hands of her former common law husband, who, she states, has threatened to kill her. She pleads with the Minister to save her life by helping her to remain in Canada, stating that he is the only one who can help her. The obvious and I think the only way in which the Minister can assist her to remain in Canada is to exercise his discretion under subsection 37(1) of the *Immigration Act, 1976* in her favour, by issuing her a written permit to remain. In my view her letter clearly means that she is asking for a Ministerial permit to remain in Canada.

Subsection 37(2) has significance in an application for a writ of prohibition in the circumstances of this case. The relevant portion of it reads:

37. ...

(2) Notwithstanding subsection (1), a permit may not be issued to

(a) a person against whom a removal order has been made who has not been removed from Canada pursuant to such an order or has not otherwise left Canada, unless an appeal from that order has been allowed;

(b) a person to whom a departure notice has been issued who has not left Canada; or

What the applicant fears is that, if the inquiry which has been started by the Adjudicator is continued and results in a removal or deportation order being made against her or a departure notice being given to her, the Minister's power to give her a permit to remain in Canada will no longer exist, and the humanitarian and compassionate grounds which she is advancing to the Minister for issuing it will never be considered. The legal question before me is whether in these circumstances the

Le 31 juillet 1980, M. Tetreault a, en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ouvert une enquête. Dès le début, la requérante a présenté à M. Tetreault une copie de la lettre envoyée au Ministre et son avocat a demandé l'ajournement de l'enquête avant que toute preuve ne soit produite, jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue par le Ministre sur le redressement sollicité. La demande d'ajournement a été rejetée.

Fait à noter, la requérante, dans sa lettre, ne demande pas expressément au Ministre de permis l'autorisant à demeurer au Canada. Elle y précise toutefois que si elle est renvoyée en Guyane, elle risque de se faire tuer par son ex-concubin qui, selon elle, l'a menacée de mort. Elle supplie le Ministre de lui sauver la vie en lui permettant de rester au Canada, déclarant qu'il est la seule personne qui puisse l'aider. La façon évidente, et à mon avis la seule, qu'a le Ministre de l'aider à demeurer au Canada est de lui délivrer, en vertu du pouvoir discrétionnaire qu'il tient du paragraphe 37(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, un permis écrit l'autorisant à y demeurer. A mon avis, sa lettre révèle bien son intention de demander au Ministre un permis de demeurer au Canada.

Pour ce qui est de la demande de bref de prohibition, le paragraphe 37(2) est en l'espèce pertinent. Ce paragraphe porte ce qui suit:

37. ...

(2) Par dérogation au paragraphe (1), ne peuvent obtenir le permis

a) les personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi, qui se trouvent encore au Canada sauf si l'appel interjeté de cette ordonnance a été accueilli;

b) les interdits de séjour qui n'ont pas encore quitté le Canada; ou

La requérante craint que si l'enquête ouverte par l'arbitre est reprise et aboutit à une ordonnance de renvoi ou d'expulsion ou à un avis d'interdiction de séjour, le Ministre n'ait plus le pouvoir de lui accorder un permis de demeurer au Canada et les motifs humanitaires ou de compassion qu'elle a avancés pour la délivrance du permis ne soient jamais pris en considération. La question de droit dont je suis saisi est de savoir si, dans les circonstances, la Cour devrait accueillir sa

Court should grant her request for a temporary writ of prohibition, pending the Minister's decision in respect of her request for a Ministerial permit to remain in Canada.

The present application was heard by me on August 18, 1980, judgment being reserved for the purpose of reviewing the jurisprudence. Two or three days later, counsel for the applicant advised me verbally that there was no longer any rush for an early decision as certain other steps were being taken. As, at that time, there were many other matters awaiting my decision, I put this matter aside, anticipating that I would hear further from one or other or both counsel before very long. Not having heard from counsel and having been advised by an official of the Winnipeg office of the Federal Court that nothing has been filed by either party since the date of the hearing, I deem it necessary now to reach a decision on this application.

I should mention here that a new *Immigration Act* was passed by Parliament, which came into force on April 10, 1978. While many of the provisions of the former Act are similar to those in the new Act, there are many changes in the new Act and the section numbers are completely changed.

Several cases cited to me by counsel require consideration. The first of these is *Ramawad v. The Minister of Manpower and Immigration*, a decision of the Supreme Court of Canada made on November 23, 1977, and reported in [1978] 2 S.C.R. 375. In that case the appellant entered Canada as a non-immigrant and was granted an employment visa. Having been advised that he had to leave the country because his visa had ceased to be valid when he breached one of its conditions, appellant applied for a new employment visa and was considered to be seeking entry into Canada under then subsection 7(3) of the Act. Appellant was examined under then section 22 and reported to a Special Inquiry Officer who held an inquiry under then subsection 23(2). The Special Inquiry Officer determined that appellant could not be issued an employment visa because of paragraph 3D(2)(b) of the Regulations which prohibits the issue of a visa to an applicant who "has violated the conditions of any employment visa issued to him within the preceding two years." Appellant

demande de bref de prohibition temporaire, en attendant que le Ministre statue sur la demande de permis qu'elle lui a présentée.

^a J'ai entendu la présente demande le 18 août 1980 et ai sursis à statuer afin de pouvoir examiner la jurisprudence. Deux ou trois jours plus tard, l'avocat de la requérante m'a informé verbalement que certaines autres mesures ayant été prises, il n'y avait plus urgence à statuer. Puisque à l'époque j'avais à trancher beaucoup d'autres questions, j'ai donc décidé de mettre de côté la présente affaire, prévoyant recevoir peu après des nouvelles de l'un ou l'autre avocat, ou des deux. N'ayant pas reçu de leurs nouvelles et ayant été informé par un fonctionnaire du bureau de Winnipeg de la Cour fédérale que rien n'a été déposé par les deux parties depuis la date de l'audition, j'estime qu'il est maintenant nécessaire de juger la présente demande.

^e Il convient de souligner que le Parlement a adopté une nouvelle *Loi sur l'immigration* qui est entrée en vigueur le 10 avril 1978. Bien que beaucoup des dispositions de l'ancienne Loi soient reprises dans la nouvelle, celle-ci contient beaucoup de nouvelles dispositions et la numérotation des articles est complètement changée.

^f Les avocats ont cité plusieurs causes qui méritent d'être prises en considération. La première est l'affaire *Ramawad c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, une décision que la Cour suprême du Canada a rendue le 23 novembre 1977 et qui a été publiée à [1978] 2 R.C.S. 375. L'appelant dans cette affaire était entré au Canada à titre de non-immigrant, puis avait obtenu un visa d'emploi. En apprenant qu'il devait quitter le pays parce que son visa avait expiré puisqu'il avait enfreint une de ses conditions, l'appelant demanda un nouveau visa d'emploi et fut considéré comme une personne cherchant à être admise au Canada aux termes du paragraphe 7(3) de l'ancienne Loi. L'appelant fut interrogé conformément à l'ancien article 22 et signalé à un enquêteur spécial qui tint une enquête en vertu de l'ancien paragraphe 23(2). L'enquêteur spécial jugea que l'appelant ne pouvait obtenir un visa d'emploi en raison de l'alinéa 3D(2)(b) du Règlement, qui interdisait de délivrer un visa à un requérant qui «a enfreint les conditions d'un visa

invoked paragraph 3G(d) of the Regulations which permits the Minister to waive this prohibition "because of the existence of special circumstances." The Special Inquiry Officer ruled that no special circumstances existed that could justify a waiver of the prohibition and reached the decision that the appellant could not be allowed to stay in Canada. A deportation order was immediately issued. The appellant applied under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to have that order reviewed by the Federal Court of Appeal and set aside. That application was dismissed without reasons.

The Supreme Court unanimously allowed the appeal from that decision of the Federal Court of Appeal. The headnote gives the reason for allowing the appeal as follows:

The authority of the Minister under para. 3G(d) of the Regulations to rule as to the existence of special circumstances that would justify waiving the prohibition contained in para. 3D(2)(b) could not be exercised by the Special Inquiry Officer pursuant to an implied delegation of authority from the Minister. The decision of the Special Inquiry Officer that no such special circumstances existed was therefore invalid. The invalidity of that decision vitiated the deportation order.

The deportation order was set aside.

The function of a Special Inquiry Officer to conduct an inquiry like that in the *Ramawad* case is now discharged by an official called an Adjudicator.

The second case is *Laneau v. Rivard*, a decision of Decary J. in the Trial Division of the Federal Court, made on December 21, 1977 and reported in [1978] 2 F.C. 319. In that case the appellant applied to the Minister of Immigration for a permit to be issued, allowing her to remain in Canada, pursuant to the discretion conferred on him by section 8 of the *Immigration Act*. (The present section giving such discretion to the Minister is section 37.) Decary J. stated, at page 320: "It is important to note that this application was made before the immigration authorities summoned or even communicated with applicant." In the *Ramawad* case the application was made at the close of the special inquiry, but before the Special Inquiry Officer proceeded to deliver the operative part of his decision and before the appellant was ordered to be detained and deported. The

d'emploi qui lui a été délivré au cours des deux années précédentes». L'appelant invoqua l'alinéa 3Gd) du Règlement, qui autorisait le Ministre à lever l'interdiction «en raison de circonstances particulières». L'enquêteur spécial décida qu'aucune circonstance particulière ne permettait de lever l'interdiction et conclut que l'appelant ne pouvait être autorisé à demeurer au Canada. Une ordonnance d'expulsion fut rendue sur-le-champ. L'appelant présenta, sur le fondement de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, une demande tendant à l'examen et à l'annulation par la Cour d'appel fédérale de cette ordonnance. La demande fut rejetée par décision non motivée.

La Cour suprême a, à l'unanimité, accueilli l'appel formé contre la décision de la Cour d'appel fédérale. Voici les motifs invoqués pour accueillir l'appel tels qu'ils sont énoncés dans le sommaire:

Le pouvoir du Ministre, aux termes de l'al. 3Gd) du Règlement, de se prononcer sur l'existence de circonstances particulières qui justifieraient la levée de l'interdiction prescrite par l'al. 3D(2)b), ne pouvait être exercé par l'enquêteur spécial en vertu d'une délégation de pouvoir implicite du Ministre. En conséquence, la décision de l'enquêteur spécial selon laquelle il n'y avait aucune circonstance particulière était invalide. L'invalidité de cette décision a vicié l'ordonnance d'expulsion.

L'ordonnance d'expulsion a été infirmée.

Le pouvoir d'un enquêteur spécial de tenir une enquête comme celle de l'affaire *Ramawad* appartient maintenant à un fonctionnaire appelé arbitre.

La deuxième cause invoquée est *Laneau c. Rivard*, affaire tranchée le 21 décembre 1977 par le juge Decary de la Division de première instance de la Cour fédérale, dont la décision a été publiée à [1978] 2 C.F. 319. Dans cette affaire, l'appelante avait demandé au ministre de l'Immigration de lui délivrer un permis l'autorisant à demeurer au Canada en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui conférait l'article 8 de la *Loi sur l'immigration*. (Ce pouvoir est maintenant conféré au Ministre par l'article 37.) A la page 320, le juge Decary s'exprime en ces termes: «... cette demande, il est important de le souligner, fut faite avant même que les autorités de l'immigration n'aient convoqué, ou communiqué avec la requérante.» Dans l'affaire *Ramawad*, la demande avait été formulée à l'issue de l'enquête spéciale, mais avant que l'enquêteur spécial n'ait donné le dispositif de sa

Supreme Court held that the application was made at an appropriate time. In our case the application by letter was posted the day before the inquiry was to begin, and the next day, prior to any evidence being given, appellant's counsel requested an adjournment of the inquiry pending the Minister's decision. I conclude that the application to the Minister in our case was made timely.

In the *Laneau* case the applicant was summoned to a special inquiry before any answer to her request to the Minister had been received. At the very beginning of the inquiry the applicant's counsel challenged the jurisdiction of the Special Inquiry Officer (as was done in the present case) to hold an inquiry before applicant had received an answer from the Minister. The Special Inquiry Officer (like the Adjudicator in our case) refused to postpone the inquiry. The applicant then applied for a writ of prohibition to prevent him from proceeding with the inquiry.

Decary J. examined the powers of a Special Inquiry Officer under the sections then in force, viz.: sections 11 and 27, and also the power of the Minister under section 8 (now 37) of the *Immigration Act*. He then said, at page 329, referring to the Minister's powers:

In my opinion, these powers have priority over those given the Special Inquiry Officer under sections 11 and 27 of the same Act, where both are responsible for decisions in the same case. The provisions of section 8(1) clearly state that the Minister may issue a written permit authorizing any person in Canada to remain therein, other than in two categories, and it is apparent that neither of them applies to applicant.

(Neither of those categories applies to the present applicant.)

And, at page 330 he said:

The power of the Minister to issue or refuse to issue a permit is within his exclusive jurisdiction, and the powers which the Minister may delegate to his representatives are strictly limited to those authorized by Parliament. No provision of the Act or Regulations authorizes the Minister either directly or indirectly to delegate his powers under section 8 to a Special Inquiry Officer.

Based on what I have just quoted, the learned Judge went on to say:

décision et n'ait ordonné la détention et l'expulsion de l'appelant. La Cour suprême a statué que la demande avait été faite en temps utile. En l'espèce, la demande, sous forme de lettre, a été postée le jour précédant celui de l'ouverture de l'enquête, et le jour suivant, avant que quelque preuve ait été produite, l'avocat de l'appelante a demandé un ajournement de l'enquête en attendant la décision du Ministre. Je conclus donc qu'en l'espèce, la demande a été présentée au Ministre en temps utile.

Dans l'affaire *Laneau*, la requérante avait été convoquée à une enquête spéciale avant de recevoir du Ministre une réponse à sa demande. L'avocat de la requérante avait, dès le début de l'enquête, tout comme dans le cas qui nous occupe, contesté le pouvoir pour l'enquêteur spécial de tenir une enquête avant que le Ministre ait répondu à la requérante. L'enquêteur spécial (tout comme l'arbitre en l'espèce) avait refusé d'ajourner l'enquête. C'est alors que la requérante avait demandé un bref de prohibition en vue de l'empêcher de continuer l'enquête.

Le juge Decary a examiné les pouvoirs d'un enquêteur spécial en vertu des articles en vigueur à l'époque, savoir les articles 11 et 27, de même que le pouvoir du Ministre en vertu de l'article 8 (devenu l'article 37) de la *Loi sur l'immigration*. A propos des pouvoirs du Ministre, il dit ceci à la page 329:

A mon avis, ces pouvoirs ont préséance sur ceux que détient l'enquêteur spécial en vertu des articles 11 et 27 de la même loi dans les cas où tous les deux seraient saisis de la même cause; les dispositions de l'article 8(1) explicitent sans équivoque le fait que le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant toute personne entrée au Canada à y demeurer à l'exclusion de deux catégories, auxquelles, indiscutablement, la requérante n'appartient pas.

(La requérante en l'espèce n'appartient à aucune de ces catégories.)

Et à la page 330, il s'exprime en ces termes:

Le pouvoir du Ministre d'émettre ou de refuser un permis est de sa juridiction exclusive. En effet, les pouvoirs que le Ministre peut déléguer à ses représentants sont strictement limités à ce que le Parlement a autorisé. Or, il n'existe nulle part dans la Loi et le Règlement une disposition autorisant le Ministre, directement ou indirectement, à déléguer à un enquêteur spécial ces pouvoirs conférés à l'article 8.

Se fondant sur ce que je viens de citer, le juge poursuit:

Because no such legislative authorization has been given, legal theory and the maxim "*delegatus non potest delegare*" prohibit respondent from taking any action which, for all practical purposes, could later prevent the Minister from rendering a decision favourable to applicant concerning her application under section 8.

The reference to section 8 is to paragraph (1)(b), which is to the same effect as paragraph 37(2)(b) of the new Act (quoted earlier in these reasons).

Without differing with the view expressed by Decary J. of the power of the Minister under the former Act to delegate powers to a Special Inquiry Officer, the position under the new Act is quite different. Section 123 of the new Act provides:

123. The Minister or the Deputy Minister, as the case may be, may authorize such persons employed in the public service of Canada as he deems proper to exercise and perform any of the powers, duties and functions that may or are required to be exercised or performed by him under this Act or the regulations, other than the powers, duties and functions referred to in paragraphs 19(1)(e) and 19(2)(a), subsections 39(1) and 40(1), paragraph 42(b) and subsection 83(1), and any such duty, power or function performed or exercised by any person so authorized shall be deemed to have been performed or exercised by the Minister or Deputy Minister, as the case may be.

This section gives the Minister a very wide power of delegation. Section 37 is not among those to which the prohibition on delegation applies. Consequently there is nothing to prevent the Minister delegating to an Adjudicator his discretionary power under section 37 to issue a written permit authorizing any person to remain in Canada if that person is one with respect to whom a report has been or may be made under subsection 27(2). The only question is: has the Minister made such a delegation? I have seen no evidence of it. In the absence of proof that he has done so should it be inferred that he has? Bearing in mind the statement frequently made that the favourable exercise of the Minister's power in this matter is intended to be used only in exceptional cases, and that the Minister has been given this power for the obvious purpose of providing an escape from the application of a rigid legislative rule in cases where its application would be totally unfair and would be unreasonable in the particular circumstances, I very much doubt that such an inference should be made.

En l'absence de telle autorisation législative, la doctrine et la maxime «*delegatus non potest delegare*» interdisent à l'intimé de poser quelque geste que ce soit qui, à toute fin pratique, empêche ultérieurement le Ministre de rendre une décision favorable à la requérante en réponse à sa demande en vertu de l'article 8.

Le renvoi à l'article 8 vise l'alinéa (1)b) de cet article, qui correspond à l'alinéa 37(2)b) de la nouvelle Loi (cité plus haut dans les présents motifs).

Sans être en désaccord avec ce que dit le juge Decary de la faculté pour le Ministre de déléguer des pouvoirs à un enquêteur spécial sous le régime de l'ancienne Loi, la situation est entièrement différente sous la nouvelle Loi. L'article 123 de la nouvelle Loi est ainsi rédigé:

123. Le Ministre ou le sous-ministre peut, lorsqu'il le juge nécessaire, déléguer à des employés de la fonction publique du Canada les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi ou les règlements, à l'exception de ceux qui sont visés aux alinéas 19(1)e) et 19(2)a), aux paragraphes 39(1) et 40(1), à l'alinéa 42b) et au paragraphe 83(1). Les actes accomplis par lesdits fonctionnaires sont réputés l'avoir été par le Ministre ou le sous-ministre, selon le cas.

Le Ministre est, en vertu de cet article, doté d'un très large pouvoir de délégation. L'article 37 ne figure pas parmi ceux auxquels l'interdiction de délégation s'applique. Par conséquent, rien n'empêche le Ministre de déléguer à un arbitre le pouvoir discrétionnaire qu'il tient de l'article 37 de délivrer un permis écrit autorisant à demeurer au Canada toute personne qui a fait ou peut faire l'objet d'un rapport en vertu du paragraphe 27(2). La seule question est de savoir si le Ministre a délégué ce pouvoir. Rien ne tend à le prouver. En l'absence de la preuve d'une telle délégation, devrait-on conclure par l'affirmative? Vu qu'il est courant d'affirmer que le pouvoir du Ministre à ce sujet ne doit s'exercer favorablement que dans des cas exceptionnels, et que ce pouvoir lui a été conféré par le législateur dans le dessein manifeste de permettre d'éviter l'application d'une disposition législative rigide dans des cas où cette application serait complètement injuste et déraisonnable étant donné les circonstances, je doute fort qu'il faille ainsi conclure.

Decary J. allowed the application in the *Laneau* case, making an order prohibiting the respondent Special Inquiry Officer from continuing the inquiry regarding the applicant until the Minister had exercised his discretion.

The next two cases were both decided on the same day, March 13, 1978 and by the Federal Court of Appeal, composed of the same judges. The cases are *Louhisdon v. Employment and Immigration Canada* [1978] 2 F.C. 589 and *Oloko v. Canada Employment and Immigration* [1978] 2 F.C. 593. In both cases requests were made for adjournment of inquiries by Special Inquiry Officers pending applications for Ministerial permits. In both cases the requests were refused and deportation orders were issued against the applicants. The applicants applied to the Federal Court of Appeal seeking cancellation of the deportation orders. The Court dismissed the appeals by the majority decisions of Pratte and Ryan JJ., with Le Dain J. dissenting in both cases.

The reasons of the majority were the same in both cases, as were those of the minority. The reasons of Pratte J., for the majority, are stated in the *Louhisdon* report. The only argument of the applicant was that the Special Inquiry Officer had made an error that caused him to lose jurisdiction when he refused to grant the applicant's request not to make a deportation order and refer the matter to the Minister, for a decision as to whether he would issue a permit authorizing applicant to remain in Canada. In the opinion of counsel for the applicant, the Special Inquiry Officer acted illegally in making the deportation order, because by so doing he deprived the applicant of the option of obtaining a permit issued by the Minister. Counsel relied on the decision of the Supreme Court in the *Ramawad* case.

Pratte J. said at page 591:

In my view this argument is without merit. Section 8 of the *Immigration Act* simply gives the Minister the power to grant a permit; it does not create any right in favour of those who might benefit from the exercise of this power. It is true that making the deportation order had the effect of depriving applicant of the option of obtaining a permit from the Minister. This does not, however, give applicant grounds for complaint. The deportation order has this effect under the Act regardless of

Le juge Decary a accueilli la demande dans l'affaire *Laneau* et rendu une ordonnance interdisant à l'enquêteur spécial intimé de continuer son enquête sur la requérante tant que le Ministre n'aurait pas exercé son pouvoir discrétionnaire.

Les deux autres décisions ont été rendues le même jour, soit le 13 mars 1978, par la Cour d'appel fédérale constituée des mêmes juges. Il s'agit des affaires *Louhisdon c. Emploi et Immigration Canada* [1978] 2 C.F. 589 et *Oloko c. Emploi et Immigration Canada* [1978] 2 C.F. 593. Dans ces deux affaires, des requêtes avaient été introduites en vue de l'ajournement des enquêtes tenues par des enquêteurs spéciaux en attendant qu'il ait été statué sur les demandes de permis présentées au Ministre. Dans les deux cas, les requêtes ont été rejetées et des ordonnances d'expulsion ont été rendues contre les requérants. Ceux-ci se sont adressés à la Cour d'appel fédérale pour faire annuler les ordonnances d'expulsion. La Cour a rejeté les appels à la majorité, majorité constituée des juges Pratte et Ryan, le juge Le Dain étant dissident dans les deux cas.

Les motifs de la majorité étaient les mêmes dans les deux affaires, tout comme ceux de la minorité. Les motifs que le juge Pratte a prononcés pour la majorité sont énoncés dans l'arrêt *Louhisdon*. Le seul moyen du requérant était que l'enquêteur spécial avait commis une erreur qui lui avait fait perdre compétence en refusant de se rendre à la demande du requérant d'ajourner le prononcé de l'ordonnance d'expulsion et de déférer l'affaire au Ministre pour qu'il décide s'il consentait à délivrer un permis autorisant le requérant à demeurer au Canada. Suivant l'avocat du requérant, l'enquêteur spécial avait agi illégalement en prononçant l'ordonnance d'expulsion, parce que ce faisant il avait privé le requérant de la possibilité d'obtenir un permis du Ministre. L'avocat s'est appuyé sur la décision que la Cour suprême a rendue dans l'affaire *Ramawad*.

Le juge Pratte dit ceci à la page 591:

Cette prétention, à mon sens, n'est pas fondée. L'article 8 de la *Loi sur l'immigration* n'accorde au Ministre que le pouvoir de décerner un permis; il ne crée aucun droit en faveur de ceux qui pourraient bénéficier de l'exercice de ce pouvoir. Il est vrai que le prononcé de l'ordonnance d'expulsion a eu pour effet de priver le requérant de la possibilité que le Ministre lui délivre un permis. Mais, de cela, le requérant ne saurait se plaindre; l'ordonnance d'expulsion produit cet effet en vertu de la loi

when it is made. In my view, the decision of the Supreme Court in *Ramawad* cannot help applicant. All that was decided in that case, in my opinion, is that a person who is seeking an employment visa under sections 3B *et seq* of the *Immigration Regulations, Part I*, and who requests that his case be submitted to the Minister so that the latter may exercise the power conferred on him by section 3G(d) of the Regulations, may not be deported on the ground that he has no employment visa until the matter has been put before the Minister.

I agree that what was actually decided in the *Ramawad* case is as stated by Pratte J., but in my view, by analogy, the reasoning in that case could be applied to the facts of the *Louhisdon* case and also to the case before me. A person whose legal right to be in Canada depends on the possession of a valid work permit, and that permit expires without being renewed, or is taken from him or becomes invalid because of a breach of its conditions, has no longer a legal right to be in Canada, and can be deported. The same is true of a person who comes to Canada on a visitor's permit and overstays the time for which it was given to him. The same is true of a person who came into Canada illegally. I have difficulty in seeing why, in the first kind of case, an inquiry which may result in an order of deportation may be stopped by the Court, or if a deportation order has been made the Court may cancel it, in both cases to await the result of an application to the Minister for a permit to remain in the country, but that in the other kinds of cases, particularly the last of those mentioned, the Court may not make similar orders.

It is my opinion that the fact that the power to grant permits, in special cases, to remain in Canada exists by statute means that it is expected to be used in cases in which the Minister, or a person to whom he has validly delegated the power, thinks it proper to do so. In order to decide whether or not an application for leave to remain in Canada should be granted, the Minister, or his delegate, must have knowledge of the application and the evidence to support or refute it. From these facts it is, to my mind, reasonable to infer that the power of the Minister should not be destroyed by an adjudicator issuing a deportation order while an application for special relief is pending. Section 37 of the Act does not create any right on the applicant to a permit to remain in

quelque soit le moment où elle est prononcée. A mon avis, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Ramawad* ne peut aider le requérant. Tout ce qu'on a décidé dans cette affaire, selon moi, c'est que celui qui sollicite un visa d'emploi en vertu des articles 3B et suivants du *Règlement sur l'immigration, Partie I*, et qui demande que son cas soit soumis au Ministre pour qu'il exerce le pouvoir que lui confère l'article 3Gd) du Règlement ne peut, aussi longtemps que le Ministre n'a pas été saisi de l'affaire, être expulsé en raison du fait qu'il n'a pas de visa d'emploi.

b Je conviens que le juge Pratte a exposé ce qui avait été réellement tranché dans l'affaire *Ramawad*, mais, à mon avis, par analogie, le raisonnement tenu dans cette affaire pourrait s'appliquer aux faits de l'affaire *Louhisdon* et aussi à l'espèce présente. La personne dont le droit d'être au Canada dépend de la possession d'un permis de travail valide ne se trouve plus légalement au Canada et peut être expulsée lorsque ce permis expire sans être renouvelé, ou lui est retiré ou devient non valide en raison de la violation de ses conditions. Il en est de même pour la personne qui vient au Canada grâce à un permis de visiteur et qui y reste au-delà du délai permis. Il en va de même pour la personne qui est entrée illégalement au Canada. Je ne vois pas très bien pourquoi la Cour pourrait, du fait qu'il n'a pas encore été statué sur la demande d'autorisation de demeurer au pays présentée au Ministre, arrêter l'enquête susceptible de conduire au prononcé d'une ordonnance d'expulsion ou annuler l'ordonnance d'expulsion déjà prononcée, dans le premier type de cas alors qu'elle ne le pourrait pas dans d'autres types de cas, et plus particulièrement dans le dernier.

g A mon avis, le fait que le pouvoir d'accorder, dans des cas spéciaux, des permis de séjour au Canada découle de la loi signifie qu'on s'attend à ce qu'il soit exercé dans des cas où le Ministre ou une personne à qui il a régulièrement délégué ce pouvoir le juge approprié. Pour déterminer si une demande d'autorisation de demeurer au Canada devrait être accueillie ou non, le Ministre, ou son délégué, doit être saisi de la demande et des éléments de preuve tendant à l'appuyer ou à la combattre. Compte tenu de ces faits, il est à mon avis raisonnable de conclure que le pouvoir du Ministre ne doit pas être anéanti par la délivrance par un arbitre d'une ordonnance d'expulsion alors qu'une demande de redressement spécial est pendante. L'article 37 de la Loi ne crée en faveur de l'auteur

Canada, but surely it does mean that a person in our applicant's position has a right to apply for such a permit and to have it considered. How else can the Minister's discretionary power be sought and his consideration of the case come into play?

I understand the Department is concerned that if this view is sustained, there may be a flood of such applications, most of them frivolous or made with no real hope of success and merely to gain delay. From my experience during the last two or three years I would say such concern is not without foundation. This is a possibility which cannot be ignored, but, assuming that it would occur, it seems to me that proper administration would result in frivolous or otherwise hopeless cases being speedily disposed of, and, as the negative results in such cases became known, their numbers would be greatly reduced. It does not seem just, in any event, that genuine cases, in which the known facts indicate there is sufficient merit to warrant a reasonable hope of success, should be frustrated in advance by the issuing of a deportation order. It is difficult for me to think that Parliament intended such an outcome.

It is not my function to pass an opinion on the present applicant's case. I will only say that if the allegations in her letter to the Minister of July 29, 1980, should be shown to be correct, it is not impossible to think her application might succeed.

Since the *Louhisdon* and *Oloko* cases the decisions of the courts have not been entirely uniform. In *Murray v. Minister of Employment and Immigration* [1979] 1 F.C. 518 (decided on September 15, 1978), the Federal Court of Appeal followed the *Louhisdon* reasoning and distinguished the case before it from the *Ramawad* case.

In *Nelson v. Ormston*, heard on November 6, 1978 (Court No. T-4924-78) Walsh J. relied on *Louhisdon* and *Oloko* and decided that there was no justification for stopping the continuation of the inquiry by writ of prohibition merely because an application for a permit to remain in Canada had been made to the Minister. On the facts of the case he also stated that "it must appear evident

d'une demande de permis aucun droit de demeurer au Canada, mais il accorde sûrement à une personne comme la requérante à l'instance le droit de demander un tel permis et d'obtenir que sa demande soit étudiée. De quelle autre façon l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre pourrait-il être demandé et son examen du cas entrer en jeu?

Le Ministère craint, je crois, que si cette façon de voir est admise, il sera inondé de telles demandes, la plupart d'entre elles futiles ou sans aucune chance d'être accueillies et visant simplement à gagner du temps. Compte tenu de mon expérience des deux ou trois dernières années, je dirais que cette préoccupation n'est pas sans fondement. C'est une possibilité qu'on ne saurait ignorer, mais, à supposer que la chose se produise, il me semble qu'une administration efficace devrait permettre de régler rapidement les cas futiles ou vains. Au fur et à mesure que ces rejets deviendront connus, le nombre de ces cas devrait sensiblement diminuer. En tout cas, il ne semble pas juste que des cas sérieux, dont les faits connus révèlent qu'ils ont une chance raisonnable de succès, se voient fermés à l'avance un recours par la délivrance d'une ordonnance d'expulsion. Je ne saurais admettre que le Parlement a voulu un tel résultat.

Il ne m'appartient pas d'exprimer d'opinion sur le cas de la présente requérante. Je dirai seulement que si les allégations contenues dans la lettre qu'elle a adressée au Ministre le 29 juillet 1980 s'avèrent exactes, il est permis de penser que sa demande sera accueillie.

Depuis les affaires *Louhisdon* et *Oloko*, la jurisprudence n'a pas été constante. Dans *Murray c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 1 C.F. 518 (décision rendue le 15 septembre 1978), la Cour d'appel fédérale a suivi le raisonnement de l'affaire *Louhisdon* et distingué la cause dont elle était saisie d'avec l'affaire *Ramawad*.

Dans l'affaire *Nelson c. Ormston*, entendue le 6 novembre 1978 (n° de greffe T-4924-78), le juge Walsh, s'appuyant sur les arrêts *Louhisdon* et *Oloko*, a statué que rien ne justifiait l'interruption de l'enquête par voie de bref de prohibition pour la seule raison qu'une demande de permis de séjour au Canada avait été présentée au Ministre. Selon le juge Walsh, au vu des faits de l'affaire, «il

that this application for a section 37 permit has little chance of succeeding and could quite properly be categorized as frivolous and made to obtain delay.”

Following the hearing in the present case I was advised by counsel for the respondents of a decision which does not appear to have been reported as yet. The office of the Department of Justice in Ottawa had advised him that the office had no Federal Court, Trial Division, file number for the case, which was that of a Mrs. Sidhu. It was heard by Collier J. in the Trial Division of the Federal Court. The facts and decision, as related to counsel were as follows:

Mrs. Sidhu was arrested without warrant and, *semble*, made the subject of a section 27 Immigration Act, 1976 report and direction. Her lawyer then applied to the Minister of Employment and Immigration for a ministerial permit (section 37 of the Act). He also applied for a writ of prohibition to prevent the holding of the inquiry, which Collier, J. granted pending decision on the application for a permit.

As indicated earlier in these reasons I have not been advised of any developments in the present case since the date of the hearing. Based on the position as it was at the date of the hearing I have come to the conclusion, for the reasons indicated *supra* herein that an order of deportation should not be issued against the applicant, pending the result of her application to the Minister under section 37 of the *Immigration Act, 1976*. If such an order has been issued and no decision has yet been received from the Minister, the order should be cancelled. I am not ordering that the inquiry be stopped pending the Minister's decision, but only that no deportation order be issued pending such decision.

The applicant is entitled to her costs of this application.

demeure évident que la présente demande pour l'obtention d'un permis introduite en vertu de l'article 37 a peu de chances d'être accueillie et pourrait, à juste titre, être classée parmi les demandes a fuites qui ne visent qu'à obtenir des délais».

A la suite de l'audition de la présente affaire, l'avocat des intimés a attiré mon attention sur une décision qui ne semble pas avoir été encore publiée. Le bureau d'Ottawa du ministère de la Justice l'a informé qu'il ne possédait pas le numéro de greffe de cette affaire, portée devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Il s'agit d'une affaire concernant une certaine M^{me} Sidhu. Cette affaire a été entendue par le juge Collier de la Division de première instance de la Cour fédérale. Voici, selon ce qui a été relaté à l'avocat, les faits de la cause et la décision de la Cour:

[TRADUCTION] M^{me} Sidhu a été arrêtée sans mandat et a, semble-t-il, fait l'objet d'un rapport et d'une directive en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'immigration de 1976. Son avocat a alors demandé un permis (article 37 de la Loi) au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Il a aussi demandé un bref de prohibition qui interdirait la tenue de l'enquête, bref que le juge Collier a accordé en attendant qu'une décision ait été rendue sur la demande de permis.

Comme je l'ai indiqué plus haut dans les présents motifs, je n'ai été informé d'aucun développement dans la présente affaire depuis l'audition. Sur la base de la situation à la date de l'audition, j'en suis arrivé à la conclusion, pour les motifs exposés plus haut, qu'une ordonnance d'expulsion ne devrait pas être émise contre la requérante tant que le Ministre n'aura pas statué sur la demande dont cette dernière l'a saisi en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Si une telle ordonnance a déjà été délivrée sans que le Ministre ait encore statué, elle devra être annulée. Je n'ordonnerai pas que l'enquête soit arrêtée en attendant la décision du Ministre, mais seulement qu'aucune ordonnance d'expulsion ne soit émise en attendant cette décision.

La requérante aura droit aux dépens de la présente demande.