

A-212-74

A-212-74

Vernon Morris (Applicant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Thurlow, J., MacKay and Sweet D.J.—Toronto, October 3 and November 18, 1974.

Judicial review—Immigration—Order for special inquiry—Withdrawal of application for admission—Subsequent request by applicant for inquiry—Renewal of withdrawal request during inquiry—Jurisdiction of Special Inquiry Officer not affected—Deportation order affirmed—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 5(p), 14, 18, 19, 22, 23, 26 and 27—Immigration Act, R.S.C. 1952, c. 325, ss. 19, 20, 23, 24, 26—Federal Court Act, s. 28.

The applicant, seeking entry to Canada from Trinidad as a non-immigrant visitor, was the subject of a report under section 22 of the *Immigration Act*; a Special Inquiry Officer directed that the applicant be detained for inquiry. On the following day, a second Special Inquiry Officer was assigned to conduct the inquiry. The applicant then signed a letter asking that he might withdraw his application for admission to Canada. Later he indicated his desire for an inquiry. On the following day, the inquiry re-commenced before a third Special Inquiry Officer who heard evidence. The Special Inquiry Officer gave reasons for his opinion that the applicant was not a *bona fide* non-immigrant within section 5(p) of the Act. Denying requests for adjournment and for permission to withdraw from the country voluntarily, the Special Inquiry Officer ordered deportation. The applicant sought review of the decision under section 28 of the *Federal Court Act*.

Held, (Sweet D.J. dissenting) the application should be dismissed.

Per Thurlow J. (MacKay D.J. concurring): When the Special Inquiry Officer received a report on the applicant as a person "seeking to come to Canada" (the expression found in sections 19(1), 22, 23(1) and 27 of the *Immigration Act*) he had authority to order him detained for inquiry under section 23(2). Once this order was made on the first day, it was unaffected by steps taken on the second day. When the applicant came before the Special Inquiry Officer on the third day, that Officer had jurisdiction over the applicant and did not lose it when the applicant stated that he no longer sought to come to Canada. After the Special Inquiry Officer's decision, under section 27(1) that the applicant was a member of a prohibited class within section 5(p) of the Act, it was his duty to order deportation under section 27(3) and further detain the applicant under section 14(2).

Moore v. Minister of Manpower and Immigration [1968] S.C.R. 839, applied.

Vernon Morris (Requérant)

c.

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

Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges suppléants MacKay et Sweet—Toronto, les 3 octobre et 18 novembre 1974.

Examen judiciaire—Immigration—Enquête spéciale ordonnée—Retrait de la demande d'admission—Le requérant demande une enquête par la suite—Renouvellement du retrait en cours d'enquête—Compétence de l'enquêteur spécial non affectée—Ordonnance d'expulsion confirmée—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 5p), 14, 18, 19, 22, 23, 26 et 27—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1952, c. 325, art. 19, 20, 23, 24 et 26—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Le requérant, venant de la Trinité et cherchant à entrer au Canada comme visiteur non immigrant, a fait l'objet d'un rapport prévu à l'article 22 de la *Loi sur l'immigration*; un enquêteur spécial ordonna que le requérant soit détenu pour enquête. Le lendemain, un autre enquêteur spécial a été désigné pour mener l'enquête. Le requérant a alors signé une lettre demandant l'autorisation de retirer sa demande d'admission au Canada. Par la suite, il fit savoir qu'il désirait une enquête. Le lendemain, l'enquête reprit devant un troisième enquêteur spécial qui reçut les témoignages. L'enquêteur spécial exposa les raisons pour lesquelles, à son avis, le requérant n'était pas un non-immigrant authentique au sens de l'article 5p) de la Loi. Rejetant une demande d'ajournement et une demande d'autorisation à quitter volontairement le pays, l'enquêteur spécial ordonna l'expulsion. Le requérant demanda l'examen de la décision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Arrêt (le juge suppléant Sweet dissident): la demande doit être rejetée.

Le juge Thurlow (le juge suppléant MacKay y souscrivant): quand l'enquêteur spécial a reçu un rapport sur le requérant en tant que personne «qui cherche à entrer au Canada» (l'expression se trouve aux articles 19(1), 22, 23(1) et 27 de la *Loi sur l'immigration*), il avait le pouvoir de le faire détenu pour enquête en vertu de l'article 23(2). Cette décision, une fois prise le premier jour, ne pouvait être touchée par les dispositions prises le lendemain. Quand le requérant se présenta devant l'enquêteur spécial le troisième jour, cet enquêteur était encore compétent et il l'est resté lorsque le requérant déclara qu'il ne cherchait plus à entrer au Canada. Après que l'enquêteur spécial eut décidé, en vertu de l'article 27(1), que le requérant appartenait à une catégorie interdite prévue à l'article 5p) de la Loi, il avait le devoir d'ordonner l'expulsion en vertu de l'article 27(3) et le maintien en détention du requérant en vertu de l'article 14(2).

Arrêt appliqué: Moore c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration [1968] R.C.S. 839.

Per Sweet D.J. (dissenting): Before rendering his decision at the conclusion of the inquiry, the Special Inquiry Officer was made aware that the applicant was no longer a person seeking to come into Canada. There was no need for him to determine whether the applicant was entitled to entry. The officer had lost jurisdiction to make a decision so he had lost jurisdiction to order deportation.

Moore v. Minister of Manpower and Immigration (supra), distinguished.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

T. J. O'Sullivan for applicant.
K. F. Braid for respondent.

SOLICITORS:

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

The following are the reasons for judgment delivered in English by

THURLOW J.: This is an application to review and set aside an order for the deportation of the applicant made by Carmen DeCarlo, a Special Inquiry Officer, under the *Immigration Act* following an inquiry held on July 27, 1974. The question raised by the application is whether the Special Inquiry Officer lost jurisdiction to complete the inquiry and make a deportation order when in the course of the inquiry the applicant announced that he no longer sought to enter Canada and requested that he be allowed to leave.

The applicant arrived at Toronto International Airport from Trinidad on July 25, 1974 and sought entry as a non-immigrant visitor. The immigration officer who examined him, however, was not satisfied that he was a *bona fide* non-immigrant and proceeded to make a report under section 22 of the *Immigration Act*. That report was considered by C. A. Page, a Special Inquiry Officer, who directed that the applicant be detained for an inquiry to be held at 0800 o'clock the following morning. The evidence shows that another Special Inquiry Officer, Ian Williams, was assigned to conduct the inquiry but at some stage, following a telephone call to a person in New York, the applicant indicated

Le juge suppléant Sweet (dissident): avant de rendre sa décision à la fin de l'enquête, l'enquêteur spécial savait que le requérant ne cherchait plus à entrer au Canada. Il n'avait nul besoin de déterminer si le requérant avait droit à l'admission. L'enquêteur avait perdu le pouvoir de rendre une décision et ainsi il avait perdu le pouvoir d'ordonner l'expulsion.

Distinction établie avec l'arrêt: *Moore c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (précité).

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

T. J. O'Sullivan pour le requérant.
K. F. Braid pour l'intimé.

PROCUREURS:

Les Services juridiques de la communauté de Parkdale, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE THURLOW: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une ordonnance d'expulsion rendue contre le requérant par l'enquêteur spécial Carmen DeCarlo en vertu de la *Loi sur l'immigration* à la suite d'une enquête tenue le 27 juillet 1974. Cette demande pose la question de savoir si l'enquêteur spécial avait encore qualité pour terminer l'enquête et rendre une ordonnance d'expulsion après que le requérant a fait savoir, au cours de l'enquête, qu'il ne cherchait plus à entrer au Canada et a demandé l'autorisation de partir.

Le requérant est arrivé à l'Aéroport international de Toronto venant de la Trinité le 25 juillet 1974 et a essayé d'entrer comme visiteur non-immigrant. Cependant, le fonctionnaire à l'immigration qui l'a interrogé n'a pas été convaincu qu'il était un non-immigrant authentique et a rédigé un rapport prévu par l'article 22 de la *Loi sur l'immigration*. Ce rapport a été examiné par C. A. Page, un enquêteur spécial, qui ordonna que le requérant soit détenu en vue d'une enquête qui devait se tenir le lendemain matin à 8h00. La preuve montre qu'un autre enquêteur spécial, Ian Williams, a été désigné pour mener l'enquête au cours de laquelle, à la suite d'un appel téléphonique à une personne à

that he wished to withdraw his application for admission to Canada and signed a letter to that effect which included an agreement to remain voluntarily in the Canadian Immigration Offices until his return flight could be arranged. This was in accord with a practice of the Department. The applicant was thereupon returned to the local detention centre. However, during the afternoon a Mr. Whitman Solomon arrived at the airport and had a conversation with the applicant following which the applicant indicated to Mr. Williams that he wanted an inquiry. The inquiry was then rescheduled for the following morning at 0900 o'clock. It was understood that Mr. Solomon was to appear as the applicant's counsel. The inquiry was re-commenced on July 27 before Mr. DeCarlo. The applicant was present with a Mr. Hoffe of Parkdale Community Legal Services as his counsel. Mr. Solomon did not attend.

The Special Inquiry Officer proceeded to question the applicant on formal matters and matters pertaining to his admissibility to Canada and then called Mr. Williams to give evidence respecting conversations he had had with the applicant and what had transpired the previous day. The witness was cross-examined by counsel for the applicant. Thereafter, in the course of further extensive questioning of the applicant by the Special Inquiry Officer in an obvious effort to test the credibility of the applicant's answers, counsel for the applicant intervened as follows:

Mr. DeCarlo, at this point I would like to mention that we have had a lengthy resumé of the details surrounding Mr. Morris' family in Trinidad and his circumstances and the circumstances of Miss Lockhart. I would like to state at this time I don't object to your efforts to investigate Mr. Morris' credibility and in fact I appreciate the efforts you are making, however, I want to state it is our position at this inquiry that since this inquiry was convened for the purpose of determining whether he may be admitted to Canada, that this discussion, as far as our position is concerned, becomes irregular at this point. We are saying that Mr. Morris no longer wishes to enter Canada and that he is not seeking to come into Canada and the circumstances of his past activities would be irrelevant to inquiring into. Our position is, he wishes to leave, I wonder if something might be expedited—if you want to continue your inquiry. As the witness has stated, Mr. Morris was granted the opportunity to withdraw and he had signed the withdrawal form on 25 July, 1974, however, the same person also testified he wanted to go to inquiry upon the arrival of his friend.

New York, le requérant fit savoir qu'il désirait retirer sa demande d'admission au Canada et signa à cet effet une lettre où il s'engageait à demeurer volontairement dans les bureaux de l'immigration canadienne jusqu'à ce que son voyage de retour par avion soit réglé. Cela était conforme à la pratique du Ministère. Le requérant fut alors renvoyé au centre de détention local. Cependant, au cours de l'après-midi un certain Whitman Solomon arriva à l'aéroport et eut une conversation avec le requérant, après quoi ce dernier indiqua à Williams qu'il voulait une enquête. L'enquête a été cette fois fixée au lendemain matin à 9h00. Il était entendu que Solomon devait comparaître comme avocat du requérant. L'enquête a été réouverte le 27 juillet devant DeCarlo. Le requérant était présent, accompagné d'un avocat, M^e Hoffe des Services juridiques de la communauté de Parkdale. Solomon ne se présenta pas.

L'enquêteur spécial interrogea le requérant sur des formalités et sur des matières relatives à son admissibilité au Canada puis appela Williams à témoigner au sujet des conversations qu'il avait eues avec le requérant et de ce qui s'était passé la veille. Le témoin a été contre-interrogé par l'avocat du requérant. Par la suite, au cours d'un interrogatoire plus poussé du requérant par l'enquêteur spécial qui s'efforçait visiblement de vérifier la crédibilité des réponses du requérant, l'avocat de ce dernier fit l'intervention suivante:

[TRADUCTION] M. DeCarlo, à ce moment je voudrais vous faire remarquer que nous avons reçu un long rapport de renseignements concernant la famille de Morris à la Trinité, sa situation et celle de M^{lle} Lockhart. Je voudrais dire à ce moment que je n'ai pas d'objection aux efforts que vous faites pour mettre à l'épreuve la crédibilité de Morris et en fait j'apprécie ces efforts, cependant je dois dire que notre position à cette enquête est que, puisqu'elle a été ouverte dans le but de déterminer si le requérant peut être admis au Canada, cette discussion en ce qui nous concerne devient irrégulière à ce moment. Nous disons que Morris ne désire plus entrer au Canada et qu'il ne cherche pas à entrer au Canada et qu'il n'y a pas lieu d'enquêter sur ses activités passées. Notre position est qu'il désire partir, je me demande si on ne pourrait pas activer les choses—si vous voulez continuer votre enquête. Comme le témoin l'a dit, on a donné à Morris la possibilité de retirer sa demande et il a signé la formule de retrait le 25 juillet 1974, cependant cette même personne, a déclaré qu'il voulait aller à l'enquête à l'arrivée de son ami.

A discussion ensued in which the applicant himself asserted his desire to leave the country but following argument by counsel the Special Inquiry Officer rendered a decision in which he gave reasons for his opinion that the applicant was not a *bona fide* non-immigrant. Counsel then requested an adjournment of the inquiry and that the applicant be allowed to withdraw voluntarily but this was denied and an order of deportation was made.

The applicant's attack on the jurisdiction of the Special Inquiry Officer to make the order was founded on the wording "person seeking to come into Canada" which appears in sections 19(1) and 22¹ of the *Immigration Act*, and on similar expressions in sections 23 and 27². The submission was that subsection 23(2) does not require the Special Inquiry Officer to detain for inquiry an applicant in respect of whom he receives a section 22 report but merely authorizes him to do so even when he does not admit the applicant, that his jurisdiction to hold an inquiry and order deportation is at all stages dependent upon the applicant continuing to be a person seeking admission to Canada and that when during the course of the inquiry the applicant expressed his wish to leave Canada he was no longer such a person and jurisdiction to order his deportation was lost.

¹ 19. (1) Every person, including Canadian citizens and persons with Canadian domicile, seeking to come into Canada shall first appear before an immigration officer at a port of entry or at such other place as may be designated by an immigration officer in charge, for examination as to whether he is or is not admissible to Canada or is a person who may come into Canada as of right.

22. Where an immigration officer, after examination of a person seeking to come into Canada, is of opinion that it would or may be contrary to a provision of this Act or the regulations to grant admission to or otherwise let such person come into Canada, he may cause such person to be detained and shall report him to a Special Inquiry Officer.

² 23. (1) Where the Special Inquiry Officer receives a report under section 22 concerning a person who seeks to come into Canada from the United States or St. Pierre and Miquelon, he shall, after such further examination as he may deem necessary and subject to any regulations made in that behalf, admit such person or let him come into Canada or

(Continued on next page)

Une discussion s'ensuivit au cours de laquelle le requérant lui-même déclara qu'il voulait quitter le pays mais, après le plaidoyer de l'avocat, l'enquêteur spécial rendit une décision dans laquelle il expliquait pourquoi il pensait que le requérant n'était pas un non-immigrant authentique. L'avocat demanda alors que l'enquête soit ajournée et que le requérant soit autorisé à se désister volontairement, mais cette demande fut rejetée et une ordonnance d'expulsion rendue.

Le requérant conteste le pouvoir de l'enquêteur spécial de rendre l'ordonnance en se basant sur l'expression «quiconque cherche à entrer au Canada» qu'on trouve aux articles 19(1) et 22¹ de la *Loi sur l'immigration*, et sur les expressions similaires contenues dans les articles 23 et 27². On a soutenu que le paragraphe 23(2) n'oblige pas l'enquêteur spécial à détenir pour enquête un requérant sur lequel il reçoit un rapport prévu à l'article 22, mais qu'il ne comporte qu'une autorisation de le faire même lorsqu'il n'admet pas le requérant; que son pouvoir de tenir une enquête et d'ordonner l'expulsion dépend, à tous les stades de la procédure, de la volonté du requérant de continuer à être une personne cherchant à être admise au Canada et que, si au cours de l'enquête le requérant manifeste la volonté de quitter le Canada, il n'est plus une telle personne et le pouvoir d'ordonner son expulsion disparaît.

¹ 19. (1) Quiconque, y compris un citoyen canadien et une personne ayant un domicile canadien, cherche à entrer au Canada doit, en premier lieu, paraître devant un fonctionnaire à l'immigration, à un port d'entrée ou à tel autre endroit que désigne un fonctionnaire supérieur de l'immigration, pour un examen permettant de déterminer s'il est admissible ou non au Canada ou s'il est une personne pouvant y entrer de droit.

22. Lorsqu'un fonctionnaire à l'immigration, après avoir examiné une personne qui cherche à entrer au Canada, estime qu'il serait ou qu'il peut être contraire à quelque disposition de la présente loi ou des règlements de lui accorder l'admission ou de lui permettre autrement de venir au Canada, il doit la faire détenir et la signaler à un enquêteur spécial.

² 23. (1) Lorsque l'enquêteur spécial reçoit un rapport prévu à l'article 22 sur une personne qui cherche à venir au Canada des États-Unis ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, il doit, après l'enquête complémentaire qu'il juge nécessaire et sous réserve de tous règlements établis à cet égard, admettre cette personne ou lui permettre d'entrer au Canada, ou

(Suite à la page suivante)

It is to be observed that whether or not the authority of the Special Inquiry Officer under subsection 23(2) to detain the person for inquiry is discretionary the present is a case in which Mr. Page, a Special Inquiry Officer, had considered the section 22 report and had directed that the applicant be detained for an inquiry. I see no reason to doubt that at that time the applicant was in fact a person seeking to come into Canada. The discretion, therefore, if there was any, was exercised at that point in favour of detaining the applicant for an inquiry. It is to be doubted whether once this had occurred the discretion could properly be re-exercised by Mr. Williams on the following day either to countermand the direction or to restore it or give a further direction to detain the applicant for an inquiry, but in any event I do not think what transpired on July 26 had any effect on Mr. Page's direction. It amounted to no more than a pause in the procedure accorded at the request and for the accommodation of the applicant to enable him to leave, as he then proposed to do.

(Continued from previous page)

make a deportation order against such person, and in the latter case such person shall be returned as soon as practicable to the place whence he came to Canada.

(2) Where the Special Inquiry Officer receives a report under section 22 concerning a person, other than a person referred to in subsection (1), he shall admit him or let him come into Canada or may cause such person to be detained for an immediate inquiry under this Act.

27. (1) At the conclusion of the hearing of an inquiry, the Special Inquiry Officer shall render his decision as soon as possible and shall render it in the presence of the person concerned wherever practicable.

(2) Where the Special Inquiry Officer decides that the person concerned is a person who

- (a) may come into or remain in Canada as of right;
- (b) in the case of a person seeking admission to Canada, is not a member of a prohibited class; or
- (c) in the case of a person who is in Canada, is not proved to be a person described in paragraph 18(1) (a), (b), (c), (d) or (e),

he shall, upon rendering his decision, admit or let such person come into Canada or remain therein, as the case may be.

(3) In the case of a person other than a person referred to in subsection (2), the Special Inquiry Officer shall, upon rendering his decision, make an order for the deportation of such person.

(4) No decision rendered under this section prevents the holding of a future inquiry if required by reason of a subsequent report under section 18 or pursuant to section 24.

Que le pouvoir de l'enquêteur spécial en vertu du paragraphe 23(2) de détenir une personne pour enquête soit discrétionnaire ou pas, il est à noter que, dans le cas présent, Page, un enquêteur spécial, avait examiné le rapport prévu à l'article 22 et avait ordonné que le requérant soit détenu pour enquête. Je ne vois aucune raison de douter qu'à ce moment le requérant était en fait une personne cherchant être admise au Canada. Donc la discrétion, si discrétion il y avait, a été exercée pour détenir le requérant aux fins d'enquête. Il faut se demander si, après cette décision, Williams pouvait une nouvelle fois exercer sa discrétion le lendemain soit pour annuler ou rétablir l'ordre de détention, soit pour ordonner de détenir le requérant aux fins d'une enquête, mais de toute façon je ne pense pas que ce qui s'est passé le 26 juillet ait eu un effet quelconque sur la décision de Page. Cela ne constituait qu'une suspension de la procédure, accordée à la demande et dans l'intérêt du requérant, pour lui permettre de partir comme il en avait alors manifesté l'intention.

(Suite de la page précédente)

rendre contre elle une ordonnance d'expulsion et, dans ce dernier cas, ladite personne doit, le plus tôt possible, être renvoyée au lieu d'où elle est venue au Canada.

(2) Lorsque l'enquêteur spécial reçoit un rapport prévu par l'article 22 sur une personne autre qu'une personne mentionnée au paragraphe (1), il doit l'admettre ou la laisser entrer au Canada, ou il peut la faire détenir en vue d'une enquête immédiate sous le régime de la présente loi.

27. (1) A la conclusion de l'audition d'une enquête, l'enquêteur spécial doit rendre sa décision le plus tôt possible et, si les circonstances le permettent, en présence de la personne intéressée.

(2) Lorsque l'enquêteur spécial décide que la personne intéressée

- a) peut de droit entrer ou demeurer au Canada;
- b) dans le cas d'une personne cherchant l'admission au Canada, n'est pas membre d'une catégorie interdite; ou
- c) dans le cas d'une personne au Canada, n'est pas reconnue, par preuve, une personne décrite à l'alinéa 18(1)a), b), c), d) ou e),

il doit, en rendant sa décision, admettre ou laisser entrer cette personne au Canada, ou y demeurer, selon le cas.

(3) Dans le cas d'une personne autre que celle dont le paragraphe (2) fait mention, l'enquêteur spécial doit, en rendant sa décision, émettre contre elle une ordonnance d'expulsion.

(4) Nulle décision rendue en vertu du présent article ne doit empêcher la tenue d'une enquête ultérieure si elle est requise en raison d'un rapport subséquent sous le régime de l'article 18 ou conformément à l'article 24.

It appears to me to follow that the Special Inquiry Officer had jurisdiction to embark on the inquiry and the only question that remains is whether he lost that jurisdiction when the applicant through his counsel stated that he no longer sought to come into Canada.

While the object of the inquiry is to determine whether the person concerned is admissible under the law (see subsections 11(2), 23(2) and 26(4)) and it seems incongruous that an inquiry should proceed to a conclusion which results in a deportation order against a person who at that stage seeks only to leave, I do not think the problem can be resolved by these considerations. Nor do I think that jurisdiction to continue an inquiry to its conclusion and thereupon to make a deportation order depends on the person concerned continuing throughout the inquiry to be a person who seeks to enter Canada. He must be such a person initially to be the subject of a section 22 report and it may be that if, before the report has been considered by a Special Inquiry Officer and a direction for detention for inquiry is given, the person concerned asks to be allowed to leave, and thus no longer seeks entry, that is a matter that the Special Inquiry Officer could consider as warranting him in not directing detention. Indeed to allow him to leave may be the reasonable course to follow in some cases, in particular, where the presence of the person concerned is the result of a *bona fide* mistake as to entrance requirements.

But there is no such status as that of a person who is in fact in the country because he came here seeking admission and who because he is to be subjected to the procedures of the statute no longer seeks admission. For the purposes of the statutory scheme, in my opinion, he remains in the category that he was in initially, that is to say, that of a person seeking admission and once a direction has been made, or at any rate once an inquiry has begun, it is, in my opinion, not within his power to stop the inquiry by changing his mind about seeking to enter Canada. In this respect the direction of the Special Inquiry Officer following consideration

Il s'ensuit, d'après moi, que l'enquêteur spécial avait le pouvoir de procéder à l'enquête et la seule question qui reste à résoudre est celle de savoir s'il a perdu ce pouvoir quand le requérant, par l'intermédiaire de son avocat, a déclaré qu'il ne cherchait plus à entrer au Canada.

Bien que l'enquête ait pour objet de déterminer si la personne concernée est admissible d'après la loi (voir les paragraphes 11(2), 23(2) et 26(4)) et qu'il semble absurde qu'une enquête spéciale doive être menée à son terme et aboutir à une ordonnance d'expulsion contre une personne qui, à ce stade de la procédure, cherchait seulement à partir, je ne pense pas que le problème puisse être résolu par de telles considérations. Je ne pense pas non plus que le pouvoir de poursuivre une enquête jusqu'à son terme et de rendre alors une ordonnance d'expulsion dépende du fait que la personne concernée persiste, pendant toute l'enquête, à chercher à entrer au Canada. Pour faire l'objet d'un rapport prévu à l'article 22, elle doit d'abord être une personne qui cherche à entrer au Canada et si, avant l'examen du rapport par un enquêteur spécial et l'émission de l'ordre de détention aux fins d'enquête, la personne concernée demande à être autorisée à partir et, ainsi, ne cherche plus à entrer au Canada, il peut s'agir d'une situation que l'enquêteur spécial pourrait considérer comme l'autorisant à ne pas ordonner la détention. En effet, autoriser la personne concernée à partir peut être la voie raisonnable à suivre dans certains cas, particulièrement quand sa présence résulte d'une erreur de bonne foi sur les conditions d'entrée.

Mais on ne prévoit pas le cas d'une personne qui est effectivement au pays parce qu'elle est venue y demander son admission et qui, parce qu'elle doit être soumise aux procédures prévues par la Loi, renonce à demander son admission. Aux fins de la Loi, à mon avis, elle demeure dans la catégorie où elle se trouvait initialement, c'est-à-dire, celle d'une personne cherchant à être admise et, dès qu'une décision a été prise ou, dans tous les cas, dès l'enquête commencée, elle n'a pas le pouvoir de l'arrêter en changeant d'avis en ce qui concerne son désir d'entrer au Canada. A ce sujet, la décision de l'enquêteur spécial après examen d'un rap-

of a section 22 report is, in my opinion, the equivalent of the direction for an inquiry given by the Director of Immigration upon consideration of a section 18 report and the reasoning of Cartwright C.J. in *Moore v. Minister of Manpower and Immigration*³ appears to me to apply and to lead to the same conclusion.

The statutory scheme requires every person seeking to come into Canada, that is to say, every person arriving from abroad, to appear before an immigration officer at a port of entry for examination as to whether he is or is not admissible to Canada or is a person who may come into Canada as of right. Upon such an examination, the immigration officer may admit him but is also authorized by section 22, if of the opinion that the person may not be admissible, to detain him and to report him to a Special Inquiry Officer. At this point a difference in procedure is prescribed by section 23 for persons arriving from the United States or from St. Pierre and Miquelon and for persons arriving from other places.

In the case of persons arriving from the United States or from St. Pierre and Miquelon, the Special Inquiry Officer is simply to conduct such further examination as he may deem necessary and, subject to applicable regulations, he is to admit the person or let him come into Canada or deport him. The provision is mandatory.

In the case of others, the Special Inquiry Officer is empowered by subsection 23(2) to admit or let the person come into Canada or detain him for an immediate inquiry as to his admissibility. Upon the inquiry being held the Special Inquiry Officer, if of the opinion that the person concerned is not admissible, is to make an order for his deportation. In that event subsection 14(2) authorizes the Special Inquiry Officer to further detain the person.

It appears to me that this scheme of the statute for preventing the entry to Canada of inadmissible persons could be defeated and ren-

port prévu par l'article 22 équivaut, à mon avis, à un ordre d'enquête donné par le directeur de l'immigration après examen d'un rapport prévu par l'article 18 et le raisonnement du juge en chef Cartwright dans l'arrêt *Moore c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*³ me semble s'appliquer et mener à la même conclusion.

La Loi prévoit que toute personne cherchant à entrer au Canada, c'est-à-dire toute personne arrivant de l'étranger, doit comparaître devant un fonctionnaire à l'immigration au port d'entrée pour un examen permettant de déterminer si elle est admissible ou non au Canada ou si elle est une personne pouvant y entrer de droit. Après cet examen, le fonctionnaire à l'immigration peut admettre la personne, mais il est aussi autorisé par l'article 22, s'il estime que la personne peut ne pas être admissible, à la faire détenir et la signaler à un enquêteur spécial. Ici l'article 23 prévoit une procédure différente suivant qu'il s'agit de personnes arrivant soit des États-Unis ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, soit d'ailleurs.

S'il s'agit de personnes venant des États-Unis ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'enquêteur spécial doit simplement mener l'enquête complémentaire qu'il juge nécessaire et, sous réserve des règlements applicables, il doit admettre la personne ou lui permettre d'entrer au Canada ou rendre contre elle une ordonnance d'expulsion. Cette disposition est impérative.

S'il s'agit de personnes venant d'ailleurs, le paragraphe 23(2) donne à l'enquêteur spécial le pouvoir d'admettre la personne ou de la laisser entrer au Canada ou de la faire détenir en vue d'une enquête immédiate sur son admissibilité. Au cours de l'enquête, l'enquêteur spécial, s'il estime que la personne concernée n'est pas admissible, doit rendre une ordonnance d'expulsion à son égard. Dans ce cas, le paragraphe 14(2) autorise l'enquêteur spécial à prolonger la détention de la personne.

Il me semble que l'on pourrait contourner et rendre inapplicables les dispositions de la Loi qui ont pour but d'empêcher l'entrée au Canada

³ [1968] S.C.R. 839.

³ [1968] R.C.S. 839.

dered unworkable if the jurisdiction of a Special Inquiry Officer to hold an inquiry and make a deportation order could be terminated at the will of the person in respect of whom an inquiry is being held. Such an interpretation of the statute would give rise to a situation in which the person concerned, though inadmissible, would be in fact in Canada but would no longer even be subject to detention to ensure his departure. This consideration suggests the necessity of adopting an interpretation of the Act which will make the system practical and effective and, in my view, it affords a further reason pointing to the conclusion I have expressed.

I would dismiss the application.

* * *

MACKAY D.J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

SWEET D.J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside an order, dated 27th July 1974, of a Special Inquiry Officer, that the applicant be deported.

On July 25th, 1974, the applicant, a resident of Trinidad, arrived at Toronto International Airport seeking to come into Canada. There, he was examined by an immigration officer. The immigration officer reported him to a Special Inquiry Officer pursuant to section 22 of the *Immigration Act*.

Before an inquiry was held by a Special Inquiry Officer the applicant signed a document dated 26 July 1974 on "Manpower and Immigration" stationery containing:

I hereby voluntarily withdraw my application for admission to Canada which was made on 25 July 1974 at Toronto International Airport and I further agree to voluntarily remain in the Canadian Immigration offices until my return flight can be arranged. I fully realise that this may not be practical until the following day.

There appears to be a departmental practice to accept such a document prior to the commence-

de personnes inadmissibles si la personne qui fait l'objet d'une enquête spéciale pouvait à volonté mettre fin au pouvoir de l'enquêteur spécial de tenir une enquête et de rendre une ordonnance d'expulsion. Une telle interprétation de la Loi entraînerait une situation où la personne concernée, quoique inadmissible, serait en fait au Canada mais ne serait même plus soumise à la détention pour s'assurer de son départ. Ce raisonnement montre la nécessité d'adopter une interprétation de la Loi qui rende le système utilisable et efficace et, à mon avis, offre un argument supplémentaire en faveur de la conclusion que j'ai adoptée.

Je rejette la demande.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: J'y souscris.

d

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT SWEET: Il s'agit d'une demande, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, portant sur l'examen et l'annulation d'une ordonnance d'expulsion du requérant rendue par un enquêteur spécial le 27 juillet 1974.

Le 25 juillet 1974, le requérant, résident de la Trinité, est arrivé à l'Aéroport international de Toronto, cherchant à entrer au Canada. Il y a été interrogé par un fonctionnaire à l'immigration qui l'a signalé à un enquêteur spécial, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'immigration*.

Avant la tenue de l'enquête par l'enquêteur spécial, le requérant a signé, sur papier portant l'en-tête «Main-d'œuvre et Immigration», un document en date du 26 juillet 1974 contenant ce qui suit:

[TRADUCTION] Par la présente je retire volontairement ma demande d'admission au Canada qui a été faite le 25 juillet 1974 à l'Aéroport international de Toronto et en outre j'accepte de demeurer volontairement dans les bureaux de l'immigration canadienne jusqu'à ce que mon retour par avion puisse être réglé. Je me rends pleinement compte que cela peut ne pas se faire avant demain.

Il paraît que le Ministère a l'habitude d'accepter qu'un tel document lui soit remis avant le début

ment of an inquiry from persons who, on seeking entry into Canada, are reported to a Special Inquiry Officer but who do not wish an inquiry and are prepared voluntarily to leave Canada.

In this case an inquiry was held on July 27, 1974. Mr. Ian Williams, a Special Inquiry Officer, who said he was assigned to deal with this case, but who was not the Special Inquiry Officer conducting the inquiry, was a witness at the inquiry. The following is from a transcript of his evidence:

Later in the afternoon a gentleman by the name of Mr. Whitman Solomon arrived at the airport. I believe I left a note on the file indicating his name, address and telephone number. Mr. Solomon indicated that he wished to speak to Mr. Morris and he was then returned to the airport from the hotel. They spoke at length and after some discussion, Mr. Morris then indicated his desire to go to inquiry. This was considered and agreed upon by Mr. Solomon, Mr. Morris and myself with the proviso that Mr. Solomon would return today, the 27th of July as counsel which was agreed on by Mr. Morris and Mr. Solomon at 9 o'clock in the A.M.

The Special Inquiry Officer conducting the inquiry was Mr. C. W. DeCarlo. Counsel for the applicant was then Mr. Carter Hoppe. After the inquiry had been in progress for some time, Mr. Hoppe, according to the transcript, said:

I want to state it is our position at this inquiry that since this inquiry was convened for the purpose of determining whether he may be admitted to Canada, that this discussion, as far as our position is concerned, becomes irregular at this point. We are saying that Mr. Morris no longer wishes to enter Canada and that he is not seeking to come into Canada and the circumstances of his past activities would be irrelevant to inquiring into. Our position is, he wishes to leave, I wonder if something might be expedited—if you want to continue your inquiry.

The transcript contains:

By Special Inquiry Officer:

One thing must be remembered counsel. Withdrawal is a privilege granted by the Department for persons who do not want to enter the country. Your client was given the chance and he changed his mind. It was his prerogative to go to inquiry. Section 23(2) of the Act states persons who seek admission to Canada and is not found admissible and upon whom a 22 report is written, shall be taken to immediate inquiry. Mr. Morris had things going pretty much his own way from the start he was given withdrawal, he changed his mind and wanted to go to inquiry. As I stated earlier, this withdrawal is a privilege given to the person concerned. An S. I. O. has the right to conduct an inquiry on every person. There is no legality—

d'une enquête par des personnes qui, cherchant à entrer au Canada, sont signalées à un enquêteur spécial mais ne veulent pas faire l'objet d'une enquête et sont prêtes à quitter volontairement le Canada.

Dans cette affaire, une enquête a été tenue le 27 juillet 1974. Ian Williams, un enquêteur spécial qui a déclaré avoir été désigné pour s'occuper de cette affaire, mais ne fut pas l'enquêteur spécial qui a mené l'enquête, a été un témoin à l'enquête. Voici un extrait de la transcription de son témoignage:

[TRADUCTION] Plus tard dans l'après-midi, un homme du nom de Whitman Solomon est arrivé à l'aéroport. Je pense avoir laissé sur le dossier une note indiquant ses nom, adresse et numéro de téléphone. Solomon a fait savoir qu'il désirait parler à Morris et on l'a fait conduire de l'hôtel à l'aéroport. Ils ont parlé longuement et après quelque discussion, Morris a alors déclaré qu'il voulait une enquête. Après discussion, Solomon, Morris et moi-même y avons consenti à condition que Solomon revienne aujourd'hui, le 27 juillet, en qualité d'avocat, condition que Morris et Solomon ont acceptée à 9h00 du matin.

L'enquêteur spécial menant l'enquête était C. W. DeCarlo. L'avocat du requérant était alors M^e Carter Hoppe. Au cours de l'enquête, M^e Hoppe déclara d'après la transcription:

[TRADUCTION] Je dois dire que notre position à cette enquête est que, puisqu'elle a été ouverte dans le but de déterminer si le requérant peut être admis au Canada, cette discussion en ce qui nous concerne revient irrégulière à ce moment. Nous disons que Morris ne désire plus entrer au Canada et qu'il ne cherche pas à entrer au Canada et qu'il n'y a pas lieu d'enquêter sur ses activités passées. Notre position est qu'il désire partir, je me demande si on ne pourrait pas activer les choses—si vous voulez continuer votre enquête.

Voici un extrait de la transcription de l'audience:

[TRADUCTION] L'enquêteur spécial:

Il y a une chose qu'il faut se rappeler, maître. Le retrait d'une demande est un privilège accordé par le Ministère aux personnes qui ne veulent pas entrer au pays. On a donné cette possibilité à votre client et il a changé d'avis. Il avait le privilège d'aller à l'enquête. L'article 23(2) de la Loi déclare que les personnes qui cherchent à être admises au Canada et qui ne sont pas déclarées admissibles et à l'égard desquelles un rapport prévu par l'article 22 a été établi, doivent faire l'objet d'une enquête immédiate. Les choses ont été à peu près comme Morris le voulait. Dès le début, on lui a accordé le retrait de sa demande, il a changé d'avis et a voulu aller à l'enquête. Comme je l'ai dit plus tôt, ce retrait est un privilège accordé à la personne concer-

By counsel:

If there is no legality in a withdrawal form, I wonder why on departmental memoranda withdrawals are printed up. a

By Special Inquiry Officer:

For the sake of persons seeking to withdraw.

The following are from the transcript in respect to subsequent proceedings at the inquiry: b

By Special Inquiry Officer:

This Inquiry is resumed.

Q. Mr. Morris, in the event a deportation order is made against you, is there any reason why you should be allowed to remain in Canada? c

A. Well, I am going back home, I prepared to go back home voluntary.

Q. In the event a deportation order is made against you, is there any reason why you should not be deported? d

A. I do want to get deported cause I voluntary said I am going back home and I going back home.

By Counsel:

With respect, the reason for his giving those answers, it is our position you have no jurisdiction to make a deportation order because of the fact we do not want to come into Canada. My client wants to go home.

By Special Inquiry Officer:

Counsel, seeing that a 22 report is written, a Special Inquiry Officer is required to hold a board of inquiry. I stated previously your client was allowed to withdraw. He changed his mind after presumably having consulted with a friend and he decided to go to the inquiry at that point. g

Q. After being advised by me this morning, what is your intention now with respect to whether or not you want to come into Canada? h

A. I don't want to stay in Canada. I prefer to go back home and renew my course. I want to go back home.

By Special Inquiry Officer to the person concerned:

Q. Mr. Morris, do you have any further evidence to give, or anything to help me make a decision? i

A. I want to go back home. I do not want to be deported back home because my first passport I have lost through travelling as identification. They tell me if this passport—that I cannot get next passport besides that one if it is marked. I intend to graduate and work in j

née. Un enquêteur spécial a le droit de mener une enquête sur toute personne. Il n'y a pas de légalité—

L'avocat:

S'il n'y a pas de légalité dans une formule de retrait, je me demande pourquoi de telles formules se trouvent dans les imprimés de votre ministère.

L'enquêteur spécial:

A l'usage des personnes qui cherchent à retirer leur demande.

Voici un extrait de la transcription de la suite de l'enquête:

[TRADUCTION] L'enquêteur spécial:

La séance est reprise.

Q. M. Morris, au cas où une ordonnance d'expulsion serait rendue contre vous, existe-t-il des raisons pour qu'on vous permette de rester au Canada?

R. Bien, je retourne chez moi, je suis prêt à retourner chez moi volontairement.

Q. Au cas où une ordonnance d'expulsion serait rendue contre vous, existe-t-il des raisons pour que vous ne soyez pas expulsé?

R. Je veux être expulsé parce que j'ai dit volontairement que je retourne chez moi et j'y retourne.

L'avocat:

En toute déférence, la raison pour laquelle il donne ces réponses c'est que nous soutenons que vous n'avez pas le pouvoir de rendre une ordonnance d'expulsion parce que nous ne voulons pas entrer au Canada. Mon client veut retourner chez lui.

L'enquêteur spécial:

Maître, au vu d'un rapport prévu par l'article 22, un enquêteur spécial doit tenir une enquête. J'ai déjà dit que votre client avait été autorisé à retirer sa demande. Il a changé d'avis probablement après avoir consulté un ami et il a alors décidé d'aller à l'enquête.

Q. Après les conseils que je vous ai donnés ce matin, quelle est votre intention maintenant: voulez-vous entrer au Canada oui ou non?

R. Je ne veux pas rester au Canada. Je préfère rentrer chez moi et reprendre mes cours. Je veux retourner chez moi.

L'enquêteur spécial à la personne concernée:

Q. M. Morris, avez-vous d'autres preuves à produire, ou quelque chose qui puisse m'aider à prendre une décision?

R. Je veux retourner chez moi. Je ne veux pas être déporté chez moi parce qu'en voyageant j'ai perdu mon premier passeport comme pièce d'identité. Ils me disent que si ce passeport—que je ne peux pas obtenir un autre passeport si celui-ci est marqué. J'ai l'inten-

Trinidad. If I intend to leave Trinidad, I cannot leave because my passport is no good.

Q. Why is your passport no good?

A. If I get deported which I do not want to get deported, I want to go voluntary. If it is stamped, it will be recognized. If I go home voluntary it will be recognized as a very useful passport.

Q. Do you have anything to say on your own behalf?

A. On my own behalf, I want to go back home voluntary. Now at this present moment, I want to go home.

Notwithstanding all this the inquiry continued.

According to the transcript, the Special Inquiry Officer said:

Mr. Morris on the basis of the evidence adduced at this inquiry held here today, the 27th of July, 1974 at Toronto International Airport, I have reached the decision that you may not come into or remain in Canada as of right in that:

- (1) you are not a Canadian citizen;
- (2) you are not a person having acquired Canadian domicile and that
- (3) you are a member of the prohibited class of persons described in paragraph 5(p) of the Immigration Act in that, in my opinion, you are not a bona fide non-immigrant.

I hereby order you to be detained and to be deported.

It is, I think quite clear from the transcript of the hearing that after it commenced and before its conclusion and before the Special Inquiry Officer rendered his decision there was unequivocal indication to the Special Inquiry Officer on behalf of and by the applicant that he withdrew his application for admission to Canada and that he then no longer sought to come into Canada. What is to be decided is whether under such circumstances the Special Inquiry Officer was empowered to order deportation.

It is necessary to consider the general purpose and intent of the *Immigration Act* and the wording of its relevant provisions.

Portions of relevant sections follow.

19. (1) Every person, including Canadian citizens and persons with Canadian domicile, seeking to come into Canada shall first appear before an immigration officer at a port of entry or at such other place as may be designated by

tion d'obtenir mon diplôme et de travailler à la Trinité. Si je veux quitter la Trinité, je ne peux pas le faire parce que mon passeport n'est pas valable.

Q. Pourquoi votre passeport n'est-il pas valable?

R. Si je suis expulsé, ce que je ne veux pas, je veux partir volontairement. Si le cachet d'expulsion est apposé sur mon passeport, on le reconnaîtra. Si je rentre chez moi volontairement mon passeport sera considéré comme un passeport très utile.

Q. Avez-vous quelque chose à dire pour votre défense?

R. Pour ma défense, je veux retourner chez moi volontairement. Maintenant, à ce moment présent, je veux retourner chez moi.

Malgré tout ceci, l'enquête s'est poursuivie.

D'après la transcription, l'enquêteur a déclaré:

[TRADUCTION] M. Morris, me fondant sur les preuves produites à cette enquête tenue ici aujourd'hui, le 27 juillet 1974, à l'Aéroport international de Toronto, j'ai décidé que vous ne pouvez pas entrer au Canada ni y demeurer de droit parce que:

- (1) vous n'êtes pas un citoyen canadien;
- (2) vous n'avez pas acquis un domicile canadien et que
- (3) vous faites partie de la catégorie interdite définie à l'alinéa 5p) de la Loi sur l'immigration parce qu'à mon avis, vous n'êtes pas un non-immigrant authentique.

Par la présente j'ordonne que vous soyez détenu et expulsé.

Il ressort très clairement de la transcription que, entre le début et la fin de l'audience et avant le prononcé de la décision par l'enquêteur spécial, celui-ci, en raison des déclarations faites par le requérant et en son nom, devait savoir d'une manière non équivoque que le requérant avait retiré sa demande d'admission au Canada et qu'il ne cherchait plus à entrer au Canada. Il s'agit de déterminer si, dans ces circonstances, l'enquêteur spécial avait le pouvoir d'ordonner l'expulsion.

Il est nécessaire d'examiner le but et l'objet d'ensemble de la *Loi sur l'immigration* et le libellé de ses dispositions applicables.

Voici un extrait des articles applicables:

19. (1) Quiconque, y compris un citoyen canadien et une personne ayant un domicile canadien, cherche à entrer au Canada doit, en premier lieu, paraître devant un fonctionnaire à l'immigration, à un port d'entrée ou à tel autre

an immigration officer in charge, for examination as to whether he is or is not admissible to Canada, or is a person who may come into Canada as of right.

22. Where an immigration officer, after examination of a person seeking to come into Canada, is of opinion that it would or may be contrary to a provision of this Act or the regulations to grant admission to or otherwise let such person come into Canada, he may cause such person to be detained and shall report him to a Special Inquiry Officer.

23. (2) Where the Special Inquiry Officer receives a report under section 22 concerning a person, other than a person referred to in subsection (1), he shall admit him or let him come into Canada or may cause such person to be detained for an immediate inquiry under this Act.

27. (1) At the conclusion of the hearing of an inquiry, the Special Inquiry Officer shall render his decision as soon as possible and shall render it in the presence of the person concerned wherever practicable.

(3) In the case of a person other than a person referred to in subsection (2), the Special Inquiry Officer shall, upon rendering his decision, make an order for the deportation of such person.

The basic purpose and intent of the *Immigration Act* is to set out the circumstances under which and the conditions on which persons may come into and/or stay in Canada and provide criteria for permitted entry depending on the reason for desired entry. A corollary is the prevention of entry and stay of those who do not qualify. Provision is made in it for personnel, machinery and remedial action to implement its purpose and intent. Included in this and under circumstances designated in the legislation is the power to deport.

The legislation is not punitive in nature. In some important aspects it is even meliorating. It allows entry of many not entitled to entry as of right.

In my view the foregoing indicates the correct approach to interpretation of the Act's provisions.

The provisions relevant to the issue here contemplate, and only contemplate, a person "seeking to come into Canada",—to adopt wording in section 19(1). It is only such a person who is to "appear before an immigration officer" as directed in that subsection.

endroit que désigne un fonctionnaire supérieur de l'immigration, pour un examen permettant de déterminer s'il est admissible ou non au Canada ou s'il est une personne pouvant y entrer de droit.

22. Lorsqu'un fonctionnaire à l'immigration, après avoir examiné une personne qui cherche à entrer au Canada, estime qu'il serait ou qu'il peut être contraire à quelque disposition de la présente loi ou des règlements de lui accorder l'admission ou de lui permettre autrement de venir au Canada, il doit la faire détenir et la signaler à un enquêteur spécial.

23. (2) Lorsque l'enquêteur spécial reçoit un rapport prévu par l'article 22 sur une personne autre qu'une personne mentionnée au paragraphe (1), il doit l'admettre ou la laisser entrer au Canada, ou il peut la faire détenir en vue d'une enquête immédiate sous le régime de la présente loi.

27. (1) A la conclusion de l'audition d'une enquête, l'enquêteur spécial doit rendre sa décision le plus tôt possible et, si les circonstances le permettent, en présence de la personne intéressée.

(3) Dans le cas d'une personne autre que celle dont le paragraphe (2) fait mention, l'enquêteur spécial doit, en rendant sa décision, émettre contre elle une ordonnance d'expulsion.

La *Loi sur l'immigration* a pour but et objet principaux d'exposer les circonstances où des personnes peuvent entrer au Canada et (ou) y séjourner ainsi que les conditions auxquelles elles le peuvent et d'établir les critères des entrées autorisées en fonction des raisons qui les motivent. Le corollaire consiste à empêcher l'entrée et le séjour de personnes non autorisées. Pour réaliser son but et son objet, la Loi prévoit du personnel, des mécanismes et des mesures réparatrices. Le pouvoir d'expulser, dans les circonstances prévues par la Loi, en fait partie.

La Loi n'est pas de nature répressive. Sous certains aspects importants, elle est même indulgente. Elle permet l'entrée de beaucoup de personnes qui n'y sont pas habilitées de droit.

A mon avis, ces considérations donnent la façon correcte d'interpréter les dispositions de la Loi.

Les dispositions applicables en l'espèce concernent et ne concernent qu'une personne qui, pour employer la formulation de l'article 19(1), «cherche à entrer au Canada». Seule une telle personne est obligée de «paraître devant un fonctionnaire à l'immigration» comme le prévoit ce paragraphe.

It is only "a person seeking to come into Canada" whom an immigration officer is to report to a Special Inquiry Officer under the circumstances set out in section 22.

Consequently "where the Special Inquiry Officer receives a report under section 22" it could only be concerning a person seeking to come into Canada. It is that report concerning such a person which is a prerequisite to a Special Inquiry Officer causing "such person to be detained for an immediate inquiry" under section 23(2). Thus the inquiry following a report pursuant to section 22 may only be concerning a person seeking to come into Canada.

In my opinion in order that such an inquiry (namely one arising out of a section 22 report) may continue to the point where there may be a decision by the Special Inquiry Officer ordering deportation the person concerning whom the hearing is held must continue to seek to come into Canada right up to the time of decision.

The jurisdiction of a Special Inquiry Officer to deport is found in and is limited by section 27. It is "upon rendering his decision" that the Special Inquiry Officer may "make an order for the deportation." (Section 27(3)). It is "at the conclusion of the hearing of an inquiry" that "the Special Inquiry Officer shall render his decision". (Section 27(1)).

The Special Inquiry Officer was made aware before the conclusion of the hearing that the applicant was no longer a person seeking to come into Canada. From that time on there was nothing for the Special Inquiry Officer to inquire into. There was no need for him to determine whether the applicant was entitled to entry. Inasmuch as the applicant was to return voluntarily a determination as to whether he would have been entitled to entry was pointless. In my opinion the Special Inquiry Officer had then lost jurisdiction to make a decision and so had lost jurisdiction to order deportation. In my opinion he should not have purported to render a decision and in doing so erred in law.

As I see it such an inquiry is not a procedure designed for punishment. On the contrary I con-

Seule «une personne qui cherche à entrer au Canada» doit être signalée à un enquêteur spécial par un fonctionnaire à l'immigration dans les cas prévus à l'article 22.

^a En conséquence, «lorsque l'enquêteur spécial reçoit un rapport prévu à l'article 22», ce rapport ne peut viser qu'une personne qui cherche à entrer au Canada. Ce rapport visant une telle ^b personne constitue une condition préalable, avant que l'enquêteur spécial puisse «la faire ^c détenir en vue d'une enquête immédiate» en vertu de l'article 23(2). Ainsi l'enquête faisant suite au rapport établi conformément à l'article 22 ne peut concerner qu'une personne cherchant à entrer au Canada.

A mon avis, pour qu'une telle enquête (c'est-à-dire celle qui fait suite à un rapport prévu à l'article 22) puisse se poursuivre jusqu'au stade où l'enquêteur spécial est à même ^d d'ordonner l'expulsion, la personne qui fait l'objet de l'audience doit persister à chercher à entrer au Canada jusqu'au moment de la ^e décision.

Le pouvoir d'expulsion est accordé à un enquêteur spécial par l'article 27 qui en fixe les limites. C'est «en rendant sa décision» que l'enquêteur spécial peut «émettre... une ordonnance d'expulsion.» (Article 27(3)). C'est «à la ^f conclusion de l'audition d'une enquête» que «l'enquêteur spécial doit rendre sa décision.» (Article 27(1)).

^g Avant la conclusion de l'audience, l'enquêteur spécial a été avisé que le requérant n'était plus une personne cherchant à entrer au Canada. A partir de ce moment, son enquête devenait sans objet. Il n'avait pas besoin de décider si le ^h requérant avait le droit d'entrer. Dans la mesure où le requérant devait retourner volontairement, une décision sur le point de savoir s'il avait le droit d'entrer était sans objet. A mon avis, l'enquêteur spécial avait alors perdu le pouvoir de ⁱ rendre une décision et il avait ainsi perdu le pouvoir d'ordonner l'expulsion. A mon avis, il n'aurait pas dû aller jusqu'à rendre une décision et, ce faisant, il a commis une erreur de droit.

^j A mon avis, une telle enquête n'est pas une procédure répressive. Au contraire, je considère

sider the purpose of an inquiry following a section 22 report is to provide an opportunity to a proposed "immigrant" or "non-immigrant", who an immigration officer is not prepared to admit into Canada, to establish, if he wishes, and if he can, that he qualifies for entry. That hearing is not primarily to effect deportation. Primarily it is to determine whether the applicant may be permitted the entry which he seeks. There was no need for Parliament to establish the inquiry procedure in order that an alien might be deported. The Parliament of Canada, controlling immigration as it does, could easily enough cause an alien seeking entry into Canada to be deported without an inquiry.

If a person desiring to immigrate or visit could only be the subject of an inquiry at the risk of deportation, with the consequences of deportation contained in the Act, and without the right to withdraw his application before the conclusion of the hearing and so leave without deportation, there would be a serious and unnecessary lessening of the benefit which the inquiry is meant to accord the applicant. In any event, as I construe it, the wording of the legislation does not force such a choice upon the applicant.

I consider *Moore v. The Minister of Manpower and Immigration* [1968] S.C.R. 839 to be distinguishable. Nevertheless I feel that some comment should be made regarding it and this principally because of a statement therein by Cartwright C.J. (p. 844):

A person who is unlawfully in Canada cannot exempt himself from liability to have an inquiry directed and to be ordered to be deported by demonstrating his desire to leave Canada voluntarily.

and a statement by Judson J. (p. 845):

It is argued that the Special Inquiry Officer had no jurisdiction since the appellant was neither seeking to come into Canada nor seeking to remain in Canada. The answer to this submission is that the appellant was unlawfully in Canada contrary to the *Immigration Act*.

Of course those statements must be considered along with and in the context of the reasons of their Lordships as a whole and of the circumstances existing in the *Moore* case.

qu'une enquête faisant suite à un rapport prévu à l'article 22 a pour but de donner à un éventuel «immigrant» ou «non-immigrant», que le fonctionnaire à l'immigration n'est pas disposé à admettre au Canada, la possibilité d'établir, s'il le désire et s'il le peut, qu'il a le droit d'entrer au Canada. Le but principal de cette audience n'est pas d'obtenir l'expulsion. Son but principal est de déterminer si le requérant peut être autorisé à entrer au Canada comme il le désire. Le Parlement n'avait pas besoin d'établir la procédure d'enquête pour qu'un étranger puisse être expulsé. Le Parlement du Canada, réglant l'immigration comme il le fait, pourrait assez facilement faire expulser sans enquête un étranger cherchant à entrer au Canada.

Si une personne désireuse d'immigrer au Canada ou d'y venir en touriste pouvait seulement faire l'objet d'une enquête impliquant le risque d'expulsion, avec les conséquences qu'elle comporte d'après la Loi, sans avoir le droit de retirer sa demande avant la conclusion de l'audience et ainsi de partir sans être expulsée, cela constituerait une atteinte grave et inutile aux privilèges que l'enquête est destinée à accorder au requérant. En tout cas, d'après mon interprétation, la Loi, telle qu'elle est rédigée, n'accule pas le requérant à un tel dilemme.

Je considère qu'il faut faire une distinction avec l'arrêt *Moore c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1968] R.C.S. 839. Néanmoins, j'estime qu'il y a lieu de le commenter, principalement en raison de la déclaration qu'y a faite le juge en chef Cartwright (à la page 844):

[TRADUCTION] Une personne qui se trouve illégalement au Canada ne peut, en manifestant le désir de quitter le Canada volontairement, éviter de faire l'objet d'une enquête et d'une ordonnance d'expulsion.

et de la déclaration du juge Judson (page 845):

[TRADUCTION] On soutient que l'enquêteur spécial n'avait pas compétence puisque l'appelant ne cherchait ni à entrer au Canada ni à y demeurer. La réponse à cet argument est que l'appelant se trouvait illégalement au Canada, en violation de la *Loi sur l'immigration*.

Naturellement ces déclarations doivent être analysées dans le contexte de l'ensemble des motifs de leurs seigneuries et des circonstances de l'affaire *Moore*.

Moore entered Canada on November 24, 1967. He came from Panama by way of Mexico. On November 26, 1967, he went to the Toronto International Airport to return to Panama. He was waiting to board the aircraft when he was arrested. He was reported pursuant to section 19 of the *Immigration Act* then in force. On November 28, 1967 he was notified that the Director of Immigration had directed an inquiry under section 26 of the then *Immigration Act*. On February 1, 1968, following the inquiry, he was ordered to be deported.

According to the report of the case: a deportation order had been made against Moore on May 8, 1959; he was deported to the United States on May 22, 1959; he was in possession of a Canadian passport which stated that he was born in Canada and was a Canadian citizen although he was born in the United States and was a citizen of that country; when he was trying to leave he produced that passport for the purpose of obtaining a tourist card to enable him to enter Mexico on his return journey; and he had a serious criminal record in the United States and that was the reason for his deportation in 1959.

Section 26 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325 was:

Subject to any order or direction by the Minister, the Director shall, upon receiving a written report under section 19 and where he considers that an inquiry is warranted, cause an inquiry to be held concerning the person respecting whom the report was made.

Section 19 of that Act was a forerunner of section 18 of the *Immigration Act* presently in force.

It is to be observed that section 26 referred to reports under section 19 and not to reports under section 23 as then enacted. That section 23 was a forerunner of present section 22. Inquiries following reports under that section 23 were dealt with in the then section 24 which was a forerunner of the present section 23.

The following are portions of section 19 of the *Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325 and are those portions of that section which were

Moore est entré au Canada le 24 novembre 1967. Il venait de Panama via le Mexique. Le 26 novembre 1967 il s'est rendu à l'Aéroport international de Toronto pour retourner à Panama. Il attendait avant de monter à bord de l'avion quand il a été arrêté. Il a été signalé conformément à l'article 19 de la *Loi sur l'immigration* alors en vigueur. Le 28 novembre 1967, on l'a avisé que le directeur de l'immigration avait ordonné une enquête prévue à l'article 26 de la *Loi sur l'immigration* d'alors. Le 1^{er} février 1968, à la suite de l'enquête, son expulsion a été ordonnée.

D'après le rapport établi dans l'affaire, une ordonnance d'expulsion avait été rendue contre Moore le 8 mai 1959; il a été déporté aux États-Unis le 22 mai 1959; il était en possession d'un passeport canadien indiquant qu'il était né au Canada et qu'il était citoyen canadien alors qu'il était né aux États-Unis et était un ressortissant de ce pays; quand il a essayé de partir, il a présenté ce passeport en vue d'obtenir une carte de touriste lui permettant d'entrer au Mexique à son voyage de retour; et il avait un casier judiciaire chargé aux États-Unis et c'est ce qui a motivé son expulsion en 1959.

L'article 26 de la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, c. 325, était ainsi libellé:

Sous réserve de tout ordre ou de toutes instructions du Ministre, le directeur, sur réception d'un rapport écrit prévu par l'article 19 et s'il estime qu'une enquête est justifiée, doit faire tenir une enquête au sujet de la personne visée par le rapport.

L'article 19 de cette loi a servi de modèle à l'article 18 de la *Loi sur l'immigration* actuellement en vigueur.

Il faut noter que l'article 26 visait les rapports prévus à l'article 19 et non pas les rapports prévus à l'article 23 de l'ancienne loi. Cet article 23 a servi de modèle à l'actuel article 22. Les enquêtes faisant suite aux rapports prévus à l'article 23 faisaient l'objet de l'ancien article 24 qui a servi de modèle à l'actuel article 23.

Voici les extraits de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, c. 325, dont il est fait mention dans le rapport établi dans l'affaire

referred to in the immigration officer's report under section 19 in the *Moore* case.

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

(iv) was a member of a prohibited class at the time of his admission to Canada,

(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

Subsection (2) of that section 19 is:

Every person who is found upon an inquiry duly held by a Special Inquiry Officer to be a person described in subsection (1) is subject to deportation.

Section 19(1) specifically refers to a person who resides or may be in a municipality in Canada as does present section 18. Accordingly it differs significantly from section 22 of the present Act, which specifically refers to "a person seeking to come into Canada". These, then, are separate and distinct sections dealing with different situations and have different purposes.

As I read the *Moore* case, Moore was not a person seeking to come into Canada within the meaning of the present section 22 or the previous section 20. As I read it he was a person in a municipality in Canada (albeit illegally) within the meaning of section 19 then in force. In any event he was reported pursuant to section 19.

I am of opinion that the *Moore* case is not applicable to the present section 22 nor to in-

Moore par le fonctionnaire à l'immigration en vertu de l'article 19:

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

(iv) était un membre d'une catégorie interdite lors de son admission au Canada,

(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

e Le paragraphe (2) de cet article 19 est ainsi rédigé:

Quiconque, sur enquête dûment tenue par un enquêteur spécial, est déclaré une personne décrite au paragraphe (1) devient sujet à expulsion.

L'article 19(1) vise spécialement une personne qui réside ou qui peut se trouver dans une municipalité au Canada comme le fait l'actuel article 18. Il diffère donc sensiblement de l'article 22 de la présente loi qui vise spécialement «une personne qui cherche à entrer au Canada». Il s'agit donc d'articles séparés et distincts, traitant de situations différentes et ayant des buts différents.

D'après mon interprétation de cette affaire, Moore n'était pas une personne qui cherchait à entrer au Canada au sens de l'actuel article 22 ou de l'ancien article 20. D'après mon interprétation, il était une personne se trouvant dans une municipalité au Canada (quoiqu'illégalement) au sens de l'ancien article 19. En tout cas, il a fait l'objet d'un rapport conformément à l'article 19.

J'estime que l'affaire *Moore* n'a rien à voir avec l'actuel article 22 ni avec les enquêtes

quiries resulting from reports made pursuant to it.

Morris was reported under section 22 and in my opinion different results flow from such a report than would flow from a report under the previous section 19.

Being of opinion that if an inquiry is held following a section 22 report deportation may only be ordered by the Special Inquiry Officer conducting the inquiry if the applicant for admission does not withdraw his application prior to the conclusion of the hearing, I would set aside the order for deportation of the applicant, Vernon Morris.

faisant suite aux rapports établis conformément à cet article.

Morris a fait l'objet du rapport prévu à l'article 22 et, à mon avis, un tel rapport entraîne des résultats différents de ceux qu'entraînerait un rapport prévu à l'ancien article 19.

Estimant que, si une enquête est tenue à la suite d'un rapport prévu à l'article 22, l'enquêteur spécial menant l'enquête ne peut ordonner l'expulsion que dans la mesure où la personne qui demande son admission n'a pas retiré cette demande avant la conclusion de l'audience, j'annulerais l'ordonnance d'expulsion du requérant
c Vernon Morris.