

T-876-76

T-876-76

In re the Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2 and in re the Canadian Citizenship Act, R.S.C. 1970, c. C-19 and in re an application by Robert Blaine Gray for a writ of prohibition against H. D. Mooney, a Special Inquiry Officer nominated by the Minister of Manpower and Immigration pursuant to subsection 11(1) of the Immigration Act and in re an immigration inquiry pending before H. D. Mooney, sitting at New Westminster, British Columbia

Trial Division, Addy J.—Vancouver, March 1 and 18, 1976.

Immigration—Prerogative writs—Application for prohibition against section 25 inquiry—Whether Special Inquiry Officer has jurisdiction to determine whether applicant Canadian citizen—Whether inquiry in case of person born in Canada restricted to Secretary of State—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 18(1)(e)(ii),(iii), 25, 26.

An inquiry was commenced pursuant to section 25 of the *Immigration Act*, and, after two adjournments, was not resumed by reason of applicant's request for prohibition. Because he was born in Canada, applicant argues that the Special Inquiry Officer has no jurisdiction to determine whether he is a Canadian citizen, alleging that in the case of a person born in Canada, an inquiry on that issue can only be conducted by the Secretary of State under sections 18 and 19 of the *Canadian Citizenship Act*. There is evidence before the Special Inquiry Officer which might establish that applicant has abandoned his Canadian citizenship.

Held, the motion is dismissed. Any inquiry which the Director of the Immigration Branch of the Department of Manpower and Immigration decides to have made pursuant to section 25, and which is held pursuant to section 26 is limited to non-citizens. Unless there is some statutory impediment to the contrary, it is axiomatic that any person, commission etc. charged with any inquiry and whose jurisdiction depends on the existence of a specific legal status etc., which in turn depends on the existence of certain facts, has not only the jurisdiction, but also the legal duty to inquire into the facts which are susceptible of determining whether or not the required status exists. As to applicant's argument that this principle does not apply because Parliament has enacted sections 18 and 19 of the *Canadian Citizenship Act* which require the question of loss of citizenship to be determined only by the Secretary of State, section 18 grants the power to declare finally that a citizen has ceased to be one should the Secretary of State wish to so decide. Section 19(1) authorizes reference by the Secretary of State to a commission or court as provided in section 18(3). There is nothing in section 18 which provides that for a Canadian citizen to lose his citizenship the Secretary of State must so declare. To accede to applicant's argument would mean that no Court or tribunal could determine the issue even if some of the rights, duties, etc. of citizenship might be under consideration

In re la Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2 et in re la Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, c. C-19 et in re une demande de bref de prohibition présentée par Robert Blaine Gray contre H. D. Mooney, enquêteur spécial nommé par le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration conformément au paragraphe 11(1) de la Loi sur l'immigration et in re une enquête sur l'immigration pendante devant H. D. Mooney, siégeant à New Westminster (Colombie-Britannique)

Division de première instance, le juge Addy—Vancouver, les 1^{er} et 18 mars 1976.

Immigration—Brefs de prerogative—Demande de prohibition contre une enquête visée par l'article 25—L'enquêteur spécial est-il compétent pour déterminer si le demandeur est citoyen canadien?—Dans le cas d'une personne née au Canada, l'enquête relève-t-elle seulement du Secrétaire d'État?—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 18(1)(e)(ii),(iii), 25 et 26.

Une enquête intentée conformément à l'article 25 de la *Loi sur l'immigration* et ajournée deux fois, n'a pas été reprise en raison de la demande de prohibition déposée par le requérant. Parce qu'il est né au Canada, le requérant prétend que l'enquêteur spécial n'est pas compétent pour déterminer s'il est citoyen canadien et que, dans le cas d'une personne née au Canada, seul le Secrétaire d'État peut enquêter sur cette question conformément aux articles 18 et 19 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*. L'enquêteur spécial dispose d'éléments de preuve qui peuvent démontrer que le requérant a renoncé à sa citoyenneté canadienne.

Arrêt: la requête est rejetée. Une enquête demandée par le directeur de la division de l'immigration au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, en vertu de l'article 25, et faite conformément à l'article 26, se limite aux personnes qui ne sont pas citoyens canadiens. Sauf dispositions législatives contraires, il est évident que toute personne, commission, etc. responsable d'une enquête et dont la compétence dépend de l'existence d'un statut juridique déterminé, etc. qui à son tour dépend de l'existence de certains faits, n'est pas seulement compétente mais est tenue en droit de mener une enquête sur les faits susceptibles de révéler si ledit statut existe. Le requérant prétend que ce principe ne s'applique pas puisque le Parlement a adopté les articles 18 et 19 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* aux termes desquels seul le Secrétaire d'État peut décider si la citoyenneté a été perdue. L'article 18 confère au Secrétaire d'État le pouvoir discrétionnaire de déclarer formellement qu'un citoyen a cessé de l'être. L'article 19(1) l'autorise à soumettre la question à une commission ou à un tribunal comme le prévoit l'article 18(3). L'article 18 ne dispose pas que, pour qu'un citoyen canadien perde sa citoyenneté, le Secrétaire d'État doit déclarer qu'il l'a perdue. Si l'on acceptait l'argument du requérant, on devrait conclure à l'incompétence d'une cour ou d'un tribunal, en dépit de l'examen, par l'un ou l'autre, de certains droits, devoirs, etc. relatifs à la

by it and vital to its decision, forcing reliance on the discretion of the Secretary of State. Nor would there be any forum in which any interested party could, as of right, have such issue determined. The gravest form of injustice, completely beyond control of the Courts could result, as the exercise of ministerial discretion under section 18 not to issue any order would not be reviewable by any Court but would be an exercise of executive power. Parliament did not intend to completely subordinate the law in sections 15 and 16 to the special provisions of section 18. And, even if it were held that an order made by the Secretary of State pertaining to loss of citizenship is binding on all other tribunals, this would not mean that regardless of the purpose for which the issue must be determined, the Secretary of State remains the sole authority with jurisdiction to determine it if it has not yet been determined.

Calgary Power Ltd. v. Copithorne [1959] S.C.R. 24; *National Capital Commission v. Lapointe* [1972] F.C. 568; *The King v. City of Toronto* [1946] Ex.C.R. 424 and *Bawtinheimer v. Niagara Falls Bridge Commission* [1950] 1 D.L.R. 33, applied.

ACTION.

COUNSEL:

D. J. Sorochan for applicant.
R. G. Wismer for respondent.

SOLICITORS:

Swinton & Company, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: The Director of the Immigration Branch of the Department of Manpower and Immigration having received a written request under section 8 of the *Immigration Act* directed that an inquiry by a Special Inquiry Officer be held pursuant to section 25 as to the possible deportation of the applicant herein. The Special Inquiry Officer proceeded to hear the inquiry provided for in sections 26 and 27.

After some evidence had been heard, the hearing was adjourned on two occasions and was to proceed again on the 3rd of March 1976 but was not resumed by reason of the present application for prohibition which had been launched in the meantime.

citoyenneté et en dépit de l'importance de cet examen pour rendre sa décision, ce qui l'obligerait à s'en remettre au pouvoir discrétionnaire du Secrétaire d'État. De plus, une personne intéressée ne disposerait d'aucun recours qui lui permettrait, de plein droit, de faire trancher ce litige. Ceci pourrait conduire à une forme d'injustice très grave, échappant à tout contrôle judiciaire, puisque aucune cour ne pourrait examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre, prévu à l'article 18, de ne pas décerner d'ordonnance, car ce pouvoir relèverait du pouvoir exécutif. Le Parlement n'avait pas l'intention de subordonner à tous égards les prescriptions des articles 15 et 16 aux dispositions spéciales de l'article 18. En outre, même s'il était jugé qu'une ordonnance du Secrétaire d'État relative à la perte de la citoyenneté lie tous les autres tribunaux, cela ne signifierait pas que le Secrétaire d'État demeure, quelle que soit la raison pour laquelle le litige doit être tranché, la seule autorité compétente pour le faire si ce litige n'a pas encore été jugé.

Arrêts appliqués: *Calgary Power Ltd. c. Copithorne* [1959] R.C.S. 24; *La Commission de la Capitale nationale c. Lapointe* [1972] C.F. 568; *Le Roi c. City of Toronto* [1946] R.C.É. 424 et *Bawtinheimer c. Niagara Falls Bridge Commission* [1950] 1 D.L.R. 33.

ACTION.

AVOCATS:

D. J. Sorochan pour le requérant.
R. G. Wismer pour l'intimé.

PROCUREURS:

Swinton & Company, Vancouver, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE ADDY: Après avoir reçu une requête écrite présentée en vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'immigration*, le directeur de la division de l'immigration du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a ordonné qu'un enquêteur spécial procède, conformément à l'article 25, à une enquête relative à l'expulsion éventuelle du requérant. L'enquêteur spécial a commencé l'audition de l'enquête prévue aux articles 26 et 27.

Après l'audition de certains témoignages, l'audience a été suspendue à deux reprises et devait reprendre le 3 mars 1976 mais ne l'a pas été par suite de la présente demande de prohibition déposée entre-temps.

Subparagraphs (ii) and (iii) of section 18(1)(e) of the *Immigration Act* contain the enactments relevant to the present case.

There is no doubt that the right of an immigration officer to make a report pursuant to this enactment is limited to reports concerning persons who are not Canadian citizens. It follows equally that any inquiry which the Director decides to have made pursuant to section 25 and which is carried out by a Special Inquiry Officer pursuant to section 26 is also limited to the cases of persons who are not Canadian citizens.

The applicant was born in Canada. This fact is undisputed. Based on this fact counsel for the applicant argues that the Special Inquiry Officer has no jurisdiction to determine whether the applicant is a Canadian citizen, alleging that an inquiry on that particular issue in the case of a person born in Canada can only be carried out pursuant to a direction of the Secretary of State of Canada under the provisions of sections 18 and 19 of the *Canadian Citizenship Act*.

The Special Inquiry Officer has before him evidence which might well establish that the applicant has abandoned his Canadian citizenship and become a citizen of the United States.

Unless there is some statutory impediment to the contrary, it is axiomatic that any person, commission, board or tribunal charged with an inquiry and whose jurisdiction to make that inquiry is dependant upon the existence of a specific legal status, condition or relationship which in turn depends upon the existence of certain facts, has not only the jurisdiction but has the legal duty to inquire into the facts which are susceptible of determining whether or not the required status, condition or relationship exists.

Counsel for the applicant argues, on the other hand, that this principle does not apply to the present case because Parliament has enacted special statutory provisions, namely the above-mentioned sections 18 and 19 of the *Canadian Citizenship Act*, which require the question of whether Canadian citizenship has been lost or not, to be determined solely by the Secretary of State pursuant to the above-mentioned sections of the *Canadian Citizenship Act*.

Les sous-alinéas (ii) et (iii) de l'article 18(1)(e) de la *Loi sur l'immigration* contiennent les dispositions applicables à la présente affaire.

Il ne fait aucun doute que le droit pour un fonctionnaire à l'immigration d'établir un rapport conformément à ces dispositions se limite aux rapports concernant des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens. Il en résulte que toute enquête demandée par le directeur conformément à l'article 25 et menée par un enquêteur spécial conformément à l'article 26 se limite également aux personnes qui ne sont pas citoyens canadiens.

Il est incontesté que le demandeur est né au Canada. Se fondant sur cette situation, l'avocat du requérant fait valoir que l'enquêteur spécial n'est pas compétent pour décider si le demandeur est citoyen canadien, et il prétend qu'on ne peut enquêter sur cette question précise dans le cas d'une personne née au Canada qu'à la suite d'une directive du Secrétaire d'État du Canada conformément aux dispositions des articles 18 et 19 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*.

L'enquêteur spécial dispose d'éléments de preuve qui peuvent très bien démontrer que le requérant a renoncé à sa citoyenneté canadienne et est devenu citoyen américain.

Sauf dispositions législatives contraires, il est évident que toute personne, commission, conseil ou tribunal responsable d'une enquête et dont la compétence dépend de l'existence d'un statut, d'une situation ou d'un rapport juridique déterminé qui à son tour dépend de l'existence de certains faits, n'est pas seulement compétent mais est tenu en droit de mener une enquête sur les faits susceptibles de révéler si le statut, la situation ou le rapport exigés existent.

D'un autre côté, l'avocat du requérant fait valoir que ce principe ne s'applique pas en l'espèce puisque le Parlement a adopté des dispositions législatives spéciales, à savoir les articles 18 et 19 mentionnés ci-dessus de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*. Selon ces dispositions, seul le Secrétaire d'État peut décider si la citoyenneté canadienne a été perdue conformément aux articles mentionnés ci-dessus de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*.

The relevant portions of these sections read as follows:

18. (1) The Governor in Council may, in his discretion, order that any person shall cease to be a Canadian citizen if, upon a report from the Minister, he is satisfied that such person has

(b) when not under a disability,

(ii) taken or made an oath, affirmation or other declaration of allegiance to a foreign country, or

(iii) made a declaration renouncing his Canadian citizenship.

(2) The Minister before making a report under this section shall cause notice to be given or sent to the latest known address of the person in respect of whom the report is to be made, giving him an opportunity of claiming that the case be referred for such inquiry as is hereinafter specified and if that person so claims in accordance with the notice, the Minister shall refer the case for inquiry accordingly.

(5) Where the Governor in Council, under this section, directs that any person cease to be a Canadian citizen, the order has effect from such time as the Governor in Council may direct and thereupon that person ceases to be a Canadian citizen.

19. (1) Where in the opinion of the Minister a doubt exists as to whether a person has ceased to be a Canadian citizen, the Minister may refer the question to the commission or court referred to in subsection 18(3) for a ruling and the decision of the commission or the court, as the case may be, is final.

Sections 15(1) and 16 of the *Canadian Citizenship Act* contain the substantive law regarding loss of citizenship which might relate to the case at bar. They read as follows:

15. (1) A Canadian citizen who, when outside of Canada and not under a disability, by any voluntary and formal act other than marriage, acquires the nationality or citizenship of a country other than Canada, thereupon ceases to be a Canadian citizen.

16. Where a natural-born Canadian citizen, at his birth or during his minority, or any Canadian citizen on marriage, became or becomes under the law of any other country a national or citizen of that country, if, after attaining the full age of twenty-one years, or after the marriage, he makes, while not under disability, and still such a national or citizen, a declaration renouncing his Canadian citizenship, he thereupon ceases to be a Canadian citizen. R.S., c. 33, s. 16.

It seems abundantly clear to me that section 18 is a section which grants to the Secretary of State the power to formally declare that a person who was at one time a Canadian citizen has ceased to

Voici les extraits pertinents de ces articles:

18. (1) Le gouverneur en conseil peut, à sa discrétion, ordonner que toute personne cesse d'être citoyen canadien si, sur un rapport du Ministre, il est convaincu que cette personne a

b) pendant qu'elle n'était pas frappée d'incapacité,

(ii) souscrit ou fait un serment, une affirmation ou une autre déclaration d'allégeance à un pays étranger, ou

(iii) fait une déclaration de renonciation à la citoyenneté canadienne.

(2) Avant de présenter un rapport visé au présent article, le Ministre doit faire donner ou envoyer un avis à la dernière adresse connue de la personne au sujet de laquelle le rapport doit être présenté, lui fournissant l'occasion de demander que le cas soit soumis à l'enquête ci-après prévue et, si ladite personne fait cette demande conformément à l'avis, le Ministre doit en conséquence renvoyer le cas pour enquête.

(5) Lorsque le gouverneur en conseil, par application du présent article, prescrit qu'une personne cesse d'être un citoyen canadien, l'ordonnance est exécutoire à compter du moment que le gouverneur en conseil peut fixer; et dès lors cette personne cesse d'être un citoyen canadien.

19. (1) Lorsque, de l'avis du Ministre, il existe un doute sur la question de savoir si une personne a cessé d'être citoyen canadien, le Ministre peut soumettre la question à la décision de la commission ou de la cour mentionnée au paragraphe 18(3), et la décision de la commission ou de la cour, selon le cas, est définitive.

Les articles 15(1) et 16 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* contiennent les dispositions de fond relatives à la perte de la citoyenneté qui peuvent s'appliquer en l'espèce. En voici le texte:

15. (1) Un citoyen canadien qui, se trouvant hors du Canada et n'étant pas frappé d'incapacité, acquiert, par un acte volontaire et formel autre que le mariage, la nationalité ou la citoyenneté d'un pays autre que le Canada, cesse immédiatement d'être citoyen canadien.

16. Si un citoyen canadien de naissance, à sa naissance ou pendant sa minorité, ou un citoyen canadien, lors de son mariage, est devenu ou devient, selon la loi de tout autre pays, un ressortissant ou citoyen de cet autre pays et que, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans révolus, ou après le mariage, il présente, pendant qu'il n'est frappé d'aucune incapacité et est encore un tel ressortissant ou citoyen, une déclaration portant renonciation à sa citoyenneté canadienne, il cesse immédiatement d'être citoyen canadien. S.R., c. 33, art. 16.

Il m'apparaît évident que l'article 18 accorde au Secrétaire d'État le pouvoir de déclarer formellement qu'une personne qui a été citoyen canadien a cessé de l'être, s'il souhaite décerner une telle

be one, should the Secretary of State on his own initiative and in his discretion wish to issue such an order. Since any decision to exercise this power is discretionary, and since it leads to serious consequences, the conditions under which it may be exercised are carefully defined in section 18 and, should the Secretary of State be in doubt as to the question, section 19(1) authorizes him to refer it to a commission or to a court as provided for in section 18(3).

There is absolutely nothing in section 18 which provides that in order for a Canadian citizen to lose his citizenship the Secretary of State must declare that he has lost it. If such were the case, the absurd result would follow that a person who has formally renounced his citizenship and has sworn allegiance to another country and who might even have become a belligerent against Canada would nevertheless remain a Canadian citizen at the sole discretion of the Secretary of State and until the order was issued this person would be entitled as of right to benefit from all the privileges and rights of a Canadian citizen. Furthermore, since this power is discretionary, to accede to the argument of counsel for the applicant would involve holding that no court or tribunal has the jurisdiction to determine that issue notwithstanding that some of the rights, privileges or duties of a Canadian citizen might be under consideration by that Court or tribunal and be vital to its decision and that it would have to rely on the discretion, initiative and goodwill of the Secretary of State who alone would have the jurisdiction of deciding whether, under the circumstances he wished to determine the matter. Furthermore, for any person who might be interested for any reason in the determination of this issue there would be no forum where or procedure by which, as of right, he could require it to be determined. He also would be obliged to rely entirely on the discretion and goodwill of the Secretary of State. This might conceivably lead to the gravest form of injustice, completely beyond the control of the Courts, as the exercise of a ministerial discretion under section 18 not to issue an order would not be reviewable by any Court: it would constitute the exercise of a discretion by a Minister of the Crown pursuant to an enactment of Parliament granting him that discretion and therefore an exercise of the executive power of government. Refer

ordonnance de sa propre initiative et à sa discrétion. Puisque la décision d'exercer ce pouvoir est discrétionnaire et qu'elle conduit à des conséquences graves, les conditions dans lesquelles ce pouvoir peut être exercé sont explicitement définies à l'article 18 et, si le Secrétaire d'État a des doutes à cet égard, l'article 19(1) l'autorise à soumettre la question à une Commission ou à un tribunal comme le prévoit l'article 18(3).

b

L'article 18 ne dispose absolument pas que, pour qu'un citoyen canadien perde sa citoyenneté, le Secrétaire d'État doit déclarer qu'il l'a perdue. Cette hypothèse entraînerait le résultat absurde suivant: une personne qui a formellement renoncé à sa citoyenneté et qui, sous serment, a prêté allégeance à un autre pays et qui est même peut-être devenu ennemi du Canada demeurerait néanmoins citoyen canadien à la seule discrétion du Secrétaire d'État et cette personne aurait le droit de jouir de tous les privilèges et droits d'un citoyen canadien jusqu'à ce que l'ordonnance soit décernée. En outre, puisque ce pouvoir est discrétionnaire, si l'on accepte l'argument du requérant, on devrait conclure à l'incompétence d'une cour ou d'un tribunal en dépit de l'examen par cette cour ou ce tribunal de certains droits, privilèges ou devoirs d'un citoyen canadien et en dépit de l'importance de cet examen pour sa décision. On devrait également en conclure qu'il doit s'en remettre à la discrétion, à l'initiative et au bon vouloir du Secrétaire d'État qui seul serait compétent pour décider si, dans les circonstances, il souhaite trancher le litige. De plus, toute personne intéressée pour quelque raison que ce soit à faire trancher la question ne disposerait d'aucune voie de droit ou de procédure judiciaire pour en obtenir de plein droit la résolution. Elle devrait également s'en remettre entièrement à la discrétion et au bon vouloir du Secrétaire d'État. Ceci pourrait conduire à la forme d'injustice la plus grave en dehors de tout contrôle par les tribunaux, puisque aucun tribunal ne pourrait contrôler l'exercice d'une discrétion ministérielle prévue à l'article 18 de ne pas décerner d'ordonnance. Un ministre de la Couronne exercerait un tel pouvoir discrétionnaire conformément à une loi du Parlement lui reconnaissant ce pouvoir discrétionnaire et ceci constituerait par conséquent l'exercice d'un pouvoir exécutif. Voir: *Calgary Power Ltd. c. Copithorne* [1959]

to: *Calgary Power Ltd. v. Copithorne* [1959] S.C.R. 24; *Bawtinheimer v. Niagara Falls Bridge Commission* [1950] 1 D.L.R. 33; *National Capital Commission v. Lapointe* [1972] F.C. 568, and *The King v. City of Toronto* [1946] Ex.C.R. 424.

For the above reasons, and in the absence of any specific declaration to that effect in section 18 of the *Canadian Citizenship Act*, I cannot come to the conclusion, as invited to do so by counsel for the applicant, that Parliament intended to subordinate in every respect the law contained in sections 15 and 16 to the special provisions of section 18 and thereby grant to the Secretary of State the sole and exclusive jurisdiction of determining whether at law a person who was at any time a Canadian citizen has ceased to be one. Even if it were held that an order or declaration made by the Secretary of State pertaining to loss of Canadian citizenship is in fact and at law binding for all purposes on all other Courts, tribunals, boards or commissions, this would not mean that, regardless of the purpose for which the issue must be determined, he remains the sole authority with the jurisdiction to determine it if it has not yet been determined.

The motion is dismissed with costs.

R.C.S. 24; *Bawtinheimer c. Niagara Falls Bridge Commission* [1950] 1 D.L.R. 33; *La Commission de la Capitale nationale c. Lapointe* [1972] C.F. 568, et *Le Roi c. City of Toronto* [1946] R.C.É. 424.

Pour les motifs énoncés ci-dessus, et en l'absence de toute déclaration à cette fin dans l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, je ne puis conclure, ainsi que m'y a invité l'avocat du requérant, que le Parlement avait l'intention de subordonner à tous égards les prescriptions des articles 15 et 16 aux dispositions spéciales de l'article 18 et d'accorder ainsi au Secrétaire d'État compétence exclusive pour décider si en droit une personne qui était citoyenne canadienne a cessé de l'être. Même s'il était jugé qu'une ordonnance ou une déclaration du Secrétaire d'État relative à la perte de la citoyenneté canadienne lie à toutes fins, en fait et en droit, toutes les autres cours, tribunaux, conseils ou commissions, cela ne signifierait pas qu'il demeure, quelle que soit la raison pour laquelle le litige doit être tranché, la seule autorité compétente pour le faire lorsque la question n'a pas encore été jugée.

La demande est rejetée avec dépens.