

T-3097-76

T-3097-76

Vincenzo Russo, Marie Ellen Panizza de Russo and dependent children Marina Rosana Russo and Marisa Anna Natalia Russo (Applicants)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Trial Division, Sweet D.J.—Toronto, August 6 and 9, 1976.

Prerogative writs—Practice—Application for order of prohibition or injunction against respondent from acting on order of deportation made against applicants until disposition of appeal before Federal Court of Appeal—Proceedings under s. 23 of Immigration Appeal Board Act—Jurisdiction of Federal Court Trial Division—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 11—Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.) c. 10, ss. 2, 18, 49 and 50(1).

Applicants applied for an order of prohibition or injunction against respondent from acting on an order of deportation made against the applicants until disposition of their appeal before Federal Court of Appeal. Applicants entered Canada for tourist purposes and subsequently applied for refugee status, which was denied. Applicants were ordered deported and leave to appeal the deportation order was refused as was the attempt to have the request for appeal under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act* re-opened. Applicants then applied to the Federal Court of Appeal pursuant to section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*. Respondent claims that the latter application is not available to applicants, but that argument should not be dealt with by the Trial Division.

Held, the application is dismissed. Applicants argue that the Court has jurisdiction under section 50(1) of the *Federal Court Act*, but section 50(1) clearly deals only with those things which are within the ambit of a judicial proceeding. Even if this were not so, section 49 of the Act defines the meaning of "cause or matter" as used in section 50(1). Applicants also rely on section 18 of the *Federal Court Act*, but paragraph (a) of that section restricts relief of the nature specified to federal boards, commissions or other tribunals as defined in section 2 of the Act. Reading the definition as a whole, the words "person or persons" do not include persons authorized only to implement a decision made by a tribunal and the respondent is not a "person" within the meaning of section 18. An order of prohibition forbids an "inferior" court from exceeding its jurisdiction or contravening the law; it does not lie to correct a wrong decision. Applicants concede that none of the tribunals involved with this matter has exceeded its jurisdiction or contravened any law. This Court is therefore without jurisdiction to grant the relief the applicants seek on this application.

Vincenzo Russo, Marie Ellen Panizza de Russo, leurs enfants à charge Marina Rosana Russo et Marisa Anna Natalia Russo (Requérants)

a

c.

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

b

Division de première instance, le juge suppléant Sweet—Toronto, les 6 et 9 août 1976.

c

Brefs de prérogative—Pratique—Demande d'ordonnance de prohibition ou d'injonction contre l'intimé afin qu'il ne soit pas donné suite à l'ordonnance d'expulsion prononcée contre les requérants avant que soit jugé leur appel devant la Cour fédérale—Demande présentée en vertu de l'art. 23 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration—Compétence de la Division de première instance de la Cour fédérale—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 11—Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.) c. 10, art. 2, 18, 49 et 50(1).

d

Les requérants ont demandé une ordonnance de prohibition ou d'injonction contre l'intimé afin qu'il ne soit pas donné suite à l'ordonnance d'expulsion prononcée contre les requérants avant que soit jugé leur appel devant la Cour fédérale. Les requérants sont entrés au Canada à des fins touristiques et ont par la suite demandé le statut de réfugié, ce qui leur a été refusé. Une ordonnance d'expulsion a été prononcée contre les requérants et une demande d'autorisation d'interjeter appel de l'ordonnance d'expulsion a été rejetée tout comme la demande d'un nouvel examen de la demande d'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. Les requérants ont alors présenté une demande à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. L'intimé prétend que les requérants ne pouvaient pas se prévaloir de l'article 23 mais la Division de première instance n'a pas à traiter de cette question.

g

Arrêt: la demande est rejetée. Les requérants ont indiqué que la Cour a compétence en vertu de l'article 50(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* mais il est tout à fait évident que l'article 50(1) ne vise que ce qui relève d'une procédure judiciaire proprement dite. Même si ce n'était pas le cas, l'article 49 de la *Loi* définit le sens de l'expression «affaire ou question» comme on l'emploie à l'article 50(1). Les requérants ont cité également l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais d'après l'alinéa a) de cet article, les redressements prévus ne peuvent être obtenus que contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, tels qu'ils sont définis à l'article 2 de la *Loi*. En lisant la définition dans son ensemble, les mots «une ou plusieurs personnes» ne comprennent pas les personnes autorisées seulement à exécuter une décision rendue par un tribunal et l'intimé ne fait pas partie des «personnes» au sens de l'article 18. Une ordonnance de prohibition interdit à un tribunal d'instance inférieure de poursuivre des procédures en contravention du droit applicable ou dans une affaire ne relevant pas de sa compétence; elle ne peut avoir pour objet la rectification d'une décision incorrecte sur le fond. Les requérants admettent

h

i

j

Mills v. Minister of Manpower and Immigration [1974] 2 F.C. 654, distinguished.

APPLICATION.

COUNSEL:

A. Singer for applicants.
T. L. James for respondent.

SOLICITORS:

Singer, Kwinter, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

SWEET D.J.: This application commenced with the applicants seeking "an Order of Prohibition against the Respondent and his officers or agents from acting upon an Order of Deportation which was made against the Appellants on the 17th day of October 1975 until the disposition of their appeal before the Federal Court of Appeal and for such further and other Order as may appear just".

During argument on the hearing, counsel for the applicants moved to amend the notice of motion by adding after the words "Order of Prohibition" therein the words "or for an injunction". Counsel for the respondent consented to the amendment. The amendment was ordered.

According to Mrs. de Russo's affidavit filed, the applicants entered Canada in 1974 "for tourist purposes". The affidavit indicates:

- (a) An extension of the tourist visa.
- (b) An application for refugee status, with the hearing on June 11, 1975, which was denied.
- (c) An order of deportation against the applicants on October 17, 1975.
- (d) An application for leave to appeal the deportation order refused by the Immigration Appeal Board November 17, 1975.

qu'aucun des tribunaux saisis dans cette affaire n'a outrepassé sa compétence ni n'a agi illégalement. En conséquence, cette Cour n'est pas compétente pour accorder le redressement demandé par le requérant.

a Distinction faite avec l'arrêt: *Mills c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1974] 2 C.F. 654.

DEMANDE.

AVOCATS:

b *A. Singer* pour les requérants.
T. L. James pour l'intimé.

PROCUREURS:

c *Singer, Kwinter*, Toronto, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE SUPPLÉANT SWEET: Les requérants ont tout d'abord demandé [TRADUCTION] «une ordonnance de prohibition contre l'intimé et ses agents afin qu'il ne soit pas donné suite à l'ordonnance d'expulsion prononcée contre les requérants le 17 octobre 1975 avant que soit jugé leur appel devant la Cour fédérale, ou toute autre ordonnance que la Cour estime juste».

f Durant les débats, l'avocat des requérants a demandé la modification de l'avis de requête pour y ajouter après les mots «ordonnance de prohibition» les mots [TRADUCTION] «ou une injonction». L'avocat de l'intimé a consenti à cette modification, qui a été ordonnée.

g Selon l'affidavit de M^{me} de Russo, versé au dossier, les requérants sont entrés au Canada en 1974 «à des fins touristiques». L'affidavit mentionne:

- a* Une prolongation du visa de touriste.
- b* Une demande de statut de réfugié, entendue le 11 juin 1975 et refusée.
- c* Une ordonnance d'expulsion contre les requérants le 17 octobre 1975.
- d* Une demande d'autorisation d'interjeter appel de l'ordonnance d'expulsion rejetée par la Commission d'appel de l'immigration le 17 novembre 1975.

(e) An attempt "to have the request for appeal under section 11 of the *Immigration Appeal Board Act*¹ re-opened" which was refused.

(f) An application to the Federal Court of Appeal pursuant to section 23 of the *Immigration Appeal Board Act*. Counsel stated the filing of same was done on July 30, 1976.

Mrs. de Russo, in her affidavit, filed, said that on August 3, 1976 she was advised that the order of deportation which was made against her on October 17, 1975 was to be executed forthwith and that she was to leave with her family before August 11, 1976.

As a preliminary matter, counsel for the respondent submitted that the proceeding by the applicants under section 23 is not available to them and is a nullity. To support that position, he cited *Mills v. Minister of Manpower and Immigration* [1974] 2 F.C. 654. It seems to me that inasmuch as the application for leave to appeal is before the Federal Court of Appeal it is not for me to deal with that phase of the matter on this application. In any event, and even though I may be wrong in this view, I do not need to deal with it to dispose of this application.

What must first be decided is whether there is any legislation which confers on this Court the jurisdiction to grant the relief the applicants seek.

In this connection, counsel for the applicants referred to section 50(1) of the *Federal Court Act*², which states as follows:

50. (1) The Court may, in its discretion, stay proceedings in any cause or matter,

(a) on the ground that the claim is being proceeded with in another court or jurisdiction; or

(b) where for any other reason it is in the interest of justice that the proceedings be stayed.

Counsel for the applicants submitted that the execution of an order for deportation is a "proceeding" in a "matter" within the meaning of section 50(1) and that the execution of the order could be stayed by the Court in its discretion. I do not agree.

e) Une demande de «nouvel examen de la demande d'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*¹»; cette demande a été refusée.

f) Une demande présentée à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*. Selon l'avocat, cette demande a été déposée le 30 juillet 1976.

Selon son affidavit, M^{me} de Russo, a été informée le 3 août 1976 que l'ordonnance d'expulsion prononcée contre elle le 17 octobre 1975 serait exécutée immédiatement et qu'elle devait quitter le Canada avant le 11 août 1976, avec sa famille.

A titre préliminaire, l'avocat de l'intimé a prétendu que les requérants ne pouvaient pas se prévaloir de l'article 23 et que leur action était irrecevable. A l'appui de sa thèse, il a cité l'arrêt *Mills c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1974] 2 C.F. 654. Il me semble que dans la mesure où la demande d'autorisation d'interjeter appel a été portée devant la Cour d'appel fédérale, il ne m'appartient pas de considérer, dans cette affaire, cette question. Quoi qu'il en soit, même si j'ai tort sur ce point, je n'ai pas besoin de traiter de cette question pour trancher la demande.

Il faut déterminer en premier lieu si la législation donne compétence à cette Cour pour accorder aux requérants le redressement demandé.

A ce propos, l'avocat des requérants a cité l'article 50(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*², ainsi rédigé:

50. (1) La Cour peut, à sa discrétion, suspendre les procédures dans toute affaire ou question,

a) au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal ou une autre juridiction; ou

b) lorsque, pour quelque autre raison, il est dans l'intérêt de la justice de suspendre les procédures.

L'avocat des requérants a indiqué que l'exécution d'une ordonnance d'expulsion est une «procédure» dans une «question» aux termes de l'article 50(1) et peut donc être suspendue par la Cour à sa discrétion. Je ne suis pas d'accord.

¹ R.S.C. 1970, c. I-3.

² R.S.C. 1970 (2nd Supp.) c. 10.

¹ S.R.C. 1970, c. I-3.

² S.R.C. 1970 (2^e Supp.) c. 10.

To me it seems quite clear that what section 50(1) deals with are only those things which are within the ambit of a judicial proceeding *per se*.

Even if the wording of section 50(1) were not as unequivocal as I think it is, section 49 of the Act would, in my view, be sufficient to remove any doubt as to what is meant by "cause or matter" in section 50(1) when it says:

49. All causes or matters before the Court shall be heard and determined without a jury.

I do not believe that one could reasonably differentiate between the meaning of the words "cause or matter" in section 49 and those words in the section immediately following.

Another section of the *Federal Court Act* referred to by counsel for the applicants in this connection was section 18:

18. The Trial Division has exclusive jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a) including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or tribunal.

By paragraph (a) of that section, relief of the nature specified in that paragraph is applicable only as against any federal board, commission, or other tribunal as defined in section 2 of the Act.

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under any Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*.

A contention of counsel for the applicants was that, by the use of the words "person or persons" there are included all individuals upon whom powers are conferred by an Act of Parliament regardless of what those powers may be, subject only to the exceptions therein mentioned. I do not share that view.

Pour moi, il est tout à fait évident que l'article 50(1) ne vise que ce qui relève d'une procédure judiciaire proprement dite.

Même si la formulation de l'article 50(1) était plus équivoque que je ne le pense, l'article 49 de la Loi devrait suffire, selon moi, à lever les derniers doutes quant à ce que l'article 50(1) entend par «affaire ou question»; l'article 49 dit:

49. Toutes les affaires ou questions dont la Cour est saisie doivent être entendues et jugées sans jury.

Je ne pense pas qu'on puisse raisonnablement établir une différence entre le sens des mots «affaire ou question» à l'article 49 et celui qu'ils ont à l'article suivant.

Toujours à ce propos, l'avocat des requérants a cité également l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

D'après l'alinéa a) de cet article, les redressements prévus ne peuvent être obtenus que contre un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, tels qu'ils sont définis à l'article 2 de la Loi.

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

L'avocat des requérants prétend, entre autres, que par les mots «une ou plusieurs personnes», on entend notamment tous les individus auxquels une loi du Parlement confère des pouvoirs, indépendamment de la nature de ces pouvoirs, sous la seule réserve des exceptions figurant dans l'alinéa. Je ne partage pas ce point de vue.

Reading the definition as a whole, together with the words "federal board, commission or other tribunal", which I feel should be done in this case, I interpret the words "person or persons", in context, to include persons such as those vested by Parliament with decision-making jurisdiction or decision-making power or jurisdiction or power to inquire or investigate. I do not attempt an exhaustive list.

Such a board or commission or tribunal with decision-making or investigative powers might be so constituted as to require more than one person for a quorum or such a board, commission or tribunal might be established with only one person.

In my view, persons authorized only to implement a decision made by a tribunal are not included in the definition. The respondent, though authorized to implement a decision already made, in my opinion, is not a "person" included in the definition and his office is not a "federal board, commission, or tribunal" within the meaning of section 18.

Is there, then, anything in section 18 of the *Federal Court Act* which creates jurisdiction in the Trial Division of this Court to issue an injunction or a writ of prohibition against any of the tribunals which already have dealt with this matter?

To state a commonplace in very general terms a restrictive injunction is a judicial process whereby an order is made to prevent the infringement of a right or to restrain the doing of an unlawful act.

A modern-day order of prohibition would include an order directed to a so-called "inferior" Court (an appellation which, even though it may only be technical, is, in my personal opinion, an unhappy one and inept) which forbids that Court to continue proceedings in excess of its jurisdiction or in contravention of the laws of the land. It does not lie to correct a wrong decision on the merits of the proceedings.

It is an easy step, and if I may say so, a logical one to apply that procedure to administrative tribunals.

Counsel for the applicants concedes that none of the tribunals which have dealt with this matter

En lisant la définition dans son ensemble et en y associant les mots «office, commission ou autre tribunal fédéral», comme je pense qu'il y a lieu de le faire dans ce cas, les mots «une ou plusieurs personnes» dans ce contexte, visent selon moi les personnes auxquelles le Parlement confère la compétence ou le pouvoir de rendre des décisions, ou la compétence ou le pouvoir de mener une enquête. Je n'essaie pas d'en faire une liste exhaustive.

Un office, une commission ou un tribunal de ce genre peut être constitué d'une ou de plusieurs personnes.

Selon moi, les personnes autorisées seulement à exécuter une décision rendue par un tribunal ne sont pas comprises dans la définition. Bien que l'intimé soit autorisé à appliquer une décision déjà rendue, il ne fait pas partie, selon moi, des «personnes» visées par la définition et son service n'est pas un «office, une commission ou un tribunal» au sens de l'article 18.

Dans ce cas, l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère-t-il à la Division de première instance de cette cour la compétence pour émettre une injonction ou un bref de prohibition contre l'un des tribunaux qui ont déjà rendu une décision en l'espèce?

Il suffit de rappeler en termes très généraux qu'une injonction restrictive est une procédure judiciaire par laquelle une ordonnance est émise afin d'empêcher la violation d'un droit ou l'exécution d'un acte illégal.

De nos jours, une ordonnance de prohibition signifierait une ordonnance adressée à un tribunal dit «d'instance inférieure» (expression technique qui, selon moi, est mal choisie et déplacée) pour lui interdire de poursuivre des procédures en contravention du droit applicable ou dans une affaire ne relevant pas de sa compétence. Cette ordonnance ne peut pas avoir pour objet la rectification d'une décision incorrecte sur le fond.

Il est facile et, à mon avis, logique d'appliquer cette procédure aux tribunaux administratifs.

L'avocat des requérants admet qu'aucun des tribunaux saisis dans cette affaire n'a outrepassé

have exceeded their jurisdiction. There is no indication or even a suggestion that any of those tribunals did any unlawful act. Although counsel obviously does not admit that their decisions were correct, he concedes that they were within their jurisdiction to make.

I do not think there is anything in paragraph (b) of section 18 which is any more helpful to the applicants than that which is in paragraph (a).

Accordingly, I am of the opinion that there is nothing for this Court to enjoin or prohibit pursuant to section 18 and that this Court is without jurisdiction on this application to grant the relief the applicants seek.

If there be an avenue open to the applicants to attempt to have done that which they seek on this application, it is my opinion that the way they have chosen is not the correct one.

The application is dismissed.

sa compétence. Rien n'indique ni même ne suggère que l'un de ces tribunaux ait agi illégalement. Bien que l'avocat ne reconnaisse évidemment pas que les décisions sont correctes, il admet que ces tribunaux étaient compétents.

Je ne pense pas que l'alinéa b) de l'article 18 comporte quelque élément plus favorable aux requérants que l'alinéa a).

En conséquence, je suis d'avis que cette cour n'a rien à ordonner ou à interdire en conformité de l'article 18 et qu'en ce qui concerne la demande, elle n'est pas compétente pour accorder le redressement demandé par les requérants.

S'il existe, au profit des requérants, une possibilité d'obtenir ce qu'ils souhaitent aux termes de cette demande, j'estime que la méthode qu'ils ont choisie n'est pas la bonne.

La demande est rejetée.