

T-1866-80

T-1866-80

Satnam Samra (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration, Canada Employment and Immigration Commission and Adjudications Directorate of the Canada Immigration Commission (Respondents)

Trial Division, Walsh J.—Vancouver, April 14 and 17, 1980.

Prerogative writs — Motion for writ of prohibition — Applicant filed an application, sponsored by his adoptive sister, to remain in Canada — Application was rejected without immigration officer having considered the adoption document, which was apparently mislaid by immigration authorities — Immigration Appeal Board dismissed the subsequent appeal without the adoption deed having been located, on the assumption that the deed did not exist — Upon location of deed, Board allowed application to reopen sponsorship appeal, but hearing will not take place until after the hearing of an inquiry into applicant's overstay in Canada, which could result in a deportation order — Whether a writ of prohibition is the appropriate procedure — Motion denied — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 27(2)(e).

Kalicharan v. Minister of Manpower and Immigration [1976] 2 F.C. 123, distinguished. *Pratap v. Minister of Employment and Immigration* [1979] 1 F.C. 797, distinguished. *Laneau v. Rivard* [1978] 2 F.C. 319, considered. *Martineau v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118, considered. *In re the Immigration Act and in re Patrick Vincent McCarthy* [1979] 1 F.C. 128, referred to. *Douglas v. Minister of Manpower and Immigration* [1972] F.C. 1050, referred to. *George v. Minister of Manpower and Immigration* (unreported, T-123-77), referred to. *Minister of Manpower and Immigration v. Tsakiris* [1977] 2 F.C. 236, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

G. Goldstein for applicant.
G. Carruthers for respondents.

SOLICITORS:

Evans, Cantillon & Goldstein, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Satnam Samra (Requérant)

c.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et la Direction de l'arbitrage de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (Intimés)

Division de première instance, le juge Walsh—Vancouver, 14 et 17 avril 1980.

Brefs de prérogative — Demande de bref de prohibition — Le requérant avait déposé une demande d'établissement au Canada parrainée par sa sœur adoptive — La demande a été rejetée sans que l'agent d'immigration eût examiné l'acte d'adoption, qui avait apparemment été égaré par les services d'immigration — La Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel subséquent sans que l'acte d'adoption n'ait été retrouvé au motif que cet acte n'existait pas — L'acte d'adoption ayant été retrouvé, la Commission a accueilli la requête tendant à la réouverture de l'appel relatif au parrainage, mais l'audition n'aura pas lieu avant la tenue d'une enquête pour le motif que le requérant aurait dépassé sa durée autorisée de séjour au Canada, enquête suite à laquelle une ordonnance d'expulsion pourrait être rendue — Il y avait à trancher si un bref de prohibition était le recours approprié — Demande rejetée — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 27(2)e.

Distinction faite avec les arrêts: *Kalicharan c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 2 C.F. 123; *Pratap c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 1 C.F. 797. Arrêts examinés: *Laneau c. Rivard* [1978] 2 C.F. 319; *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118. Arrêts mentionnés: *In re la Loi sur l'immigration et in re Patrick Vincent McCarthy* [1979] 1 C.F. 128; *Douglas c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1972] C.F. 1050; *George c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (non publié, T-123-77). Arrêt appliqué: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsakiris* [1977] 2 C.F. 236.

h

DEMANDE.

AVOCATS:

G. Goldstein pour le requérant.
G. Carruthers pour les intimés.

i

PROCUREURS:

Evans, Cantillon & Goldstein, Vancouver, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

j

The following are the reasons for order rendered in English by

WALSH J.: The notice of motion herein, supported by affidavits of applicant and of P. Ray Cantillon, the attorney who represented him before the Immigration Appeal Board indicates that the facts are of an unusual nature. Applicant was born in India on February 10, 1958, being the natural son of Karnail Singh Samra and Parkash Kaur Dhesi and in January 1965 at the age of 7 years he was allegedly adopted by his natural grandmother Kishan Kaur Dhesi and Bawa Singh Dhesi (since deceased). He lived with them in India, his said natural grandmother being referred to henceforth as his adoptive mother, who had three daughters, one being his natural mother Parkash Dhesi Samra, and another being his adoptive sister Surinder Sandhu who immigrated to Canada in 1968. Applicant arrived with his adoptive mother on January 12, 1976 at the age of nearly 18 and they have since resided in Vancouver with his said adoptive sister.

On or about January 26, 1976 approximately 14 days after his arrival, his said adoptive sister Surinder Sandhu filed a sponsored application on his behalf, which application remained under consideration for an extraordinary lengthy time before being finally rejected on February 22, 1978 without the immigration officer having considered the adoption document which had been delivered to the Canada Immigration Centre in Vancouver on April 9, 1976 at their request for verification by the Canadian High Commission in New Delhi. This was a proper step, but the subsequent delays appear, in the absence of explanation to be inexcusable for the document was apparently not returned to the Immigration Centre in Vancouver for over two years until July 1978, some five months after the sponsored application was rejected, despite the fact that this document was obviously pertinent and important. It was not until another 14 months that the document was returned to his family in September 1979.

Following the rejection, his adoptive sister Surinder Sandhu immediately appealed to the Immigration Appeal Board which heard the appeal on May 24, 1979 without the adoption deed having been located and placed before it, despite efforts made by applicant and his family. On

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

LE JUGE WALSH: Il ressort de l'avis de requête ci-inclus, étayé par les affidavits du requérant et de P. Ray Cantillon, l'avocat qui a représenté ce dernier devant la Commission d'appel de l'immigration, que les faits revêtent un caractère peu commun. Le requérant, fils naturel de Karnail Singh Samra et de Parkash Kaur Dhesi, est né en Inde le 10 février 1958 et, en janvier 1965, à l'âge de 7 ans, il fut, semble-t-il, adopté par sa grand-mère naturelle Kishan Kaur Dhesi et Bawa Singh Dhesi (décédé depuis). Il vécut avec eux en Inde; sa grand-mère naturelle, désignée désormais comme sa mère adoptive, avait trois filles, l'une étant sa mère naturelle Parkash Dhesi Samra et une autre, sa sœur adoptive Surinder Sandhu, qui émigra au Canada en 1968. Le 12 janvier 1976, presque à l'âge de 18 ans, le requérant entra au Canada avec sa mère adoptive et ils résident depuis lors à Vancouver avec sa sœur adoptive.

Le ou vers le 26 janvier 1976, approximativement 14 jours après son arrivée, sa sœur adoptive Surinder Sandhu déposa une demande parrainée de droit d'établissement en sa faveur; cette demande resta à l'étude pendant un temps exceptionnellement long avant d'être finalement rejetée le 22 février 1978, sans que l'agent d'immigration eût examiné l'acte d'adoption qui avait été remis au Centre d'immigration du Canada de Vancouver le 9 avril 1976, à la demande de ce dernier, pour être soumis à vérification par le Haut Commissariat du Canada à New Delhi. Il s'agissait là d'une formalité appropriée mais, à moins d'explications, rien ne justifie les délais ultérieurs: il a fallu plus de deux ans pour que le document, quoique utile et important, soit remis, en juin 1978, au Centre d'immigration de Vancouver, quelque cinq mois après le rejet de la demande. Il a fallu 14 mois encore pour qu'enfin ce document soit restitué à sa famille, en septembre 1979.

Immédiatement après le rejet de la demande, sa sœur adoptive Surinder Sandhu fit appel devant la Commission d'appel de l'immigration, qui a entendu l'appel le 24 mai 1979 sans que l'acte d'adoption eût été retrouvé et produit devant elle malgré les efforts du requérant et de sa famille.

September 18, 1979 the appeal was dismissed allegedly on the assumption that the deed did not exist. When the deed was finally returned to applicant's family at the end of September 1979, an application was made to reopen the sponsorship appeal which application was heard on March 21, 1980 and on March 25, 1980 the Board allowed the motion to reopen the appeal in order to consider the deed of adoption. The matter is therefore finally before it and applicant is hopeful of a hearing, if not in May, then in June, 1980 when the Board will sit in Vancouver.

Somewhat inexplicably under the circumstances a report under section 27(2)(e) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 was written up on applicant on February 12, 1980 on the basis of his overstay in Canada as a consequence of his having entered Canada allegedly as a visitor on January 12, 1976, being authorized to stay only until February 7, 1980. On March 12, the inquiry commenced before Adjudicator R. G. Smith, was continued on March 27 at which time evidence was taken and was then adjourned to April 21, 1980. On March 27 it was known that on March 25 the Immigration Appeal Board had authorized the reopening of the appeal on the sponsored application, but despite this, the said Adjudication Officer pressed on with the hearing. If the appeal is eventually allowed, after a proper consideration, apparently for the first time, of the deed of adoption, the effect would be that applicant would be deemed to have been a member of the family class as of January 26, 1976 when he entered Canada and should not be deported. In fact a deportation before the hearing would gravely prejudice applicant and his adoptive sister in the appeal of the sponsored application as he would not even be available to testify at the hearing.

While it is true that it cannot be definitely stated that a further adjournment of the section 27 hearing before the Adjudication Officer will not be granted on April 21, or that it will result in a deportation order, it appears highly probable that this will be so. If this were not the case, it is unlikely that at the hearing of the present application for a writ of prohibition, counsel for the

Le 18 septembre 1979, l'appel fut rejeté au motif, paraît-il, que l'acte n'existait pas. Lorsqu'en fin de compte l'acte fut retourné à la famille du requérant vers la fin de septembre 1979, une requête tendant à la réouverture de l'appel relatif au parrainage fut introduite. Le 21 mars 1980, la Commission procéda à l'audition de cette requête et, le 25 mars 1980, elle l'accueillit en vue de prendre en considération l'acte d'adoption. Voilà donc la Commission finalement saisie de l'affaire et le requérant assuré d'une audition, sinon en mai, du moins en juin 1980, lorsque la Commission siègera à Vancouver.

Fait inexplicable dans les circonstances, un rapport sur le requérant a été, conformément à l'article 27(2)e) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 établi le 12 février 1980 pour la raison qu'il avait dépassé sa durée de séjour autorisée au Canada. Étant en effet, semble-t-il, entré au Canada en tant que visiteur le 12 janvier 1976, il n'était autorisé à rester au pays que jusqu'au 7 février 1980. Le 12 mars, l'enquête commença devant l'arbitre R. G. Smith, fut reprise le 27 mars, date à laquelle les témoignages furent recueillis, et puis ajournée au 21 avril 1980. Au 27 mars, on savait que la Commission d'appel de l'immigration avait, le 25 mars, autorisé la réouverture de l'appel portant sur la demande parrainée de droit d'établissement. Toutefois, en dépit de cela, ledit arbitre poursuivit l'audition. Si l'appel devait être accueilli après que, apparemment pour la première fois, l'acte d'adoption aura été pris en considération, il s'ensuivrait que le requérant serait réputé faire partie de la famille depuis le 26 janvier 1976, date à laquelle il est entré au Canada, et ne serait pas expulsé. En fait, une expulsion avant l'audition porterait préjudice au requérant et à sa sœur adoptive dans l'appel de la demande parrainée de droit d'établissement, étant donné que le requérant ne pourrait même pas déposer à l'audition.

Bien qu'on ne puisse affirmer avec certitude qu'un nouvel ajournement de l'audition fondée sur l'article 27 et tenue devant l'arbitre ne sera pas accordé le 21 avril, ou qu'une ordonnance d'expulsion sera rendue, il semble très probable qu'il en soit ainsi. Si ce n'était pas le cas, je ne vois pas pourquoi, à l'audition de la présente demande de bref de prohibition, des instructions auraient été

Minister would have been instructed to contest same and not undertake that the hearing before the Adjudicator on April 21, 1980 would not be continued until the Immigration Appeal Board has ruled on the appeal pending before it on the sponsored application, which undertaking would have rendered the present application unnecessary. There is no explanation why, after permitting applicant to remain since January 1976, there should suddenly be what appears to be unseemly haste in seeking a deportation now, when the question of his remaining in Canada as a sponsored relative is about to be decided at an early date by the Appeal Board. All the delays in the interval, are, if the facts in the record before the Court are correct, entirely due to administrative delays, or mislaying the very important deed of adoption, and in no way attributable to applicant.

A serious question arises, however, as to whether a writ of prohibition is the appropriate procedure, or whether it is not premature to assume that the Adjudication Officer will refuse a further adjournment on April 21, 1980 and will order deportation.

Counsel for applicant relies *inter alia* on the cases of *Kalicharan v. Minister of Manpower and Immigration* [1976] 2 F.C. 123 and *Pratap v. Minister of Employment and Immigration* [1979] 1 F.C. 797 where writs of prohibition were issued but in both cases a deportation order had already been made. In the case of *Laneau v. Rivard* [1978] 2 F.C. 319 a prohibition was issued, however, to prevent the continuation of an inquiry where an application had already been made to the Minister for a permit to remain in Canada under section 8 of the former Act, on the ground that the Minister's powers under section 8 would become nugatory if the Special Inquiry Officer subsequently made a deportation order. There is a close analogy here in that section 79(4) of the present Act states that when a sponsored appeal has been allowed by the Immigration Appeal Board the Minister "shall" cause the review of the application to be made by an immigration or visa officer, and the application "shall" be approved, provided the other requirements of the Act and Regulations are complied with. Finally applicant relies on the Supreme Court case of *Martineau v. The Matsqui*

données à l'avocat du Ministre pour qu'il conteste et ne s'engage pas à ce que l'audition tenue devant l'arbitre le 21 avril 1980 soit suspendue jusqu'à ce que la Commission d'appel de l'immigration ait statué sur l'appel pendant devant elle relativement à la demande parrainée de droit d'établissement; un tel engagement aurait rendu inutile la présente demande. Après avoir autorisé le requérant à rester depuis janvier 1976, je m'explique mal cette hâte intempestive à rendre contre lui une ordonnance d'expulsion, alors que la question de son établissement au Canada en tant que parent parrainé va être décidée, à une date rapprochée, par la Commission d'appel. Si les faits ressortissant du dossier produit devant la Cour sont exacts, tous les retards intervenus sont dus aux lenteurs de l'Administration ou à l'égarement du document très important qu'est l'acte d'adoption et ne sont en aucune façon imputables au requérant.

Toutefois, la question importante se pose de savoir si un bref de prohibition est le recours approprié ou s'il n'est pas prématuré d'affirmer que le 21 avril, l'arbitre refusera d'ajourner de nouveau l'audition et rendra une ordonnance d'expulsion.

L'avocat du requérant s'appuie entre autres sur les arrêts *Kalicharan c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 2 C.F. 123 et *Pratap c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 1 C.F. 797, où des brefs de prohibition ont été accordés, mais, dans ces deux affaires, une ordonnance d'expulsion avait déjà été rendue. Dans l'affaire *Laneau c. Rivard* [1978] 2 C.F. 319, un bref de prohibition, empêchant la poursuite d'une enquête alors qu'une demande d'autorisation de rester au Canada avait été soumise au Ministre en vertu de l'article 8 de l'ancienne Loi, a été néanmoins accordé au motif que les pouvoirs conférés au Ministre par l'article 8 deviendraient inopérants si un enquêteur spécial rendait ultérieurement une ordonnance d'expulsion. Cela ressemble beaucoup à la présente affaire en ce que l'article 79(4) de la Loi en vigueur dispose que, lorsqu'un appel interjeté par un répondant a été accueilli par la Commission d'appel de l'immigration, le Ministre «doit» faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou un agent des visas, et cette demande «sera» accueillie, pourvu que les autres exigences de la Loi et du

Institution Inmate Disciplinary Board, now reported in [1978] 1 S.C.R. 118 with respect to the duty to act fairly even in decisions not to be made on a judicial or quasi-judicial basis. There would seem to be considerable doubt as to the fairness of seeking to proceed with a section 27 inquiry leading to deportation just at the time when, after long delays brought about by the Immigration Department itself, the Immigration Appeal Board is about to deal, in full possession of the facts with the sponsored application by applicant's adoptive sister, which if successful would result in his legal admission unless there is some reason, not disclosed in the record before the Court, as to why he should not be so admitted.

On the other hand counsel for respondents relies on convincing jurisprudence to establish that prohibition is not the appropriate remedy. In the case of *In re the Immigration Act and in re Patrick Vincent McCarthy* [1979] 1 F.C. 128, Cattanach J. at page 130 held that an inquiry under the Act was administrative and not judicial or quasi-judicial, and accordingly, a prerogative writ such as prohibition will not issue to preclude administrative or discretionary powers. In the case of *Minister of Manpower and Immigration v. Tsakiris* [1977] 2 F.C. 236 at page 238, Pratte J. in rendering the judgment of the Federal Court of Appeal remarked that "Prohibition lies to prevent an inferior tribunal from exceeding its jurisdiction; it must not, therefore, be mistaken for an injunction or a mere stay of proceedings". In that case it was held that the making of a sponsorship application did not deprive the Special Inquiry Officer of the power to hold an immediate inquiry when a report calling upon him to do so is made.

In the case of *Douglas v. Minister of Manpower and Immigration* [1972] F.C. 1050, it was held that, even if conviction for a criminal offence is not, pending an appeal, a ground for deportation, the appeal cannot lead to the issue of a writ of prohibition to stop an inquiry seeking deportation.

Règlement soient satisfaites. Finalement, le requérant s'appuie sur l'arrêt de la Cour suprême dans *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, maintenant rapporté à [1978] 1 R.C.S. 118, relativement à l'obligation d'agir équitablement même dans des décisions qui ne sont pas rendues sur une base judiciaire ou quasi judiciaire. L'on peut douter de l'équité de continuer l'enquête prévue à l'article 27 et conduisant à l'expulsion juste au moment où, après de longs retards causés par le ministère de l'Immigration lui-même, la Commission d'appel de l'immigration, enfin en pleine possession de tous les faits, s'apprête à statuer sur la demande parrainée de droit d'établissement présentée par la sœur adoptive du requérant. Cette demande, si elle est accueillie, va entraîner l'admission légale de ce dernier, à moins qu'il n'existe quelque raison, étrangère au dossier devant la Cour, qui justifierait qu'il ne soit pas admis.

D'autre part, l'avocat des intimés invoque une jurisprudence convaincante pour établir que le bref de prohibition n'est pas le recours approprié. Dans *In re la Loi sur l'immigration et in re Patrick Vincent McCarthy* [1979] 1 C.F. 128, le juge Cattanach a statué à la page 130 qu'une enquête tenue en vertu de la Loi est de nature administrative et non judiciaire ou quasi judiciaire et que, par conséquent, un bref de prérogative tel que le bref de prohibition ne saurait être accordé pour empêcher l'exercice d'un pouvoir administratif ou discrétionnaire. Dans *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsakiris* [1977] 2 C.F. 236, à la page 238, le juge Pratte, rendant jugement pour la Cour d'appel fédérale, a fait remarquer que «Le bref de prohibition permet d'éviter qu'un tribunal d'instance inférieure n'excède sa juridiction; il ne doit donc pas être confondu avec une injonction ou une simple suspension des procédures». Dans cette affaire, il a été décidé qu'une demande de parrainage ne relève pas l'enquêteur spécial de son devoir de tenir immédiatement une enquête lorsqu'elle a été ordonnée.

Dans l'affaire *Douglas c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1972] C.F. 1050, il a été décidé que, même si le fait d'être déclaré coupable d'un acte criminel ne constitue pas, tant qu'il n'a pas été statué sur un appel, un motif d'expulsion, l'appel ne justifie pas la déli-

The Court found [at page 1052] that no grounds had been put forward as to why the inquiry should not proceed, and that "the proper procedure is to put such arguments as were made this morning before such officer and, if necessary, proceed by way of appeal from his decision, if it is adverse". (Under the new Act there is no provision for an appeal from such an order but I do not believe that in itself would justify the issue of a writ of prohibition to prevent a decision from being made by the Adjudicator.) This judgment was referred to and followed by me in the unreported case of *George v. Minister of Manpower and Immigration* T-123-77 dated January 25, 1977 in which I stated "the arguments made before me for seeking to delay the deportation can be made, if not officially in the course of an inquiry, nevertheless by proper representation to the appropriate authorities seeking to have them exercise their discretion to delay the execution of the deportation order." Prohibition or injunction had been sought against a deportation order when applicant had to be in Canada to defend herself against charges laid under the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended.

The writ of prohibition sought in the present application will therefore not be issued, but in the event that the Adjudicator insists on continuing with the inquiry on April 21, 1980 despite the cogent arguments put forward justifying the delay of same until after the decision of the Immigration Appeal Board on the sponsored application, and if, as a result, deportation is ordered, applicant may then take whatever further proceedings seem appropriate to delay the execution of same.

Under the circumstances the present application will be dismissed without costs.

ORDER

Application for writ of prohibition is dismissed without costs.

vance d'un bref de prohibition visant à mettre fin à une enquête susceptible de conduire à l'expulsion. D'après la Cour [à la page 1052], on n'avait invoqué aucun moyen qui justifierait l'interruption de l'enquête et «la procédure appropriée est de présenter à l'enquêteur spécial les arguments que l'on a avancés ce matin et, le cas échéant, de procéder par voie d'appel de sa décision». (Sous la nouvelle Loi, l'appel d'une telle ordonnance n'est nullement prévu, mais je ne pense pas que cela suffise à justifier la délivrance d'un bref de prohibition visant à empêcher l'arbitre de prendre une décision.) J'ai fait mention de ce jugement et l'ai adopté dans l'affaire non rapportée *George c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, n° du greffe T-123-77, en date du 25 janvier 1977, dans laquelle j'ai déclaré que «les arguments avancés devant moi pour retarder l'expulsion peuvent néanmoins être présentés, si ce n'est au cours d'une enquête officielle, du moins en soumettant un exposé approprié aux autorités compétentes afin qu'elles exercent leur pouvoir discrétionnaire pour retarder l'exécution de l'ordonnance d'expulsion.» Il s'agissait d'une demande d'injonction ou de bref de prohibition aux fins d'empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion rendue contre la requérante qui devait être au Canada pour se défendre des accusations portées contre elle en vertu du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, dans sa forme modifiée.

Le bref de prohibition faisant l'objet de la présente demande ne sera donc pas accordé, mais au cas où l'arbitre voudrait absolument reprendre l'enquête le 21 avril 1980 en dépit des arguments convaincants avancés pour justifier sa suspension jusqu'à ce que la Commission d'appel de l'immigration ait statué sur la demande parrainée de droit d'établissement, et si, par la suite, une ordonnance d'expulsion est rendue, il sera alors loisible au requérant de prendre toute action qu'il juge appropriée pour en différer l'exécution.

Dans les circonstances actuelles, la présente demande doit être rejetée sans dépens.

ORDONNANCE

La demande de bref de prohibition est rejetée sans dépens.