

A-522-83

A-522-83

Linette Mavour (Applicant)**Linette Mavour (requérante)**

v.

a c.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

Court of Appeal, Le Dain, Stone J.J. and Lalande D.J.—Toronto, March 9; Ottawa, May 17, 1984.

b Cour d'appel, juges Le Dain et Stone, juge suppléant Lalande—Toronto, 9 mars; Ottawa, 17 mai 1984.

Judicial review — Applications to review — Immigration — Applicant detained for inquiry — Inquiry not proceeding on date to which adjourned — Detention review not held as required by Act — Principles in criminal proceedings jurisdiction lost if nothing done on remand date not applicable to administrative tribunals — Adjudicator making release offer on conditions — Not exceeding jurisdiction — S. 104(3) empowering Adjudicator to impose terms — Application denied — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 27(2)(b),(e),(g), 104 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Immigration — Requérente détenue pour fins d'enquête — L'enquête n'a pas eu lieu à la date à laquelle elle avait été reportée — La détention n'a pas été examinée conformément à la Loi — Le principe selon lequel il y a perte de compétence lors de poursuites pénales quand il ne se passe rien le jour auquel la comparution du prévenu a été renvoyée ne s'applique pas aux tribunaux administratifs — L'arbitre a fait une offre de remise en liberté conditionnelle — Il n'a pas outrepassé sa compétence — L'art. 104(3) lui confère le pouvoir de fixer des conditions — Demande rejetée — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 27(2)(b),(e),(g), 104 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Jurisdiction — Federal Court of Appeal — S. 28 application to review Adjudicator's release decision — Applicant detained for Immigration Act inquiry — Adjudicator making time-limited release offer subject to cash deposit and other conditions — Applicant securing release — Arguing Adjudicator exceeded jurisdiction — Court rejecting Minister's argument Adjudicator's decision not final — S. 104(3) decision exhausting Adjudicator's powers — Adjudicator's decision judicial or quasi-judicial as involving liberty, consideration of statutory criteria and person concerned having right to be heard — Court having jurisdiction but application dismissed on merits — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 104 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 35(2), 37.

Compétence — Cour d'appel fédérale — Demande fondée sur l'art. 28 visant à examiner la décision de l'arbitre de remettre la requérante en liberté — Requérente détenue en vue d'une enquête sous le régime de la Loi sur l'immigration — L'arbitre a fait une offre temporaire de remise en liberté moyennant la consignation d'un montant en espèces et d'autres conditions — Requérente remise en liberté — Elle soutient que l'arbitre a outrepassé sa compétence — La Cour rejette l'argument du ministre selon lequel la décision de l'arbitre n'est pas finale — La décision prise en vertu de l'art. 104(3) épuise la compétence de l'arbitre — La décision de l'arbitre est soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire parce qu'elle concerne la considération d'un critère légal ainsi que la liberté de la personne en cause et son droit d'être entendue — La Cour est compétente mais la demande est rejetée au fond — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 104 — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 35(2), 37.

Immigration — Applicant arrested as person described in s. 27 of Act — Inquiry not held on date to which adjourned — S. 104(6) detention review not held — Adjudicator not losing jurisdiction — Adjudicator offering release on certain terms — Not exceeding jurisdiction as s. 104(3) authorizing imposition of terms — Release decision reviewable by Federal Court of Appeal as adjudicator's decision final in exhausting powers for time being — Release decision to be made on judicial or quasi-judicial basis — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 27(2)(b),(e),(g), 104 — Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172, ss. 35(2), 37.

h Immigration — Requérente arrêtée à titre de personne visée par l'art. 27 de la Loi — L'enquête n'a pas eu lieu à la date à laquelle elle avait été reportée — L'examen de la détention prévu à l'art. 104(6) n'a pas eu lieu — L'arbitre ne perd pas compétence — L'arbitre a offert une remise en liberté moyennant certaines conditions — Il n'a pas excédé sa compétence puisque l'art. 104(3) l'autorise à imposer des conditions — La décision de remettre en liberté est susceptible d'être examinée par la Cour d'appel fédérale puisque cette décision de l'arbitre est finale, ayant pour effet d'épuiser pour le moment sa compétence — La décision de remettre en liberté est soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 27(2)(b),(e),(g), 104 — Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172, art. 35(2), 37.

The applicant was arrested on March 15, 1983 under subsection 104(2) of the *Immigration Act, 1976* as one suspected of being a person described in paragraphs 27(2)(b),(e) and (g). An inquiry was to be held on March 22 but on that day the Adjudicator adjourned the inquiry to March 30 and ordered the applicant's continued detention. A case presenting officer not being available on March 30, the inquiry was not resumed until April 6. There was no detention review between March 22 and April 6. Subsection 104(6) provides that persons detained pursuant to the Act shall be brought before an adjudicator at least once during each seven-day period for a review of the reasons for continued detention. On April 6, it was submitted that the applicant had been illegally detained and that the Adjudicator had lost jurisdiction in failing to resume the inquiry on March 30. While rejecting these arguments, the Adjudicator made a time-limited "offer" to release the applicant upon the making of a deposit of \$2,000 in cash and on certain conditions as to reporting and residence. The money was put up and the applicant released. A section 28 review application was made to the Federal Court of Appeal. The issue of illegal detention was not pursued but it was urged (1) that the Adjudicator lost jurisdiction in failing to resume the inquiry on March 30 and (2) jurisdiction was exceeded by the making of a release "offer" open for acceptance during a specified time. It was argued on behalf of the Minister that the Court lacked jurisdiction to entertain this application in that a subsection 104(3) release order was not a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and, in any event, was not one required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. In the alternative, it was submitted that the Adjudicator's decision was not invalidated by any error of law or want of jurisdiction.

Held, the application should be dismissed.

The Court did have jurisdiction to entertain this application. The decision was final in the sense contemplated by the case law in that the making of a subsection 104(3) decision exhausts the adjudicator's powers for the time being. The Adjudicator's decision had to be made on a judicial or quasi-judicial basis. It met the criteria enunciated by Dickson J. in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495. It involved the liberty of the person concerned. Further, it involved the consideration of statutory criteria of a factual nature rather than a broad question of policy. Most importantly, a reading of the Act and the Regulations suggested that there was a right to be heard. Section 37 of the Regulations, by which the person concerned was given a reasonable opportunity to make submissions, clearly applied in the instant case.

The principle that an inferior court may lose jurisdiction due to a procedural irregularity such as doing nothing on an accused's remand or trial date, was one applicable to criminal proceedings. It was inappropriate with respect to administrative tribunals which required reasonable flexibility as to the adjournment and resumption of hearings. The fact that a detention was involved did not make that principle applicable to these proceedings. The Adjudicator had not lost jurisdiction. Nor had the Adjudicator exceeded her jurisdiction in making the release offer. Subsection 104(3) of the Act empowered the

Soupçonnée de faire partie de l'une des catégories visées aux alinéas 27(2)(b),(e) et (g), la requérante a été arrêtée le 15 mars 1983, en application du paragraphe 104(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Son enquête devait avoir lieu le 22 mars mais à la date prévue l'arbitre a ajourné l'enquête jusqu'au 30 mars et a ordonné la prolongation de la détention de la requérante. Comme aucun agent chargé de présenter le cas n'était disponible le 30 mars, l'enquête n'a pu reprendre avant le 6 avril. La détention de la requérante n'a pas été examinée entre le 22 mars et le 6 avril. Le paragraphe 104(6) établit que les personnes détenues en vertu de la Loi doivent être amenées devant un arbitre au moins une fois tous les 7 jours, aux fins de révision des motifs justifiant une détention prolongée. On a soutenu, le 6 avril, que la requérante avait été illégalement détenue et que l'arbitre avait perdu sa compétence faute d'avoir repris l'enquête le 30 mars. Bien qu'il ait rejeté ces arguments, l'arbitre a fait à la requérante une «offre» temporaire de la remettre en liberté après consignation d'une somme de 2 000 \$ en espèces et moyennant certaines conditions relatives à sa présence à la reprise de l'enquête et à son lieu de résidence. L'argent ayant été déposé, la requérante a été remise en liberté. Une demande fondée sur l'article 28 a été présentée devant la Cour d'appel fédérale. La question de l'illégalité de la détention a été abandonnée mais on a soutenu (1) que l'arbitre a perdu sa compétence faute d'avoir repris l'enquête le 30 mars et (2) qu'il a outrepassé sa compétence en faisant une «offre» de remise en liberté assortie d'un certain délai d'acceptation. On a soutenu au nom du Ministre que la Cour n'a pas compétence pour connaître de cette demande parce que l'ordonnance de remise en liberté rendue en vertu du paragraphe 104(3) n'était pas une décision au sens de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et que, de toute façon, elle n'était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. À titre subsidiaire, on a fait valoir que la décision de l'arbitre n'était invalidée ni par une quelconque erreur de droit ni pour incompétence.

Arrêt: la demande doit être rejetée.

La Cour était compétente pour connaître de cette demande. La décision est finale au sens où l'entend la jurisprudence parce que la prise d'une décision en vertu du paragraphe 104(3) a pour effet d'épuiser, pour le moment, la compétence de l'arbitre. La décision de l'arbitre était soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Elle satisfait au critère établi par le juge Dickson dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495. Elle met en jeu la liberté de l'intéressée. Elle oblige en outre à prendre en considération, non pas une question de politique au sens large mais un critère légal qui est l'examen d'un fait. Ce qui est plus important, la Loi et le Règlement donnent à entendre que l'intéressée a le droit d'être entendue. L'article 37 du Règlement, qui prévoit que la personne en cause doit pouvoir présenter des arguments, s'applique clairement au présent cas.

Le principe qu'une cour d'instance inférieure peut perdre juridiction en raison d'une irrégularité de procédure, comme par exemple ne rien faire le jour auquel la comparution du prévenu a été renvoyée, s'applique aux poursuites pénales. Ce n'est pas un principe qu'il convient d'appliquer aux tribunaux administratifs qui exigent une latitude raisonnable pour ajourner et reprendre les enquêtes qu'ils mènent. Le fait qu'il y ait détention ne permet pas d'appliquer ce principe aux présentes procédures. L'arbitre n'avait pas perdu sa compétence. Elle ne l'avait pas outrepassé non plus en faisant l'offre de remise en

Adjudicator to make a release from detention "subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances".

liberté. Le paragraphe 104(3) de la Loi investit l'arbitre du pouvoir de remettre une personne en liberté «sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances».

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495.

DISTINGUISHED:

R. v. Krannenburg, [1980] 1 S.C.R. 1053; *Trenholm v. The Attorney-General of Ontario*, [1940] S.C.R. 301.

REFERRED TO:

The Attorney General of Canada v. Cylien, [1973] F.C. 1166 (C.A.).

COUNSEL:

Brent Knazan for applicant.
Michael W. Duffy for respondent.

SOLICITORS:

Knazan, Jackman & Goodman, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of an Adjudicator ordering the applicant's release from detention pursuant to subsection 104(3) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52].

The applicant was arrested on March 15, 1983 pursuant to subsection 104(2) of the Act as one suspected of being a person described in paragraphs 27(2)(b),(e) and (g). An inquiry was caused to be held on March 22. On that day the Adjudicator adjourned the inquiry to March 30 and ordered that the applicant continue to be detained. (The applicant was also being detained pending her appearance on criminal law charges on March 24, and on the assumption that she might be released on bail on that day the Adjudicator ordered the continuation of her detention under the Act.) The inquiry was not resumed on March 30 because there was no case presenting officer available. It was resumed on April 6. The applicant's detention was not reviewed by an adjudicator between March 22 and April 6.

JURISPRUDENCE

a

DÉCISION SUIVIE:

Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495.

DISTINCTION FAITE AVEC:

R. c. Krannenburg, [1980] 1 R.C.S. 1053; *Trenholm v. The Attorney-General of Ontario*, [1940] R.C.S. 301.

DÉCISION CITÉE:

Le procureur général du Canada c. Cylien, [1973] C.F. 1166 (C.A.).

c

AVOCATS:

Brent Knazan pour la requérante.
Michael W. Duffy pour l'intimé.

d

PROCUREURS:

Knazan, Jackman & Goodman, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

e

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

f

LE JUGE LE DAIN: La requérante demande, en vertu de l'article 28, l'examen et l'annulation de la décision de l'arbitre ordonnant sa mise en liberté en application du paragraphe 104(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52].

g

Soupçonnée de faire partie de l'une des catégories visées aux alinéas 27(2)(b),(e) et (g), la requérante a été arrêtée le 15 mars 1983, en application du paragraphe 104(2) de la Loi. Son enquête fut fixée au 22 mars. À la date prévue, l'arbitre a ajourné l'enquête jusqu'au 30 mars et a ordonné la prolongation de la détention de la requérante. (La requérante était également détenue en vue de sa comparution, prévue pour le 24 mars, pour répondre de poursuites criminelles; présumant qu'elle serait libérée sous caution à cette date, l'arbitre a ordonné que sa détention soit prolongée sous le régime de la Loi.) Comme aucun agent chargé de présenter le cas n'était disponible, l'enquête n'a pu reprendre le 30 mars. Elle reprit le 6 avril. La détention de la requérante n'a donc pas été examinée par un arbitre entre le 22 mars et le 6 avril.

h

i

j

At the resumption of the inquiry on April 6 counsel for the applicant submitted that she was illegally detained because of the failure to review the reasons for her continued detention, as required by subsection 104(6) of the Act, after the detention order made on March 22. He proposed that the Adjudicator recognize the illegality of the detention by permitting the applicant to make a voluntary appearance at the inquiry. He also submitted that the Adjudicator had lost jurisdiction by the failure to resume the inquiry on March 30. The Adjudicator declined to treat the applicant's detention as illegal in the manner suggested but took the position that she had jurisdiction to consider whether the applicant should be detained or released. After further inquiry the Adjudicator made an "offer", to expire on April 12 at 4:00 p.m., to release the applicant on a cash deposit of \$2,000 and subject to the conditions that the applicant would report for the resumption of the inquiry on April 21, would report thereafter as required by either an adjudicator or a senior immigration officer, and would reside only at a specified address. The necessary cash deposit having been made before the time specified by the Adjudicator, the applicant was released.

At the hearing of the section 28 application counsel for the applicant stated that he was not making any further submission based on the alleged illegality of the detention. He attacked the validity of the Adjudicator's decision on the ground that she had lost jurisdiction to continue the inquiry by the failure to resume it on March 30, 1983, the date to which it had been adjourned, and that she therefore lacked jurisdiction to make a decision respecting release pursuant to subsection 104(3) of the Act. Alternatively, he submitted that in making an "offer" of release that was open for acceptance for a certain period the Adjudicator exceeded her jurisdiction or otherwise erred in law.

Despite the applicant's release, counsel for the applicant contended that the issue of the validity of the Adjudicator's decision was not moot and that the applicant had a sufficient interest to attack it because of the possibility of forfeiture of the security deposit for failure to comply with the conditions imposed by the Adjudicator. This con-

À la reprise de l'enquête, le 6 avril, l'avocat de la requérante a soutenu que cette dernière avait été illégalement détenue parce que les motifs de sa détention prolongée n'avaient pas été révisés après l'ordonnance de détention du 22 mars, comme l'exige le paragraphe 104(6) de la Loi. Il a proposé à l'arbitre de reconnaître l'illégalité de la détention en permettant à la requérante de comparaître librement à l'enquête. Il a en outre fait valoir que l'arbitre avait perdu sa compétence faute d'avoir repris l'enquête le 30 mars. L'arbitre a refusé de reconnaître que la détention était illégale comme le lui suggérait l'avocat et elle a affirmé avoir compétence pour décider si la requérante devait être détenue ou remise en liberté. À la suite d'une enquête plus approfondie, l'arbitre a «offert» à la requérante—son offre devant expirer le 12 avril à 16 heures—de la mettre en liberté après consignation d'une somme de 2 000 \$ en espèces et sous réserve des conditions suivantes: la requérante devait se présenter à la reprise de l'enquête le 21 avril; elle devait se présenter par la suite devant un arbitre ou un agent d'immigration supérieur à leur demande et ne devait avoir qu'une seule résidence dont l'adresse était précisée. La somme exigée ayant été déposée avant l'expiration du délai fixé par l'arbitre, la requérante a été remise en liberté.

À l'audition de la demande fondée sur l'article 28, l'avocat de la requérante a déclaré qu'il ne présentait aucun autre argument sur l'illégalité de la détention. Il a contesté la validité de la décision de l'arbitre par ce motif que faute d'avoir repris l'enquête le 30 mars 1983, date à laquelle elle avait été reportée, l'arbitre n'avait plus compétence pour la poursuivre et elle n'avait donc plus compétence pour rendre une décision portant mise en liberté de la requérante en application du paragraphe 104(3) de la Loi. À titre subsidiaire, il soutient qu'en faisant une «offre» de mise en liberté assortie d'un certain délai d'acceptation, l'arbitre a outrepassé sa compétence ou autrement commis une erreur de droit.

Malgré la mise en liberté de la requérante, son avocat prétend que la validité de la décision de l'arbitre ne constitue pas une question théorique et que la requérante a un intérêt suffisant pour l'attaquer puisque le gage consigné est confiscable si la requérante ne respecte pas les conditions fixées par l'arbitre. L'avocat du Ministre n'a pas contesté

tention was not seriously challenged by counsel for the Minister, and I do not think we should dispose of the section 28 application on the basis that the issues are moot or that the applicant does not have a sufficient interest to raise them.

Counsel for the Minister submitted first that the Court was without jurisdiction to entertain the section 28 application because the decision or order to release the applicant from detention, pursuant to subsection 104(3) of the Act, was not a decision or order within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], and if a decision or order within the meaning of that section, was not one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Alternatively, he submitted that there was no merit in the applicant's contentions that the Adjudicator's decision was invalid for lack of jurisdiction or error of law.

The submissions on the question of the Court's jurisdiction must be considered in the light of the whole of section 104, which is as follows:

104. (1) The Deputy Minister or a senior immigration officer may on reasonable grounds issue a warrant for the arrest and detention of any person with respect to whom an examination or inquiry is to be held or a removal order has been made where, in his opinion, the person poses a danger to the public or would not otherwise appear for the examination or inquiry or for removal from Canada.

(2) Every peace officer in Canada, whether appointed under the laws of Canada or of any province or municipality thereof, and every immigration officer may, without the issue of a warrant, an order or a direction for arrest or detention, arrest and detain or arrest and make an order to detain

(a) for an inquiry, any person who on reasonable grounds is suspected of being a person referred to in paragraph 27(2)(b), (e), (f), (g), (h), (i) or (j), or

(b) for removal from Canada, any person against whom a removal order has been made that is to be executed,

where, in his opinion, the person poses a danger to the public or would not otherwise appear for the inquiry or for removal from Canada.

(3) Where an inquiry is to be held or is to be continued with respect to a person or a removal order has been made against a person, an adjudicator may make an order for

(a) the release from detention of the person, subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond;

vigoureusement cet argument et je ne crois pas qu'il faille trancher cette demande fondée sur l'article 28 en présupposant que les questions litigieuses ne présentent qu'un intérêt d'ordre théorique ou que la requérante n'a pas un intérêt suffisant pour les soulever.

L'avocat du Ministre fait valoir que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la demande fondée sur l'article 28 parce que la décision ou ordonnance de mise en liberté de la requérante, prise en application du paragraphe 104(3) de la Loi, n'est pas une ordonnance ou décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10], et que quand bien même elle serait une décision ou ordonnance au sens de cet article, elle n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. À titre subsidiaire, il soutient que la conclusion de la requérante, selon laquelle la décision de l'arbitre est invalide pour cause d'incompétence ou d'erreur de droit, est sans fondement.

Il faut examiner la question de la compétence de la Cour en tenant compte de l'ensemble de l'article 104, qui porte:

104. (1) Le sous-ministre ou un agent d'immigration supérieur peut, en se fondant sur des motifs raisonnables, émettre un mandat d'arrestation et de détention visant toute personne qui doit faire l'objet d'un examen ou d'une enquête ou qui est frappée par une ordonnance de renvoi, lorsqu'il estime que ladite personne constitue une menace pour le public ou qu'à défaut de cette mesure, elle ne se présentera pas à l'examen ou à l'enquête, ou n'obtempérera pas à l'ordonnance de renvoi.

(2) Tout agent de la paix au Canada, nommé en vertu d'une loi fédérale, provinciale ou d'un règlement municipal, et tout agent d'immigration peuvent, sans mandat, ordre ou directive à cet effet, arrêter et détenir ou arrêter et ordonner la détention

a) aux fins d'enquête, de toute personne soupçonnée, pour des motifs valables, de faire partie de l'une des catégories visées aux alinéas 27(2)b), e), f), g), h), i) ou j), ou

b) aux fins de renvoi du Canada, de toute personne frappée par une ordonnance de renvoi exécutoire,

au cas où ils estiment que ladite personne constitue une menace pour le public ou qu'à défaut de cette mesure, elle ne se présentera pas à l'enquête ou n'obtempérera pas à l'ordonnance de renvoi.

(3) Au cas où une personne doit faire l'objet d'une enquête ou d'un complément d'enquête ou est frappée par une ordonnance de renvoi, un arbitre peut ordonner

a) sa mise en liberté, sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances et notamment du dépôt d'un gage ou d'un bon de garantie d'exécution;

(b) the detention of the person where, in his opinion, the person poses a danger to the public or would not otherwise appear for the inquiry or continuation thereof or for removal from Canada; or

(c) the imposition of such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond.

(4) Where any person is detained for an examination or inquiry pursuant to this section, the person who detains or orders the detention of that person shall forthwith notify a senior immigration officer of the detention and the reasons therefor.

(5) A senior immigration officer may, within forty-eight hours from the time when a person is placed in detention pursuant to this Act, order that the person be released from detention subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond.

(6) Where any person is detained pursuant to this Act for an examination, inquiry or removal and the examination, inquiry or removal does not take place within forty-eight hours from the time when such person is first placed in detention, that person shall be brought before an adjudicator forthwith and the reasons for his continued detention shall be reviewed and thereafter that person shall be brought before an adjudicator at least once during each seven day period, at which times the reasons for continued detention shall be reviewed.

(7) Where an adjudicator who conducts a review pursuant to subsection (6) is not satisfied that the person in detention poses a danger to the public or would not appear for an examination, inquiry or removal, he shall order that such person be released from detention subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond.

(8) Where an adjudicator has ordered that a person be released from detention pursuant to paragraph (3)(a) or subsection (7), that adjudicator or any other adjudicator may at any time thereafter order that the person be retaken into custody and held in detention if he becomes satisfied that the person poses a danger to the public or would not appear for an examination, inquiry or removal.

Counsel for the Minister contended that the decision or order, pursuant to subsection 104(3), to detain or release a person from detention was not a decision or order within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* because it was not a final or ultimate decision in the sense required by the decisions of the Court, such as *The Attorney General of Canada v. Cylien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.). It was argued that the decision was incidental to the exercise of the principal jurisdiction or authority of an adjudicator and subject to having its effect terminated by the review of the reasons for a continued detention required at specified intervals by subsection 104(6). While the decision to detain or release from detention may be

b) sa détention s'il estime qu'elle constitue un danger pour le public ou qu'à défaut de cette mesure, elle ne se présentera pas à toutes les phases de l'enquête ou n'obtempérera pas à l'ordonnance de renvoi; ou

c) la fixation des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances et notamment le dépôt d'un gage ou d'un bon de garantie d'exécution.

(4) Celui qui a ordonné la détention d'une personne aux fins d'examen ou d'enquête en vertu du présent article, ou le gardien de ladite personne doit immédiatement aviser un agent d'immigration supérieur de la détention et de ses motifs.

(5) Dans les quarante-huit heures de la mise en détention d'une personne en vertu de la présente loi, un agent d'immigration supérieur peut ordonner la mise en liberté de la personne détenue, sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances et notamment du dépôt d'un gage ou d'un bon de garantie d'exécution.

(6) Au cas où l'examen, l'enquête ou le renvoi qui, en vertu de la présente loi, ont motivé la détention, n'ont pas lieu dans les quarante-huit heures de celle-ci, la personne détenue doit être immédiatement amenée devant un arbitre aux fins de révision des motifs justifiant une détention prolongée; par la suite, la personne devra être amenée devant un arbitre aux mêmes fins, au moins une fois tous les sept jours.

(7) L'arbitre chargé de la révision prévue au paragraphe (6) doit ordonner la mise en liberté de la personne détenue, au cas où il n'est pas convaincu qu'elle constitue une menace pour le public ni qu'elle se dérobera à l'examen, à l'enquête ou au renvoi, sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances et notamment du dépôt d'un gage ou d'un bon de garantie d'exécution.

(8) Après qu'un arbitre ait prononcé la mise en liberté d'une personne conformément à l'alinéa (3)a) ou au paragraphe (7), cet arbitre ou tout autre arbitre peut à tout moment ordonner qu'elle soit à nouveau mise sous garde et en détention, au cas où il estime qu'elle constitue une menace pour le public ou qu'elle se dérobera à l'examen, l'enquête ou au renvoi.

L'avocat du Ministre prétend que la décision ou ordonnance, prise en application du paragraphe 104(3) et portant détention ou mise en liberté d'une personne, n'est pas une décision ou ordonnance au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* parce qu'elle n'est ni définitive ni finale au sens retenu par la Cour dans différentes affaires dont notamment *Le procureur général du Canada c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.). Il prétend que la décision est accessoire à la compétence ou au pouvoir principal dévolu à l'arbitre et qu'il est possible de mettre fin à ses effets par suite de la révision des motifs justifiant le prolongement de la détention, révision qui doit être faite à intervalles réguliers selon le paragraphe 104(6). Bien

made, as in the present case, in the course of an inquiry, it is not when so made an incident in the process by which an adjudicator decides whether a person is to be allowed to come into or remain in Canada. It cannot affect the validity of that decision and is thus not subject to review as part of the review of that decision. It is the exercise of a statutory authority that is separate and distinct from that which may result in a removal order or a departure notice. Further, the decision is final in the sense contemplated by the jurisprudence because, while the reasons for a continued detention must be reviewed from time to time and a person may again be ordered to be detained after having been released, a decision to detain or release from detention pursuant to subsection 104(3) exhausts the powers of an adjudicator for the time being with respect to this issue and is binding on him or her as well as on the person concerned. For these reasons I am of the opinion that it is a decision or order within the meaning of section 28.

A decision whether to release a person from detention is one which, in my opinion, is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The decision meets the criteria of a judicial or quasi-judicial decision laid down by Dickson J., as he then was, in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495. It is serious in its effect because it involves the liberty of the person concerned. Although the decision has a discretionary element, as in the granting of bail in a criminal case (which has always been held to be a judicial discretion), it involves the consideration of statutory criteria of a factual nature—whether the person concerned poses a danger to the public or if not detained would not otherwise appear for the inquiry or for the continuation thereof or for removal from Canada—rather than a broad question of policy. There is a certain adversarial aspect inasmuch as release, or the proposed terms or conditions of release, may be opposed on behalf of the authorities. Finally, and most importantly there are indications in the Act and the Regulations that the person concerned is to be heard. Subsection 104(6), which provides for a review of the reasons for a continued detention at certain times, requires that the person detained be brought before an adjudicator. A decision whether to release a person from detention that is made in

que la décision de détenir une personne ou de la remettre en liberté puisse être prise au cours d'une enquête, comme en l'espèce, ce n'est pas dans ce cas une décision accessoire faisant partie du processus par lequel l'arbitre décide si une personne peut entrer au Canada ou y demeurer. Elle ne peut avoir d'effet sur la décision principale et n'est donc pas susceptible d'examen, dans le cadre de l'examen de la décision principale. Il s'agit là de l'exercice d'un pouvoir légal, séparé et distinct du pouvoir de prendre une ordonnance de renvoi ou un avis d'interdiction de séjour. En outre, la décision est finale au sens où l'entend la jurisprudence parce que, si les motifs de prolongation de la détention doivent être examinés de temps à autre et s'il est possible d'ordonner à nouveau la détention d'une personne après l'avoir mise en liberté, la décision de détenir ou de remettre en liberté une personne, prise en vertu du paragraphe 104(3), a pour effet d'épuiser, pour le moment, la compétence de l'arbitre sur ce point et cette décision le lie ainsi que la personne intéressée. Par ces motifs, j'estime qu'il s'agit d'une décision ou ordonnance au sens de l'article 28.

Par ailleurs, la décision de remettre une personne en liberté ou non, en est une qui, à mon avis, est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Elle satisfait aux critères de la décision judiciaire ou quasi judiciaire établi par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495. Elle a de graves conséquences car la liberté de l'intéressé est en jeu. Bien qu'elle comporte un élément discrétionnaire, à l'instar de la mise en liberté sous caution en matière pénale (décision qui a toujours été considérée comme relevant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal), elle oblige à prendre en considération, non pas une question de politique au sens large, mais un critère légal qui est l'examen d'un fait—puisqu'il faut examiner si la personne en cause constitue un danger pour le public ou si, laissée en liberté, elle se dérobera à toutes les phases de l'enquête ou n'obtempérera pas à l'ordonnance de renvoi du Canada. Cette décision comporte un certain élément contradictoire en ce que la mise en liberté, ou les conditions qui y sont rattachées, peuvent faire l'objet d'une contestation pour le compte des autorités. En dernier lieu, et ce qui est le plus important, la Loi et le Règlement donnent à entendre que l'intéressé doit être entendu. Le paragraphe 104(6), qui prévoit la

the course of an inquiry is subject to the inquiry process with the procedural rights which that affords to the person concerned. Section 37 of the *Immigration Regulations, 1978* [SOR/78-172] makes express provision for hearing as follows:

37. (1) Where an inquiry is adjourned or where an adjudicator makes a removal order against the person concerned, the case presenting officer, in the event that detention or continued detention of the person is in his opinion justified, shall request that the adjudicator make an order for the detention or continued detention of the person concerned and shall inform the adjudicator of the reasons for the request.

(2) Where a request for detention or continued detention is made pursuant to subsection (1), the person concerned or his counsel shall be given a reasonable opportunity to reply to the request and make submissions with respect thereto.

In the present case the case presenting officer requested that the applicant's detention be continued and made submissions in support of that request. The situation was therefore clearly one to which section 37 of the Regulations applied.

For these reasons I am of the opinion that the decision of the Adjudicator on April 6, 1983 to release the applicant from detention was a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and that the Court therefore has jurisdiction to entertain the section 28 application. It is necessary then to consider the merits of the application.

The applicant's contention that the Adjudicator lost jurisdiction by the failure to resume the inquiry on March 30, 1983, the date to which it had been adjourned, was based on the principle stated by Dickson J., as he then was, in *R. v. Krannenburg*, [1980] 1 S.C.R. 1053 at page 1055 as follows: "It has long been recognized in our law that an inferior court may suffer loss of jurisdiction by reason of some procedural irregularity, as for example, when the date to which an accused is remanded or to which a case is adjourned for trial comes and goes without any hearing or appearance, 'with nothing done'." This principle, which was first authoritatively affirmed by the Supreme Court of Canada in *Trenholm v. The Attorney-General of Ontario*, [1940] S.C.R. 301, has been applied in many cases, but as far as I have been

révision des motifs justifiant la détention prolongée à certains intervalles, exige que l'on amène la personne ainsi détenue devant un arbitre. Lorsque la décision de remettre une personne en liberté est prise dans le cadre d'une enquête, elle est soumise au processus de l'enquête, y compris les droits que cela confère à l'intéressé en matière de procédure. L'article 37 du *Règlement sur l'immigration de 1978* [DORS/78-172] prévoit expressément la tenue d'une enquête, comme suit:

37. (1) Lorsque l'enquête est ajournée ou lorsque l'arbitre rend une ordonnance de renvoi contre la personne en cause, l'agent chargé de présenter le cas doit, si la détention, ou le prolongement de la détention de cette personne est, à son avis, justifié, demander que l'arbitre ordonne la détention ou le prolongement de la détention de la personne en cause et informer l'arbitre des raisons de la demande.

(2) Lorsqu'une demande en vue de la détention ou du prolongement de la détention est faite suivant le paragraphe (1), la personne en cause ou son conseil doivent pouvoir répondre à la demande et présenter les arguments à ce sujet.

En l'espèce, l'agent chargé de présenter le cas a demandé à l'arbitre de prolonger la détention de la requérante et a présenté des arguments à l'appui. Il s'agit donc clairement d'un cas où l'article 37 du Règlement s'applique.

Par ces motifs, je suis d'avis que la décision, prise par l'arbitre le 6 avril 1983, de remettre la requérante en liberté constituait une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et que, par conséquent, la Cour avait compétence pour connaître de cette demande. Cela étant établi, il faut maintenant examiner la demande au fond.

L'argument de la requérante selon lequel l'arbitre n'avait plus compétence faute d'avoir repris l'enquête à la date prévue, soit le 30 mars 1983, s'appuie sur le principe énoncé par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans *R. c. Krannenburg*, [1980] 1 R.C.S. 1053, comme suit à la page 1055: «Il est reconnu depuis longtemps dans notre droit qu'une cour d'instance inférieure peut perdre juridiction en raison d'une irrégularité de procédure, comme par exemple, lorsque le jour auquel la comparution du prévenu a été renvoyée ou auquel l'affaire a été ajournée se passe sans qu'il y ait d'audition ou de comparution, "sans que rien ne se fasse".» Ce principe, établi pour la première fois par la Cour suprême dans *Trenholm v. The Attorney-General of Ontario*, [1940] R.C.S. 301, a été retenu dans plusieurs autres affaires, mais pour

able to ascertain it has always been applied to courts of criminal jurisdiction and to criminal proceedings. Counsel for the applicant was unable to refer us to any case, and I have been unable to find any, in which the principle has been applied to proceedings before an administrative tribunal, whether exercising powers of a judicial or quasi-judicial nature or not. In my opinion this is not a principle which it is appropriate to apply to administrative tribunals, which must have some reasonable flexibility in their power to adjourn and resume hearings. That flexibility is reflected in subsection 35(2) of the *Immigration Regulations, 1978*, which provides: "Where an inquiry is adjourned pursuant to these Regulations or subsection 29(5) of the Act, it shall be resumed at such time and place as is directed by the adjudicator presiding at the inquiry." I do not think the circumstance that detention may be involved makes it appropriate to apply the principle affirmed in *Krannenburg* to a failure to resume an inquiry on the date to which it was adjourned. Subsection 104(6) of the Act makes provision for the regular review of the reasons for a continued detention quite apart from the progress of an inquiry. I am, therefore, of the view that the Adjudicator did not lose jurisdiction by her failure to resume the inquiry on March 30, 1983, the date to which it had been adjourned.

The applicant's second contention is that in making an "offer" to release the applicant from detention that was to expire on April 12, 1983 at 4:00 p.m. the Adjudicator exceeded her jurisdiction or otherwise erred in law. This was in effect a decision to release the applicant subject to the condition, among others, that the necessary security or cash deposit be made before a certain time. In my opinion this was a condition which it was within the authority of an adjudicator to impose under subsection 104(3) of the Act, which empowers an adjudicator to make a release from detention "subject to such terms and conditions as he deems appropriate in the circumstances".

For these reasons I would dismiss the section 28 application.

STONE J.: I concur.

LALANDE D.J.: I concur.

autant que j'ai pu le constater, il a toujours été appliqué par les juridictions répressives et aux poursuites pénales. L'avocat de la requérante n'a pu citer aucune décision et je n'en ai trouvé aucune, où ce principe aurait été appliqué devant un tribunal administratif, qu'il exerce ou non des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires. À mon avis, ce n'est pas là un principe qu'il convient d'appliquer aux tribunaux administratifs puisqu'ils doivent jouir d'une certaine latitude pour ajourner et reprendre les enquêtes qu'ils mènent. Cette latitude ressort du paragraphe 35(2) du *Règlement sur l'immigration de 1978* qui prévoit: «L'enquête ajournée selon le présent règlement ou le paragraphe 29(5) de la Loi doit reprendre à l'heure et à l'endroit prescrits par l'arbitre présidant l'enquête.» Je ne crois pas que la possibilité qu'il y ait détention justifie l'application du principe établi dans *Krannenburg* au cas où l'on omet de reprendre l'enquête à la date prévue après l'ajournement. Le paragraphe 104(6) de la Loi prévoit la révision régulière des motifs justifiant la prolongation de la détention et ce, indépendamment du progrès de l'enquête. Je suis donc d'avis que l'arbitre n'a pas perdu sa compétence faute d'avoir repris l'enquête le 30 mars 1983, date prévue pour la reprise de l'enquête.

A titre subsidiaire, la requérante soutient qu'en faisant une «offre» de mise en liberté assortie d'un délai d'acceptation fixé au 12 avril 1983 à 16 heures, l'arbitre a outrepassé sa compétence ou autrement commis une erreur de droit. En agissant ainsi, l'arbitre décidait de remettre la requérante en liberté en exigeant de cette dernière, entre autres, qu'elle constitue une caution ou un cautionnement en espèces dans un délai imparti. À mon avis, cette condition relevait de la compétence que l'arbitre tient du paragraphe 104(3) de la Loi, lequel l'investit du pouvoir de remettre une personne en liberté «sous réserve des conditions qu'il juge appropriées aux circonstances».

Par ces motifs, je rejeterais la demande fondée sur l'article 28.

LE JUGE STONE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Je souscris aux motifs ci-dessus.