

A-237-76

A-237-76

Latchman Hardayal (Applicant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, May 4, 1976; Ottawa, May 20, 1976.

Judicial review—Immigration—Applicant seeking to review cancellation of Minister's permit, claiming no hearing allowed and no grounds given—Respondent moving to quash, claiming decision purely administrative—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 5, 7, 8.

Applicant applied to review and set aside the decision of an Immigration Officer cancelling a Minister's permit authorizing him to remain in Canada and engage in employment. He claimed he was not given a hearing and that no reason for the cancellation was given. As the accompanying letter stated that he was no longer living with his wife who had sponsored him, presumably the permit had been granted on the basis of the sponsorship application and was cancelled due to the parties' separation.

Held, (by a majority) granting the application, the matter is referred back to the Minister for determination after applicant has been permitted to make submissions. Section 8 of the *Immigration Act* gives the Minister a broad discretionary power to grant, extend or cancel a permit, which is purely administrative. The section is a code by itself with regard to entering and remaining in Canada under permit. The circumstances in which a permit will be granted are unspecified, no procedures or limiting stipulations are set out, nor are any rights of appeal provided. There is nothing to suggest the right to any form of hearing. However, it was suggested that where a permit expressly granting certain rights, from which follow certain benefits, is cancelled, a hearing may be implied because fairness demands that the holder not lose these rights or benefits without an opportunity to make submissions. The principle applicable with regard to section 8 seems to be that if the permit is revoked before the time expires, the applicant should be allowed to be heard, for he would have a legitimate expectation of being permitted to remain for the allowed time. The decision was quasi-judicial, and subject to review. While the *Howarth* decision may seem decisive, it must be stressed that a paroled inmate remains an inmate while an alien with a Minister's permit acquires a new status under section 7(2) of the Act for the period of the permit, which status carries with it substantial advantages which the holder reasonably expects to retain during the period, including freedom from deportation. Here, applicant's legitimate expectation was that he could stay and work in Canada for a year; from this flow other expectations and cancellation, which will deprive him of them without the chance to be heard, seems to lack fairness. Failure to provide such opportunity is a denial of a principle of natural justice.

Latchman Hardayal (Requérant)

c.

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

Cour d'appel, les juges Urie et Ryan et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 4 mai 1976; Ottawa, le 20 mai 1976.

Examen judiciaire—Immigration—Le requérant sollicite l'examen de l'annulation d'un permis du Ministre, alléguant qu'on n'a pas accordé d'audience ni donné aucun motif—L'intimé demande l'annulation de la requête, soutenant que la décision est purement de nature administrative—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 5, 7 et 8.

Le requérant a demandé l'examen et l'annulation d'une décision d'un fonctionnaire à l'immigration annulant le permis du Ministre qui l'autorisait à demeurer au Canada et à y exercer un emploi. Il prétend qu'on ne lui a pas accordé d'audience ni communiqué les motifs de l'annulation. Comme la lettre jointe à l'avis mentionnait qu'il ne vivait plus avec son épouse, qui l'avait parrainé, il y a lieu de croire que le permis avait été accordé par suite de la demande de parrainage et qu'il avait été annulé du fait que les parties se sont séparées.

Arrêt: la majorité de la Cour accueille la demande et l'affaire est renvoyée au Ministre pour qu'il rende une décision après avoir donné au requérant la possibilité de présenter des observations. L'article 8 de la *Loi sur l'immigration* donne au Ministre un large pouvoir discrétionnaire pour accorder, proroger ou annuler un permis; ce pouvoir est purement administratif. L'article établit un code applicable aux personnes entrant ou demeurant au Canada au vertu d'un permis. On ne précise pas dans quelles circonstances le permis sera accordé; l'article n'impose aucune procédure ni aucune restriction pas plus qu'il n'accorde de droit d'appel. Rien ne laisse entendre qu'il faille tenir une audience quelconque. Cependant, on a avancé que pour annuler un permis accordant expressément certains droits dont découlent d'autres avantages, il convient de tenir une audience parce que la justice exige que le titulaire du permis ne soit pas privé de ces droits et avantages sans avoir eu la possibilité de présenter des observations. Le principe applicable à l'égard de l'article 8 semble être le suivant: si son permis est révoqué avant l'expiration du délai, le requérant devrait avoir la possibilité de se faire entendre, car il est en droit de s'attendre à pouvoir rester pendant le délai qui lui a été accordé. La décision était soumise à un processus quasi judiciaire et susceptible d'examen. Bien que l'arrêt *Howarth* semble trancher la question de façon décisive, il faut souligner qu'un détenu à liberté conditionnelle reste un détenu, alors qu'un étranger détenteur d'un permis du Ministre acquiert un nouveau statut en vertu de l'article 7(2) de la Loi pendant la période de validité de son permis. Ce statut comporte des avantages considérables, notamment la protection contre l'expulsion, que le détenteur du permis peut s'attendre raisonnablement à conserver pendant la période de validité de son permis. En l'espèce, le requérant pouvait légitimement espérer demeurer au Canada pendant un an et y exercer un emploi. Il en découle d'autres expectatives et

Per MacKay D.J. (dissenting): The decision was purely administrative. Sections 5 and 7 of the *Immigration Act* enumerate classes of persons who may or may not enter and remain in Canada, and rights of appeal are provided. Section 8 refers to a separate and distinct class. The Act does not provide for a hearing or appeal of any kind with respect to a Ministerial order refusing to grant, or cancelling a permit. It does not provide (subject to section 8(1)(a) and (b)) for classes of persons or purposes for which persons may be granted a permit, nor are there provisions limiting or restricting the Minister's authority to cancel a permit, or for a hearing or appeal. Parliament did not intend that there should be a hearing before the issuing of an order cancelling a Minister's permit. And, if this conclusion is wrong, by reasons of the procedure followed here, applicant was not deprived of an opportunity to contest the order and oppose a deportation order.

Schmidt v. Secretary of State [1969] 2 Ch. 149, agreed with. *Howarth v. National Parole Board* [1976] 1 S.C.R. 453 and *Ex parte McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168, distinguished.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

J. V. Toolsie for applicant.
K. Braid for respondent.

SOLICITORS:

J. V. Toolsie, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of E. Timmins, Immigration Officer-in-Charge of the Canada Immigration Division at Kitchener, Ontario, to cancel a permit granted by him as the designee of the respondent, pursuant to section 8 of the *Immigration Act*, which authorized the applicant to remain in Canada and to engage in employment during the period it remained in force namely, until June 10, 1976.

l'annulation qui l'en priverait sans lui permettre de se faire entendre semble être une mesure injuste. Le défaut d'accorder une audience au requérant constitue un déni d'un principe de justice naturelle.

Le juge suppléant MacKay (dissent): La décision était purement de nature administrative. Les articles 5 et 7 de la *Loi sur l'immigration* énumèrent des catégories de personnes qui peuvent ou ne peuvent pas entrer et demeurer au Canada, et il y a un droit d'appel. L'article 8 vise une catégorie particulière et distincte. La Loi ne prévoit ni la tenue d'une audience ni d'appel quelconque en ce qui concerne une ordonnance ministérielle refusant d'accorder un permis ou en annulant un. La Loi reste muette (sous réserve des articles 8(1)(a) et (b)) au sujet de catégories de personnes pouvant obtenir un permis ministériel et sur les fins justifiant la délivrance d'un tel permis. En outre, la Loi n'apporte aucune limitation ou restriction au pouvoir du Ministre d'annuler un permis ni ne mentionne d'audience ou d'appel. Le Parlement n'a pas envisagé la tenue d'une audience avant que soit rendue une ordonnance annulant un permis du Ministre. Et si cette conclusion est erronée, en raison de la procédure suivie en l'espèce, le requérant n'a pas été privé de la possibilité de contester la validité de l'ordonnance d'annulation ni de la possibilité de s'opposer à une ordonnance d'expulsion.

Arrêt approuvé: *Schmidt c. Secretary of State* [1969] 2 Ch. 149. Distinction faite avec les arrêts: *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* [1976] 1 R.C.S. 453 et *Ex parte McCaud* [1965] 1 C.C.C. 168.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

J. V. Toolsie pour le requérant.
K. Braid pour l'intimé.

PROCUREURS:

J. V. Toolsie, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE URIE: Cette demande, présentée en vertu de l'article 28, vise à l'examen et à l'annulation d'une décision de E. Timmins, fonctionnaire supérieur de l'immigration du Centre d'immigration du Canada à Kitchener, annulant le permis qu'il avait accordé à titre de représentant de l'intimé, conformément à l'article 8 de la *Loi sur l'immigration*. Ce permis autorisait le requérant pendant sa période de validité, c'est-à-dire jusqu'au 10 juin 1976, à demeurer au Canada et à y exercer un emploi.

The letter notifying the applicant of the cancellation is dated March 25, 1976 and reads as follows:

Federal Building—Second Floor
(telephone 744-4161)

Manpower and Immigration Main-d'œuvre
et Immigration et Immigration

Your File Votre référence
Our File Notre référence
3458-33491

15 Duke Street East,
Kitchener, Ontario,
N2H 1A2,
March 25, 1976.

Mr. Latchman Hardayal,
57 Main Street,
Apt. 8,
Cambridge (G), Ontario.

Dear Mr. Hardayal:

Whereas pursuant to subsection (1) of Section 8 of the Immigration Act, a permit was issued on June 11, 1975, authorizing you to remain in Canada until 10th June, 1976.

Take notice that pursuant to subsection (3) of Section 8 of the said Act, I hereby cancel the said permit, I having been authorized by the Minister of Manpower and Immigration pursuant to Section 2 and Section 67 of the Act to cancel such Permit.

Dated at Kitchener, Province of Ontario,
this twenty-fifth day of March, 1976.

Yours truly,

"E. Timmins"

E. Timmins,
Officer-In-Charge,
Canada Immigration Centre.

It will be noted that the notice did not contain a reason for the cancellation nor did it give the applicant an opportunity to make representations with respect thereto prior to its implementation. However the letter accompanying the notice stated in part:

On June 2, 1975 an application was accepted from your wife, Mrs. Patsey Elizabeth Hardayal, nee Quigley. Since you are no longer living as a married couple with your sponsor, we have terminated processing of the application. Attached is a letter officially cancelling your Minister's Permit. As you no longer have status in Canada you are requested to leave Canada forthwith.

Presumably, the Ministerial permit had originally been granted on the basis of the sponsorship application made by the applicant's wife and the

La lettre informant le requérant de l'annulation de son permis porte la date du 25 mars 1976 et se lit comme suit:

[TRADUCTION]

^a Immeuble fédéral—2^e étage
(téléphone 744-4161)

Manpower and Immigration Main-d'œuvre
et Immigration et Immigration

Your file Votre référence
Our file Notre référence
3458-33491

15 est, rue Duke
Kitchener (Ontario)
N2H 1A2
Le 25 mars 1976.

^c M. Latchman Hardayal,
57, rue Main,
Appartement 8,
Cambridge (G) (Ontario).

Monsieur,

^d Attendu que conformément au paragraphe (1) de l'article 8 de la Loi sur l'immigration, un permis a été délivré le 11 juin 1975 vous autorisant à demeurer au Canada jusqu'au 10 juin 1976.

^e Soyez avisé que conformément au paragraphe (3) de l'article 8 de ladite loi, j'annule ledit permis par les présentes, étant autorisé à le faire par le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration en vertu des articles 2 et 67 de la Loi.

Fait à Kitchener, Province de l'Ontario,
le 25 mars 1976.

^f Veuillez agréer l'expression
de mes sentiments distingués.
«E. Timmins»

^g E. Timmins
Fonctionnaire supérieur de l'immigration
Centre d'immigration du Canada.

^h Soulignons que l'avis reste muet sur le motif de cette mesure et n'offre pas au requérant la possibilité de présenter des observations à son sujet avant que l'annulation du permis ne prenne effet. Toutefois, la lettre jointe à l'avis disait notamment:

ⁱ [TRADUCTION] Une demande présentée par votre épouse, M^{me} Patsey Elizabeth Hardayal, née Quigley, a été acceptée le 2 juin 1975. Puisque vous ne vivez plus maritalement avec votre répondante, nous avons mis fin à l'étude de la demande. Vous trouverez ci-jointe une lettre annulant officiellement le permis que le Ministre vous a accordé. Puisque vous ne réunissez plus les qualités nécessaires pour demeurer au Canada, vous devez quitter le pays immédiatement.

^j Il y a lieu de croire que le permis du Ministre avait initialement été accordé parce que l'épouse du requérant avait demandé à le parrainer et que

cancellation was due to the fact that the parties were no longer living together.

The respondent moved to quash the section 28 application on the ground that this Court has no jurisdiction to entertain such an application. This motion will be dealt with first.

Section 8 of the *Immigration Act* reads as follows:

8. (1) The Minister may issue a written permit authorizing any person to enter Canada or, being in Canada, to remain therein, other than

(a) a person under order of deportation who was not issued such a written permit before the 13th day of November 1967, or

(b) a person in respect of whom an appeal under section 17 of the *Immigration Appeal Board Act* has been taken that has not been successful.

(2) A permit shall be expressed to be in force for a specified period not exceeding twelve months.

(3) The Minister may at any time, in writing, extend or cancel a permit.

(4) The Minister may, upon the cancellation or expiration of a permit, make a deportation order respecting the person concerned.

(5) The Minister shall submit to Parliament within thirty days of the commencement of the first session of Parliament in each year a report showing all permits, with particulars thereof issued during the preceding calendar year. R.S., c. 325, s. 8; 1966-67, c. 90, s. 26.

The respondent takes the position that any decision made by the Minister or his designee¹ pursuant to section 8 is purely administrative in nature and is not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Thus, such a decision is not subject to review under section 28 of the *Federal Court Act*.

On the other hand, as I understood the argument of counsel for the applicant, while undoubtedly any such decision was administrative in nature, the cancellation of a permit, the granting of which conferred upon the recipient certain rights, could only be made on a quasi-judicial basis. Only making his decision on such a basis could ensure, as a matter of fairness, that the acquired rights, no matter how limited in nature, were not taken away from him without notice and

¹ The applicant conceded that the Minister properly designated the Officer-In-Charge to act in his place.

son annulation résulte du fait que les parties ne vivent plus ensemble.

L'intimé a demandé l'annulation de la demande présentée en vertu de l'article 28 au motif que cette cour n'a pas la compétence pour connaître d'une telle demande. Nous traiterons en premier lieu de cette requête.

L'article 8 de la *Loi sur l'immigration* prévoit que:

8. (1) Le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant toute personne à entrer au Canada, ou, étant dans ce pays, à y demeurer, à l'exclusion

a) d'une personne visée par une ordonnance d'expulsion à qui un tel permis n'a pas été délivré avant le 13 novembre 1967, ou

b) d'une personne au sujet de laquelle a été interjeté, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, un appel qui a été rejeté.

(2) Un permis doit porter qu'il est en vigueur pour une période déterminée d'au plus douze mois.

(3) Le Ministre peut toujours, par écrit, proroger la validité d'un permis ou l'annuler.

(4) Le Ministre peut, lors de l'annulation ou l'expiration d'un permis, rendre une ordonnance d'expulsion concernant la personne en cause.

(5) Le Ministre doit soumettre au Parlement, dans les trente jours de l'ouverture de la première session parlementaire de chaque année, un rapport indiquant tous les permis délivrés au cours de l'année civile précédente, ainsi que les détails pertinents. S.R., c. 325, art. 8; 1966-67, c. 90, art. 26.

L'intimé estime que toute décision prise par le Ministre ou son représentant¹ en vertu de l'article 8 est de nature purement administrative et n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Par conséquent, une telle décision ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

D'autre part, si je ne me trompe, l'avocat de l'appelant fait valoir que même si incontestablement une telle décision est de nature administrative, l'annulation d'un permis dont l'octroi a conféré au bénéficiaire certains droits, ne peut être décidée que selon un processus quasi judiciaire. Seule cette façon d'agir peut assurer, en toute justice, que le requérant ne se verra pas privé des droits qu'il a acquis, si limités soient-ils, sans avis et sans possibilité de se faire entendre (bien que ce

¹ Le requérant a concédé que le Ministre a régulièrement désigné le fonctionnaire supérieur pour agir à sa place.

without the right to be heard (though not necessarily by way of an oral hearing).

In response to those submissions it should first be observed that on its face there is nothing in section 8 which expressly imposes any duty of the kind suggested, on the Minister. The section clearly gives the Minister a broad discretionary power to grant, extend or cancel a permit to enter or remain in Canada. Such a power, couched in the language of the section, equally clearly, is purely administrative in nature. It is important to note, I think, that the section appears to provide a code by itself on the subject of entering or remaining in Canada under permit which code is distinct from the other provisions of the Act relating to "entry"² under normal or ordinary circumstances. The permit under section 8 is an exercise of a discretion vested in the Minister and apparently is granted in special or extraordinary circumstances, the nature of which are not specified in the section. Nor are any procedures laid down, nor stipulations limiting the exercise of the discretion imposed, (except with respect to the term of the permit) nor are any rights of appeal granted which might have the effect of implying that a person affected by the Ministerial decision is entitled to be heard. (There is, of course, no express provision prohibiting such a hearing.) The section indeed does not include anything that either expressly or by implication, suggests that a "hearing" of some kind, not necessarily oral, shall be held before the discretion is exercised.

That, however, does not end the matter since it may be that where, as here, it is proposed that a permit which expressly grants to the holder certain rights from which other benefits naturally flow, is to be cancelled, the statute may imply that there be such a "hearing" because fairness requires that the permit holder not be deprived of those rights and benefits without an opportunity to make submissions. Lord Denning M.R. in *Schmidt v. Secretary of State, Home Affairs*³ put the proposition in this fashion:

² Section 2. "entry" means the lawful admission of a non-immigrant to Canada for a special or temporary purpose and for a limited time.

³ [1969] 2 Ch. 149 at p. 170.

ne soit pas nécessairement par voie d'audition orale).

En réponse à ces allégations, il faut tout d'abord observer que rien dans le libellé de l'article 8 n'impose expressément au Ministre un devoir de ce genre. Cet article donne clairement au Ministre un pouvoir discrétionnaire étendu lorsqu'il s'agit d'accorder, de proroger la validité ou d'annuler un permis autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer. La rédaction de l'article indique tout aussi clairement que ce pouvoir est de nature administrative. Je crois important de souligner que l'article en question semble en lui-même établir un code applicable aux personnes entrant ou demeurant au Canada en vertu d'un permis, ce code étant distinct des autres dispositions de la Loi relatives à l'«entrée»² dans des circonstances normales ou ordinaires. Le permis accordé aux termes de l'article 8 résulte de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au Ministre et n'est apparemment octroyé que dans des circonstances spéciales ou extraordinaires, que l'article ne précise pas. L'article en question n'impose aucune formalité à observer ni aucune condition limitant l'exercice du pouvoir discrétionnaire (sauf en ce qui concerne la durée du permis), pas plus qu'il n'accorde de droit d'appel laissant supposer qu'une personne visée par la décision ministérielle a le droit de se faire entendre. (Bien sûr, aucune disposition expresse n'interdit une telle audience.) En fait, rien dans cet article ne laisse entendre, expressément ou implicitement, qu'il faille tenir une «audience», orale ou autre, avant d'exercer ce pouvoir discrétionnaire.

Cependant, la question n'en est pas réglée pour autant; en effet, il se peut que, lorsqu'on envisage d'annuler un permis accordant expressément au titulaire certains droits dont découlent naturellement d'autres avantages, comme c'est ici le cas, la loi implique la tenue d'une telle «audience» parce que la justice exige que le titulaire du permis ne soit pas privé de ces droits et avantages sans avoir la possibilité de présenter des observations. Lord Denning, maître des rôles, a formulé ainsi la question dans l'arrêt *Schmidt c. Secretary of State, Home Affairs*³:

² Article 2. «entrée» signifie l'admission légale d'un non-immigrant au Canada, à une fin spéciale ou temporaire et pour un temps limité;

³ [1969] 2 Ch. 149, à la p. 170.

I quite agree, of course, that where a public officer has power to deprive a person of his liberty or his property, the general principle is that it is not to be done without his being given an opportunity of being heard and of making representations in his own behalf. . . . The speeches in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40 show that an administrative body may, in a proper case, be bound to give a person who is affected by their decision an opportunity of making representations. It all depends on whether he has some right or interest, or, I would add, some legitimate expectation, of which it would not be fair to deprive him without hearing what he has to say.

In that case Lord Denning was dealing with the refusal of the Home Secretary to extend the permits of two aliens to continue their studies in the United Kingdom after their permits had expired. At page 171 he made this further statement:

He [the alien] has no right to enter this country except by leave: and, if he is given leave to come for a limited period, he has no right to stay for a day longer than the permitted time. If his permit is revoked *before* the time limit expires, he ought, I think, to be given an opportunity of making representations: for he would have a legitimate expectation of being allowed to stay for the permitted time. Except in such a case, a foreign alien has no right—and, I would add, no legitimate expectation—of being allowed to stay. He can be refused without reasons given and without a hearing. Once his time has expired, he has to go.

While undoubtedly Lord Denning's reference to the right to make representations in the case of revocation of a permit was *obiter dictum* in the circumstances of the case before him, it seems to me to represent the principle applicable in applying section 8. I have therefore concluded that a decision to cancel an entry permit falls within the class of administrative decisions that must be made on a quasi-judicial basis. It follows then that it is subject to review by this Court on a section 28 application. The motion to quash the applicant's application ought, therefore, to be dismissed.

Although it was not referred to us during the argument of the appeal, in reaching this conclusion I am not unmindful of the decision in *Howarth v. National Parole Board*⁴ which may at first seem decisive of the question. It seems to me, however, that questions relating to the granting of parole and its revocation are in a different class from immigration decisions. Critical to the decision in

[TRADUCTION] Bien sûr, je conviens que lorsqu'un fonctionnaire a le pouvoir de priver une personne de sa liberté ou de ses biens, le principe général veut que ce pouvoir ne soit pas exercé sans que l'intéressé ait eu la possibilité de se faire entendre et de présenter des observations à sa décharge. . . . Les plaidoiries dans l'affaire *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40 montrent qu'un organisme administratif peut, dans un cas approprié, être tenu d'accorder à une personne dont les droits sont atteints par sa décision, la possibilité de présenter des observations. Tout dépend si cette personne a certains droits ou intérêts en cause ou, j'ajouterais, quelques espérances légitimes, dont il serait injuste de la priver sans entendre ce qu'elle a à dire.

Dans cet arrêt, le lord juge Denning traitait du refus du ministre de l'Intérieur de proroger les permis de deux étrangers pour leur permettre de poursuivre leurs études au Royaume-Uni après l'expiration de ces permis. Il ajoutait à la page 171:

[TRADUCTION] Il [l'étranger] n'a le droit d'entrer dans ce pays que s'il y est autorisé; et s'il est autorisé à y demeurer pour une période limitée, il ne peut dépasser ce délai d'une seule journée. Si son permis est révoqué *avant* l'expiration du délai, j'estime qu'il devrait avoir la possibilité de présenter des observations, car il est en droit de s'attendre à pouvoir rester pendant le délai qui lui a été accordé. Excepté ce cas particulier, un étranger n'a aucunement le droit qu'on lui permette de rester—ni, ajouterai-je, peut-il légitimement l'espérer. On peut le refouler sans lui donner de raison et sans lui accorder d'audience. A l'expiration de son permis, il doit partir.

Il est certain, vu les faits en cause dans l'affaire dont il était saisi, que lord Denning n'a mentionné que de façon incidente le droit de présenter des observations dans le cas de la révocation d'un permis; toutefois, il me semble qu'il a exprimé ainsi le principe qui s'impose en matière d'application de l'article 8. Je conclus donc que la décision d'annuler un permis d'entrée tombe dans la catégorie des décisions administratives soumises à un processus quasi judiciaire et qu'elle est susceptible d'examen par cette cour en vertu de l'article 28. Par conséquent, il faut rejeter la requête visant à annuler la demande du requérant.

Bien qu'il n'en ait pas été fait mention au cours des débats sur l'appel, je n'oublie pas, en concluant de la sorte, la décision rendue dans l'affaire *Howarth c. La commission nationale des libérations conditionnelles*⁴ qui, à première vue, semble trancher la question de façon décisive. Cependant, j'estime que les questions relatives à l'octroi de la libération conditionnelle et à sa révocation sont

⁴ [1976] 1 S.C.R. 453.

⁴ [1976] 1 R.C.S. 453.

the *Howarth* case, relying as it does on *Ex parte McCaud*⁵ is the concept of parole as being the service of a sentence while on release under parole conditions rather than service of the sentence in a penal institution. In *McCaud* it was decided that a decision as to the place and conditions of the service of a sentence is purely administrative. A paroled inmate remains an inmate. Speaking with reference to *McCaud*, Mr. Justice Pigeon said in *Howarth* at page 473:

In my view, no case was made for reconsidering that decision. I fail to see how the enactment of the *Federal Court Act* could be considered as having the effect of changing the law in that respect, s. 28(1) clearly refers to the law as it stood at the time. The law concerning the duty of the Parole Board in making a decision on a parole had been conclusively determined by a recent judgment of this Court. Parliament should not be presumed to have acted in ignorance of that determination. In *North British Railway v. Budhill Coal and Sandstone Company* ([1910] A.C. 116), Lord Loreburn said (at p. 127): "When an Act of Parliament uses a word which has received a judicial construction it presumably uses it in the same sense".

An alien with a Minister's permit, on the other hand, acquires a new status under subsection 7(2) of the *Immigration Act*, the status of a non-immigrant for the period limited by the permit. This status carries with it very substantial advantages, including freedom from the possibility of deportation while the permit remains valid, advantages which the permit holder has a reasonable expectation of retaining during the period designated in the permit.

Dealing with the merits of the application, it seems to me that, to use Lord Denning's phrase, the legitimate expectation of the applicant in this case was that he could stay in Canada for a year and accept employment. From this flows the expectation that he could, for example, acquire accommodation, household effects and other amenities of life for his period of residence in this country. A cancellation which will deprive him of these expectations without permitting him to make representations in respect of the proposed cancella-

⁵ [1965] 1 C.C.C. 168. See also *Mitchell v. The Queen* (1976) 24 C.C.C. (2d) 241 (S.C.C.).

d'une catégorie différente des décisions rendues en matière d'immigration. Dans l'affaire *Howarth*, où l'on s'est appuyé sur l'arrêt *Ex parte McCaud*⁵, la décision se fondait sur le concept selon lequel la libération conditionnelle est une peine purgée en liberté conditionnelle au lieu de l'être dans une institution pénitentiaire. L'arrêt *McCaud* a statué qu'une décision relative au lieu et aux conditions de l'exécution d'une peine est purement administrative. Un détenu à liberté conditionnelle reste un détenu. Voici ce que disait le juge Pigeon, à la page 473 de l'arrêt *Howarth*, à propos de l'arrêt *McCaud*:

A mon sens, il n'est pas démontré qu'il y ait lieu de reconsidérer l'arrêt. Je ne vois rien dans la *Loi sur la Cour fédérale* qui puisse être considéré comme emportant modification du droit à cet égard. Le par. (1) de l'art. 28 se rapporte clairement au droit tel qu'il existait lorsqu'on l'a édicté. Au sujet des devoirs de la Commission des libérations conditionnelles statuant sur une libération conditionnelle, il venait d'être fixé définitivement par un jugement récent de cette Cour. On ne doit pas présumer que le Parlement a légiféré sans en tenir compte. Dans l'arrêt *North British Railway v. Budhill Coal and Sandstone Company* ([1910] A.C. 116), lord Loreburn a dit (à la p. 127): [TRADUCTION] «Lorsque, dans une loi du Parlement, on trouve un mot que les tribunaux ont déjà interprété, il y a lieu de présumer qu'il y est pris dans ce sens-là».

D'un autre côté, un étranger détenteur d'un permis du Ministre, acquiert un nouveau statut en vertu du paragraphe (2) de l'article 7 de la *Loi sur l'immigration*, savoir, celui de non-immigrant pendant la période de validité de son permis. Ce statut comporte des avantages considérables, notamment la protection contre la possibilité d'une expulsion tant que le permis est en vigueur, avantages que le détenteur du permis peut s'attendre raisonnablement à conserver pendant la période de validité de son permis.

Pour ce qui est du fond de la demande, il me semble, pour reprendre l'expression de lord Denning, que le requérant en l'espèce pouvait légitimement espérer demeurer au Canada pendant une année et accepter un emploi. Il en découle donc qu'il pouvait, par exemple, se loger et acquérir des articles de ménage et autres commodités de la vie pendant sa période de résidence au Canada. J'estime injuste une mesure qui le priverait de toutes ces expectatives sans lui permettre de présenter des observations sur l'annulation projetée (qui peut

⁵ [1965] 1 C.C.C. 168. Voir aussi l'arrêt *Mitchell c. La Reine* (1976) 24 C.C.C. (2^e) 241 (C.S.C.).

tion (the reason given for which may be based on erroneous information) seems to me to lack the element of fairness. It follows then that the failure to give the applicant in this case a reasonable opportunity to make representations constitutes a denial of a principle of natural justice, and, accordingly, the section 28 application should be granted and the matter referred back to the Minister for determination after having given the applicant a reasonable opportunity to make submissions on the proposed cancellation of his permit.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACKEY D.J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside the cancellation of a Minister's permit issued to the applicant under section 8 subsection (1) of the *Immigration Act* on the grounds:

(1) that the applicant was not given a hearing before the cancellation order was made, and

(2) that there were no grounds on which the cancellation order could be justified. (The permit and the order cancelling it were issued by an officer of the department duly authorized by the Minister.)

The respondent applies to quash the application on the ground that an order of the Minister cancelling a permit is a discretionary administrative order of a political nature and the Minister is not obliged to hold a hearing before issuing an order of cancellation of a permit and that, this being so, the applicant has no remedy under section 28.

It is my view that the question of whether the Minister may issue an order cancelling a permit without a hearing depends on the terms of the statute authorizing the making of the order.

The *Immigration Act* is a complete code as to the right of persons, who are not Canadian citizens, to enter or remain in Canada.

être fondée sur un faux renseignement). Il s'ensuit que le défaut d'accorder au requérant la possibilité raisonnable de présenter des observations constitue un déni d'un principe de justice naturelle. En conséquence, il faut accueillir la demande présentée en vertu de l'article 28 et renvoyer la question au Ministre aux fins d'une décision après que le requérant ait eu la possibilité raisonnable de présenter des observations relatives à l'annulation proposée de son permis.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris à ces motifs.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à annuler l'annulation d'un permis du Ministre délivré au requérant conformément au paragraphe (1) de l'article 8 de la *Loi sur l'immigration* aux motifs que:

(1) on n'a pas accordé d'audience au requérant avant de rendre l'ordonnance d'annulation, et

(2) aucun motif ne justifiait l'ordonnance d'annulation. (Le permis a été délivré et l'ordonnance l'annulant a été rendue par un fonctionnaire du ministère dûment autorisé par le Ministre.)

L'intimé demande l'annulation de la requête en alléguant que l'annulation d'un permis par le Ministre est une décision administrative discrétionnaire de nature politique, que le Ministre n'a pas à tenir d'audience avant de rendre une ordonnance d'annulation d'un permis et que, cela étant, le requérant n'est pas fondé à obtenir redressement en vertu de l'article 28.

Selon moi, la question de savoir si le Ministre peut annuler un permis sans accorder d'audience dépend des dispositions de la loi l'autorisant à rendre une telle ordonnance.

La *Loi sur l'immigration* constitue un code complet régissant le droit de ceux qui ne sont pas citoyens canadiens d'entrer au Canada et d'y demeurer.

Section 5 of the Act enumerates the classes of such persons who are not to be admitted to Canada. Section 7 enumerates the classes of non-immigrants who may be allowed to enter and remain in Canada.

As to both these classes of persons, the Act provides that they are entitled to a hearing before being refused admittance or, being in Canada, are ordered deported. They have rights of appeal in certain classes of cases to the Immigration Appeal Board, and in all other cases under these sections are entitled to apply under section 28 of the *Federal Court Act* to have the validity of a hearing by a Special Inquiry Officer pursuant to a report under sections 18 and 22 of the Act or of a deportation order made after such a hearing, determined.

Section 8 of the *Immigration Act* has reference to a separate and distinct class of persons than those enumerated in sections 5 and 7. That section is as follows:

8. (1) The Minister may issue a written permit authorizing any person to enter Canada, or, being in Canada, to remain therein, other than

(a) a person under order of deportation who was not issued such a written permit before the 13th day of November 1967, or

(b) a person in respect of whom an appeal under section 17 of the *Immigration Appeal Board Act* has been taken that has not been successful.

(2) A permit shall be expressed to be in force for a specified period not exceeding twelve months.

(3) The Minister may at any time, in writing, extend or cancel a permit.

(4) The Minister may, upon the cancellation or expiration of a permit, make a deportation order respecting the person concerned.

(5) The Minister shall submit to Parliament within thirty days of the commencement of the first session of Parliament in each year a report showing all permits, with particulars thereof, issued during the preceding calendar year. R.S., c. 325, s. 8, 1966-67, c. 90, s. 26.

There is no provision or procedure in the Act for a hearing or an appeal of any kind in respect of a Ministerial order refusing to grant or cancelling a permit. Under section 8 the only obligation of the Minister is under subsection (5), to submit to Parliament in each year, a report showing all permits, with particulars thereof, issued during the

L'article 5 de la Loi énumère les catégories de personnes qui ne peuvent être admises au Canada et l'article 7 les catégories de non-immigrants qui peuvent entrer et demeurer au Canada.

La Loi prévoit que les personnes appartenant à ces deux catégories ont droit à une audience avant de se voir refuser l'entrée au Canada ou, si elles y sont déjà, avant d'être expulsées. Dans certains cas, elles peuvent en appeler à la Commission d'appel de l'immigration et dans tous les autres cas prévus dans ces articles, elles peuvent demander, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'examen de la validité d'une audience tenue par un enquêteur spécial par suite d'un rapport présenté conformément aux articles 18 et 22 de la Loi ou de la validité d'une ordonnance d'expulsion rendue après une telle audience.

L'article 8 de la *Loi sur l'immigration* vise une catégorie particulière, distincte des catégories décrites aux articles 5 et 7. En voici le libellé:

8. (1) Le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant toute personne à entrer au Canada, ou, étant dans ce pays, à y demeurer, à l'exclusion

a) d'une personne visée par une ordonnance d'expulsion à qui un tel permis n'a pas été délivré avant le 13 novembre 1967, ou

b) d'une personne au sujet de laquelle a été interjeté, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, un appel qui a été rejeté.

(2) Un permis doit porter qu'il est en vigueur pour une période déterminée d'au plus douze mois.

(3) Le Ministre peut toujours, par écrit, proroger la validité d'un permis ou l'annuler.

(4) Le Ministre peut, lors de l'annulation ou l'expiration d'un permis, rendre une ordonnance d'expulsion concernant la personne en cause.

(5) Le Ministre doit soumettre au Parlement, dans les trente jours de l'ouverture de la première session parlementaire de chaque année, un rapport indiquant tous les permis délivrés au cours de l'année civile précédente, ainsi que les détails pertinents. S.R., c. 325, art. 8; 1966-67, c. 90, art. 26.

La Loi ne prévoit ni la tenue d'une audience ni d'appel quelconque en ce qui concerne une ordonnance ministérielle refusant d'accorder un permis ou en annulant un. En vertu de l'article 8, la seule obligation imposée au Ministre est celle dont fait état le paragraphe (5), à savoir l'obligation de soumettre chaque année au Parlement un rapport

preceding year. Particulars of a permit would include an order of cancellation.

Unlike the provisions in respect of section 7, the Act makes no provision (subject to paragraphs (a) and (b) of section 8(1)), for the classes of persons or the purposes for which persons may be granted a Minister's permit nor are there any provisions in the Act limiting or restricting the Minister's authority to cancel a permit or for a hearing or appeal in respect of such orders; whereas the Act specifies the grounds on which persons admitted under section 7 may be required to leave or be deported before the period for which they were admitted has expired and as I have said provides for a hearing before a Special Inquiry Officer whose decision may be brought into question on a section 28 application.

Section 28(1) of the *Federal Court Act* is as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission, or other tribunal, upon the ground that the board, commission, or tribunal . . .

I am of the opinion that the order of the Minister cancelling the applicant's permit falls within the exception to the jurisdiction of the Court in that it was a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In the present case, the Minister did not make an order of deportation under section 8 subsection (4).

The cancellation order dated March 25, 1976, together with a letter bearing the same date was sent to the applicant. The letter is as follows:

Dear Mr. Hardayal:

Reference is made to your application for admission to Canada as an immigrant.

indiquant tous les permis délivrés au cours de l'année civile précédente, ainsi que les détails pertinents. Ces détails comprendraient une ordonnance d'annulation.

^a Contrairement aux dispositions de l'article 7, la Loi reste muette (sous réserve des alinéas a) et b) de l'article 8(1)) sur les catégories de personnes pouvant obtenir un permis ministériel et sur les fins justifiant la délivrance d'un tel permis. En outre, la Loi n'apporte aucune limitation ou restriction au pouvoir du Ministre d'annuler un permis ni ne mentionne d'audience ou d'appel à l'égard d'une ordonnance d'annulation, alors qu'elle spécifie les motifs pour lesquels des personnes admises à entrer au Canada en vertu de l'article 7 peuvent être forcées de partir ou être expulsées avant l'expiration de la période pendant laquelle elles avaient été autorisées à demeurer au pays et qu'en outre, comme je l'ai dit, elle prévoit la tenue d'une audience devant un enquêteur spécial, dont la décision peut être contestée sur demande présentée en vertu de l'article 28.

^e L'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* se lit comme suit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal . . .

^g Je suis d'avis que l'ordonnance rendue par le Ministre annulant le permis du requérant tombe sous l'exception à la compétence de la Cour en ce qu'elle est une décision ou une ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

ⁱ En l'instance, le Ministre n'a pas rendu une ordonnance d'expulsion conformément au paragraphe (4) de l'article 8.

L'ordonnance d'annulation datée du 25 mars 1976 et une lettre datée du même jour ont été adressées au requérant. Voici le libellé de la lettre.

^j [TRADUCTION] Monsieur,

Les présentes font suite à votre demande d'admission au Canada à titre d'immigrant.

On June 2, 1975 an application was accepted from your wife, Mrs. Patsey Elizabeth Hardayal, nee Quigley. Since you are no longer living as a married couple with your sponsor, we have terminated processing of the application. Attached is a letter officially cancelling your Minister's Permit. As you no longer have status in Canada you are requested to leave Canada forthwith.

If for any reason you do not leave Canada, it is incumbent upon you to report forthwith to an Immigration Officer, in order to comply with subsection 7(3) of the Immigration Act, which reads as follows:

"Where any person who entered Canada as a non-immigrant ceases to be a non-immigrant or to be in the particular class in which he was admitted as a non-immigrant, and, in either case, remains in Canada he shall forthwith report such facts to the nearest Immigration Officer and present himself for examination at such place and time as he may be directed and shall, for the purposes of the examination and all other purposes under this Act, be deemed to be a person seeking admission to Canada."

Yours very truly,

(signature)

E. Timmins,
Officer-In-Charge,
Canada Immigration Centre.

Encl.

This letter gave the applicant two options: (1) to comply with the order and leave the country voluntarily, or (2) to remain in the country until an inquiry was held and at that inquiry to challenge the validity of the cancellation order and oppose the making of a deportation order.

The applicant did not leave and on March 30th, a section 22 report was made and on March 31st an inquiry was commenced by a Special Inquiry Officer to determine whether he should be deported as a result of the cancellation order. The inquiry was partly heard, was adjourned and has not been completed, the present application under section 28 having in the meantime, been brought.

At the inquiry counsel for the applicant stated, as he did on the hearing in this Court, that he was not disputing the fact that his client had separated from his wife, he took the position, in addition to his complaint that no hearing had been held before the cancellation order was issued, that the fact of his client's separation from his wife did not justify the cancellation of his permit.

Une demande présentée par votre épouse, M^{me} Patsey Elizabeth Hardayal, née Quigley, a été acceptée le 2 juin 1975. Puisque vous ne vivez plus maritalement avec votre répondante, nous avons mis fin à l'étude de la demande. Vous trouverez ci-jointe une lettre annulant officiellement le permis que le Ministre vous a accordé. Puisque vous ne réunissez plus les qualités nécessaires pour demeurer au Canada, vous devez quitter le pays immédiatement.

Si, pour une raison quelconque, vous ne quittez pas le Canada, vous devez en faire immédiatement rapport à un fonctionnaire à l'immigration, conformément au paragraphe (3) de l'article 7 de la Loi sur l'immigration, qui se lit ainsi:

«Lorsqu'une personne qui est entrée au Canada en qualité de non-immigrant cesse d'être un non-immigrant ou d'appartenir à la catégorie particulière dans laquelle elle a été admise à ce titre et, dans l'un ou l'autre cas, demeure au Canada, elle doit immédiatement signaler ces faits au fonctionnaire à l'immigration le plus rapproché et se présenter pour examen au lieu et au temps qui lui sont indiqués, et elle est réputée, pour les objets de l'examen et à toutes autres fins de la présente loi, une personne qui cherche à être admise au Canada.»

Veillez agréer l'expression
de mes sentiments distingués

(signature)

E. Timmins,
Fonctionnaire supérieur,
Centre d'immigration du Canada.

Pièce jointe.

Cette lettre offrait deux possibilités au requérant: (1) se soumettre à l'ordonnance et quitter le pays de plein gré, ou (2) demeurer au Canada jusqu'à la tenue d'une enquête et au cours de celle-ci, contester la validité de l'ordonnance d'annulation et s'opposer à ce que soit rendue une ordonnance d'expulsion.

Le requérant n'a pas quitté le Canada et a fait l'objet, le 30 mars, d'un rapport en application de l'article 22 et, le 31 mars, d'une enquête par un enquêteur spécial afin de juger s'il fallait expulser le requérant par suite de l'ordonnance d'annulation. L'enquête a été partiellement instruite, puis ajournée et n'a pas été terminée, car entre temps la présente demande en vertu de l'article 28 avait été introduite.

Au cours de l'enquête, l'avocat du requérant a déclaré, comme il l'a fait à l'audience devant cette cour, qu'il ne niait pas la séparation survenue entre son client et son épouse; mais, il a fait valoir, outre son objection au fait qu'aucune audience n'avait été tenue avant l'ordonnance d'annulation, que la séparation de son client et de son épouse ne justifiait pas l'annulation de son permis.

Having regard to the statutory provisions to which I have referred, it seems to me that Parliament did not intend that there should be a hearing before the issuing of an order cancelling a permit issued under section 8 of the Act.

If I am wrong in this conclusion, I am of the opinion that by reason of the procedure followed in this case the applicant has not been deprived of an opportunity to contest the validity of the cancellation order and oppose an order of deportation.

For these reasons, I would allow the respondent's motion and quash the section 28 application.

Compte tenu des dispositions législatives que j'ai mentionnées, il me semble que le Parlement n'a pas envisagé la tenue d'une audience avant que soit rendue une ordonnance annulant un permis délivré en vertu de l'article 8 de la Loi.

Si ma conclusion est erronée, je suis d'avis qu'en raison de la procédure suivie en l'espèce, le requérant n'a pas été privé de la possibilité de contester la validité de l'ordonnance d'annulation ni de la possibilité de s'opposer à une ordonnance d'expulsion.

Pour ces motifs, j'accueillerais la requête de l'intimé et j'annulerais la demande présentée en vertu de l'article 28.