

T-3116-76

T-3116-76

Emmanuel Okolakpa (Petitioner)

v.

G. Lanthier (Respondent)

and

Minister of Manpower and Immigration (Mis-en-cause)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, September 13, 1976; Ottawa, September 21, 1976.

Immigration—Petition for writ of prohibition against special inquiry—Inquiry ordered on basis of report identical to previous report leading to deportation order—Deportation order set aside by Federal Court of Appeal—Prohibition granted—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 18(1)(e)(iv) and (viii), 27(4)—Immigration Regulations, s. 35(2)—Federal Court Act, s. 28.

Petitioner is seeking a writ of prohibition to prevent the holding of a special inquiry to determine his status in Canada and an order requiring a determination of his application for a student visa. Petitioner entered Canada as a student and applied for an extension of his visa stating that he was not employed. It was subsequently ascertained that he had been employed, a report was made pursuant to section 18(1)(e)(iv) and he was ordered deported by a Special Inquiry Officer on the grounds that he had not sought the necessary written permission required by section 35(2) of the Regulations. The deportation order was set aside by the Federal Court of Appeal; no written reasons were given. A second report was then prepared by the same immigration officer, based on identical facts but invoking section 18(1)(e)(viii) and alleging that he entered Canada and had his visa extended by reason of false information. As a result, a new special inquiry was ordered. Petitioner argued that a special inquiry based on a report using the same facts but relying on a different subsection of the Act is contrary to natural justice in that it places him in double jeopardy.

Held, the second report cannot form the basis of a further special inquiry; the respondent is prohibited from holding such inquiry and is ordered forthwith to decide whether or not to grant the petitioner's application for an extension of his student visa. Any "subsequent report" and inquiry made pursuant to section 27(4) must be based on new information. Furthermore when the first deportation order was made the petitioner's visa had not expired and he could have appealed to the Immigration Appeal Board. Now that it has expired, he would have no grounds for seeking to quash a deportation order by the Immigration Appeal Board and would therefore be deprived of one of his recourses.

Emmanuel Okolakpa (Pétitionnaire)

c.

^a G. Lanthier (Intimé)

et

^b Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Mis-en-cause)

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 13 septembre 1976; Ottawa, le 21 septembre 1976.

Immigration—Requête visant à obtenir un bref de prohibition afin d'empêcher la tenue d'une enquête spéciale—Une nouvelle enquête est ordonnée à la suite d'un rapport fondé sur les mêmes faits qu'un rapport précédent ayant motivé une ordonnance d'expulsion—La Cour d'appel fédérale a annulé cette ordonnance d'expulsion—Le bref de prohibition est accordé—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 18(1)e)(iv) et (viii), 27(4)—Règlement sur l'immigration, art. 35(2)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Le pétitionnaire demande un bref de prohibition visant à empêcher la tenue d'une enquête spéciale pour déterminer son statut au Canada et une ordonnance exigeant que soit tranchée sa demande de visa d'étudiant. Le pétitionnaire est entré au Canada à titre d'étudiant et a demandé la prorogation de son visa en déclarant qu'il ne travaillait pas. On a par la suite constaté qu'il travaillait, un rapport a été fait en vertu de l'article 18(1)e)(iv) et l'enquêteur spécial a rendu une ordonnance d'expulsion au motif qu'il n'avait pas obtenu l'autorisation écrite nécessaire, en contravention de l'article 35(2) du Règlement. La Cour d'appel fédérale a annulé cette ordonnance sans rendre de motifs écrits. Un second rapport, fondé sur les mêmes faits, a alors été rédigé par le même fonctionnaire à l'immigration, invoquant cette fois l'article 18(1)e)(viii) et alléguant que le pétitionnaire est entré au Canada et a obtenu la prorogation de son visa par suite de faux renseignements. Suite à ce rapport, on a ordonné une nouvelle enquête spéciale. Le pétitionnaire prétend qu'une enquête spéciale fondée sur un rapport invoquant les mêmes faits tout en s'appuyant sur un paragraphe différent de la Loi est contraire à la justice naturelle et constitue une dualité de poursuites pour les mêmes faits.

Arrêt: le second rapport ne peut justifier une seconde enquête spéciale; il est défendu à l'intimé de tenir une autre enquête spéciale et il est déclaré que le pétitionnaire a droit sans délai à une décision relative à la demande de prorogation de son visa d'étudiant. Tout «rapport subséquent» et enquête ultérieure en vertu de l'article 27(4) doivent se fonder sur de nouveaux faits. En outre, à l'époque de la première ordonnance d'expulsion, le visa du pétitionnaire n'était pas encore expiré de sorte qu'il aurait pu interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration. Cependant, son visa n'est plus en vigueur, il ne pourrait pas soumettre à la Commission d'appel de l'immigration une demande d'annulation de l'ordonnance d'expulsion et il serait ainsi privé d'un de ses recourses.

Sadique v. Minister of Manpower and Immigration [1974] 1 F.C. 719, distinguished. *Kalicharan v. Minister of Manpower and Immigration* [1976] 2 F.C. 123 and *Anwar v. Minister of Manpower and Immigration* (unreported, A-422-75), discussed.

PETITION for writ of prohibition and order.

COUNSEL:

Julius Grey for petitioner.
R. Leger for respondent and mis-en-cause.

SOLICITORS:

Lapointe, Rosenstein, Konigsberg & Delorme,
Montreal, for petitioner.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent and mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: Petitioner seeks a writ of prohibition to prohibit the holding of a further special inquiry to determine his status in Canada and for an order requiring a determination on his application for a student visa. The facts are as follows:

On April 5, 1976, a special inquiry was held as the result of a report dated February 4, 1976 by R. A. Duval, an immigration officer under section 18 of the *Immigration Act*¹ stating that pursuant to subparagraph 18(1)(e)(iv) of the Act petitioner, being a student under section 7(1)(f) of the Act, had taken employment in Canada without written permission of an immigration officer contrary to section 35(2) of the Regulations. His status as a student had been extended on November 14, 1975 to August 31, 1976 at which time he had stated he was not working, but subsequently it was ascertained that he had been employed since September 16, 1975. The Special Inquiry Officer ordered his deportation by virtue of the said section 18(1)(e)(iv). This deportation order was set aside by judgment of the Court of Appeal dated June 15, 1976, no written reasons being given.

On July 3, 1976 the said R. Duval made another report based on identical facts but now invoking section 18(1)(e)(viii) alleging that he entered Canada by reason of false information given by

¹ R.S.C. 1970, c. I-2.

Distinction faite avec l'arrêt: *Sadique c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1974] 1 C.F. 719. Arrêts analysés: *Kalicharan c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 2 C.F. 123 et *Anwar c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* (non publié, A-422-75).

REQUÊTE visant l'obtention d'un bref de prohibition et d'une ordonnance.

AVOCATS:

Julius Grey pour le pétitionnaire.
R. Leger pour l'intimé et mis-en-cause.

PROCUREURS:

Lapointe, Rosenstein, Konigsberg & Delorme,
Montréal, pour le pétitionnaire.
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé et mis-en-cause.

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

LE JUGE WALSH: Le pétitionnaire demande un bref de prohibition visant à empêcher une autre enquête spéciale pour déterminer son statut au Canada et une ordonnance exigeant que soit tranchée sa demande de visa d'étudiant. Voici les faits:

Le 5 avril 1976, une enquête spéciale a été tenue à la suite d'un rapport daté du 4 février 1976 et rédigé par R. A. Duval, un fonctionnaire à l'immigration, conformément à l'article 18 de la *Loi sur l'immigration*¹; selon ce rapport, en vertu du sous-alinéa 18(1)(e)(iv) de la Loi, le pétitionnaire, un étudiant aux termes de l'article 7(1)(f) de la Loi, a accepté un emploi au Canada sans l'autorisation écrite d'un fonctionnaire à l'immigration, en contravention de l'article 35(2) du Règlement. Le 14 novembre 1975, son statut d'étudiant a été prorogé jusqu'au 31 août 1976, date à laquelle il a déclaré qu'il ne travaillait pas; cependant, on a par la suite constaté qu'il travaillait depuis le 16 septembre 1975. Un enquêteur spécial a donc rendu l'ordonnance d'expulsion en vertu de l'article 18(1)(e)(iv). Le 15 juin 1976, la Cour d'appel a annulé cette ordonnance sans rendre de motifs écrits.

Le 3 juillet 1976, ledit R. Duval a rédigé un second rapport fondé sur les mêmes faits mais invoquant cette fois l'article 18(1)(e)(viii); il est allégué que le pétitionnaire est entré au Canada

¹ S.R.C. 1970, c. I-2.

him in that at his examination on November 14, 1975 he stated that he was not employed in Canada and that on this basis he was issued the extension of his student visa. It is as a result of this second report that a new special inquiry has been ordered which petitioner seeks to prevent from proceeding by the present petition for a writ of prohibition.

Following the judgment setting aside the deportation order petitioner requested a prolongation of his student visa but was given no decision on this and instead was told to await a summons for a hearing. It is his contention that a hearing by a Special Inquiry Officer such as has now been ordered can only be held pursuant to a valid written report under section 18, and that the immigration officer having made such a valid written report on February 4, 1976 which led to the special inquiry ordering his deportation by virtue of failing to comply with section 18(1)(e)(iv) which was set aside by the Court of Appeal cannot, without any new facts, and for the same reasons now make a second report leading to a second special inquiry seeking his deportation by invoking section 18(1)(e)(viii) of the Act, and that to use the same facts but rely on a different subparagraph of the section of the Act in question is contrary to natural justice, and places petitioner in double jeopardy from a multiplicity of proceedings which if permitted could have no end, a new section being invoked and a new inquiry held each time a deportation order was set aside.

Section 18(1)(e)(iv) deals with a person other than a Canadian citizen or a person with a Canadian domicile who

(iv) was a member of a prohibited class at the time of his admission to Canada,

while subparagraph (viii) deals with such a person who

(viii) came into Canada or remains therein with a false or improperly issued passport, visa, medical certificate or other document pertaining to his admission or by reason of any false or misleading information, force, stealth or other fraudulent or improper means, whether exercised or given by himself or by any other person.

par suite de faux renseignements car à l'enquête du 14 novembre 1975, il a déclaré ne pas travailler au Canada et c'est sur la foi de cette déclaration que son visa d'étudiant a été renouvelé. Suite à ce rapport, on a ordonné une nouvelle enquête spéciale que le pétitionnaire cherche à éviter par le présent bref de prohibition.

Après le jugement annulant l'ordonnance d'expulsion, le pétitionnaire a demandé la prorogation de son visa d'étudiant mais aucune décision n'a été prise à ce sujet et on lui a dit d'attendre une sommation de comparaître. Il prétend qu'une enquête menée par un enquêteur spécial comme celle ordonnée en l'espèce, ne peut avoir lieu qu'à la suite d'un rapport écrit, valide et conforme à l'article 18 et que le fonctionnaire à l'immigration ayant déjà rédigé un tel rapport le 4 février 1976, qui a mené à l'enquête spéciale dont est résultée l'ordonnance d'expulsion fondée sur l'inobservation de l'article 18(1)(e)(iv) et annulée par la Cour d'appel, ledit fonctionnaire ne peut, en l'absence de faits nouveaux et pour le même motif mais en invoquant cette fois l'article 18(1)(e)(viii) de la Loi, rédiger un second rapport en vue d'une nouvelle enquête spéciale visant son expulsion; le pétitionnaire prétend en outre qu'invoquer les mêmes faits tout en se fondant sur un sous-alinéa différent de l'article de la Loi est contraire à la justice naturelle et constitue une dualité de poursuites pour les mêmes faits, lesquelles pourraient se multiplier à l'infini s'il était possible de recourir à une nouvelle disposition de la Loi et de tenir une nouvelle enquête chaque fois qu'une ordonnance d'expulsion est annulée.

L'article 18(1)(e)(iv) traite d'une personne autre qu'un citoyen canadien, ou d'une personne ayant un domicile canadien, qui

(iv) était un membre d'une catégorie interdite lors de son admission au Canada,

alors que le sous-alinéa (viii) traite d'une personne qui

(viii) est entrée au Canada, ou y demeure, avec un passeport, un visa, un certificat médical ou autre document relatif à son admission qui est faux ou irrégulièrement délivré, ou par suite de quelque renseignement faux ou trompeur, par la force, clandestinement ou par des moyens frauduleux ou irréguliers, exercés ou fournis par elle ou par quelque autre personne.

It was argued that section 27(4) foresees the possibility of a subsequent report and inquiry. It reads:

(4) No decision rendered under this section prevents the holding of a future inquiry required by reason of a subsequent report under section 18 or pursuant to section 24.

It appears to me however that the "subsequent report" must be a report based on new information and not merely a report made which bases the recommendation on a different subparagraph of the Act, as a result of the Court of Appeal having held that the subparagraph on which it was based was not applicable. The Inquiry Officer could have invoked subparagraph (viii) instead of or in addition to subparagraph (iv) in ordering the deportation had he so desired but failed to do so, and this oversight or error in law does not justify a new report and new special inquiry based on identical facts. Moreover when the first deportation order was issued his visa had not yet expired so he could have appealed to the Immigration Appeal Board instead of bringing a section 28 application by virtue of the *Federal Court Act* to the Court of Appeal whereas his visa has now expired so if a second special inquiry were held he would have no grounds to seek the quashing of a deportation order by the Immigration Appeal Board if such an order were again made as appears likely, and therefore would suffer prejudice as a result of being deprived of one of his recourses. What he now requires is a decision on his application for a renewal of his student visa and it is alleged and not disputed that he has been admitted to continue his studies for the next year and possesses the necessary qualifications to study in Canada. This is not to say that I am making a finding that such extension of his student visa should be made, as that is not a matter within the discretion of the Court nor raised in the present proceedings.

The present proceedings by way of writ of prohibition appear to be the appropriate remedy to prevent the holding of a second special inquiry based on the same facts. In the case of *Sadique v. Minister of Manpower and Immigration*² Cowan D.J. said, at page 723:

² [1974] 1 F.C. 719.

On a plaidé que l'article 27(4) entrevoit la possibilité d'un rapport subséquent et d'une enquête ultérieure. Il dispose:

(4) Nulle décision rendue en vertu du présent article ne doit empêcher la tenue d'une enquête ultérieure si elle est requise en raison d'un rapport subséquent sous le régime de l'article 18 ou conformément à l'article 24.

Toutefois, à mon avis, le «rapport subséquent» doit se fonder sur de nouveaux faits et ne peut simplement baser sa recommandation sur un sous-alinéa différent de la Loi, la Cour d'appel ayant jugé inapplicable le sous-alinéa initialement invoqué. Le fonctionnaire à l'immigration aurait pu invoquer le sous-alinéa (viii) au lieu ou en plus du sous-alinéa (iv) à l'appui de l'ordonnance d'expulsion, mais il ne l'a pas fait et cette omission ou erreur de droit ne peut motiver un second rapport et une nouvelle enquête spéciale fondée sur des faits identiques. En outre, à l'époque de la première ordonnance d'expulsion, le visa du pétitionnaire n'était pas encore expiré, de sorte qu'il aurait pu interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration au lieu de présenter une demande à la Cour d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*; cependant, son visa n'est plus en vigueur et si une nouvelle enquête menait à une ordonnance d'expulsion, comme cela semble être le cas, il ne pourrait pas soumettre à la Commission d'appel de l'immigration une demande d'annulation de l'ordonnance d'expulsion et, ainsi privé d'un de ses recours, il subirait un préjudice. Il demande maintenant que soit décidée la demande de prorogation de son visa d'étudiant et il prétend, sans être contredit, avoir été admis pour poursuivre ses études durant l'année à venir et posséder les titres nécessaires pour étudier au Canada. Je n'entends pas ici conclure que son visa d'étudiant devrait être prorogé car cette question ne relève pas du pouvoir discrétionnaire de la Cour et n'a pas été soulevée en l'espèce.

Le bref de prohibition sollicité en l'espèce me semble le recours approprié pour empêcher une seconde enquête spéciale fondée sur les mêmes faits. Dans l'arrêt *Sadique c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*² le juge suppléant Cowan déclare à la page 723:

² [1974] 1 C.F. 719.

... the issue of a writ of prohibition would not be the proper remedy since such a writ is only issued to restrain an official, such as the Special Inquiry Officer, from acting in excess of his jurisdiction. Since the inquiry has been concluded, a writ of prohibition is not appropriate, in any event.

If in the present case a second report based on identical facts could not be made so as to overcome the Court of Appeal decision quashing the deportation order, then the Special Inquiry Officer who can only hold another inquiry on the basis of a subsequent report would be exceeding his jurisdiction, and, as this second inquiry has not been commenced, prohibition would lie. See also the case of *Kalicharan v. Minister of Manpower and Immigration*³ in which Mahoney J. granted a prohibition to prevent the carrying out of a deportation order, the basis for which was deemed never to have existed. This goes further than granting a prohibition merely to prevent a further inquiry. Reference should also be made to the as yet unreported decision of the Court of Appeal on September 17, 1975 in the case of *Anwar v. Minister of Manpower and Immigration* [A-422-75] in which Urie J., rendering the judgment of the Court, stated:

In our opinion, it is clear that when the Applicant was interviewed by an Immigration Officer on June 12, 1975, his real intention was to obtain an extension of his visa admitting him to Canada under paragraph 7(1)(f) of the *Immigration Act* as a student. That matter was apparently not dealt with either by the Immigration Officer or by the Special Inquiry Officer. The latter ordered the Applicant deported solely on the basis that he had entered Canada as a non-immigrant and remained therein after ceasing to be a non-immigrant.

The Applicant was entitled to a decision on the question of his application for an extension of his student visa. Since he did not receive such a decision, it is our view that the deportation order should be set aside.

For the above reasons I find that the second report of the immigration officer cannot form the basis of a further special inquiry, and prohibit respondent from holding such further special inquiry, and declare that petitioner has a right to a determination on his application for extension of his student visa, which decision should be made forthwith, the whole with costs.

³ [1976] 2 F.C. 123.

... la délivrance d'un bref de prohibition ne serait pas le moyen de droit approprié puisqu'un tel bref ne peut être émis que pour empêcher un fonctionnaire, dans ce cas l'enquêteur spécial, d'excéder sa compétence. De toute façon, puisque l'enquête est terminée, le bref de prohibition n'est pas un moyen approprié.

^a Si en l'espèce, un second rapport fondé sur des faits identiques ne peut servir à annihiler la décision de la Cour d'appel annulant l'ordonnance d'expulsion, il s'ensuit que l'enquêteur spécial, qui ne peut tenir une nouvelle enquête qu'en se fondant sur un rapport subséquent, excéderait sa compétence. En conséquence, cette seconde enquête n'étant pas commencée, le bref de prohibition est recevable. Voir également l'affaire *Kalicharan c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*³, où le juge Mahoney a accordé un bref de prohibition en vue d'empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion, jugée sans fondement. C'est aller plus loin que délivrer un bref de prohibition pour empêcher une nouvelle enquête. Il convient aussi de citer la décision non encore publiée de la Cour d'appel rendue le 17 septembre 1975, dans l'affaire *Anwar c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [A-422-75]; le ^e juge Urie y déclare au nom de la Cour:

Selon nous, il est évident qu'au moment de son entrevue avec un fonctionnaire à l'immigration le 12 juin 1975, l'intention réelle du requérant était d'obtenir la prorogation du visa qui l'autorisait à entrer au Canada en qualité d'étudiant conformément à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur l'immigration*. Apparemment la question ne fut traitée ni par le fonctionnaire à l'immigration ni par l'enquêteur spécial. Ce dernier a ordonné l'expulsion du requérant en se fondant uniquement sur le fait qu'il était entré au Canada en qualité de non-immigrant et y était demeuré après avoir cessé d'être un non-immigrant.

^g Le requérant avait droit à une décision sur la question de sa demande de prorogation de son visa d'étudiant. En l'absence d'une telle décision, nous sommes d'avis que l'ordonnance d'expulsion devrait être annulée.

^h Pour ces motifs, je conclus que le second rapport du fonctionnaire à l'immigration ne peut justifier une seconde enquête spéciale; je défends donc à l'intimé de tenir une autre enquête spéciale et déclare que le pétitionnaire a droit, sans délai, à une décision relative à la demande de prorogation de son visa d'étudiant, le tout avec dépens.

³ [1976] 2 C.F. 123.