

T-1866-85

T-1866-85

Samir Georges Rabbat (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)**INDEXED AS: RABBAT V. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)**

Trial Division, Denault J.—Montreal, October 7; Ottawa, December 16, 1985.

Judicial review — Prerogative writs — Immigration — Application to prohibit holding second inquiry — 1981 report, forming basis of first inquiry, erroneously describing applicant's resident status — Adjudicator not ruling on merits — Second report alleging same facts, but correctly describing applicant as permanent resident — Res judicata not applicable as no attempt to review decision on merits and new summons based on different sections of Act — S. 34 excluding res judicata — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 19(1)(c), 20, 27, 34, 104 — Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, s. 27(4).

Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Two-year delay between decision in first immigration inquiry and institution of second — Attempt to link right to be tried within reasonable time in criminal proceedings to guarantee of right to life, liberty and security — Immigration Act, 1976 not imposing duty to act within particular time — Delay not so unreasonable as to constitute injustice — No evidence of cruel and unusual treatment in deportation to Lebanon — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 11, 12, 24.

Immigration — Application to prohibit second inquiry based on same facts, but different subsection of Act — S. 34 excluding res judicata with respect to ss. 20, 27 or 104 — Okolakpa v. Minister of Manpower and Immigration, [1977] 1 F.C. 437 (T.D.) distinguished — Different wording in s. 27(4) and new s. 34 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 20, 27, 34, 104 — Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, s. 27(4).

This is an application for a writ of prohibition to bar an adjudicator from holding an inquiry pursuant to section 27 of the *Immigration Act, 1976*. The applicant also seeks such remedy as the Court considers appropriate pursuant to section 24 of the Charter.

The applicant has been a permanent resident of Canada since 1972. He was arrested in 1981. A report filed pursuant to

Samir Georges Rabbat (requérant)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**RÉPERTORIÉ: RABBAT C. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)**

Division de première instance, juge Denault— Montréal, 7 octobre; Ottawa, 16 décembre 1985.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Immigration — Requête en vue d'empêcher la tenue d'une deuxième enquête — Un rapport de 1981, sur lequel était fondée une première enquête, décrivait le statut de résident du requérant de façon erronée — L'arbitre n'a pas jugé l'affaire au fond — Un second rapport allègue les mêmes faits, mais qualifie correctement le requérant de résident permanent — La doctrine de la chose jugée ne s'applique pas étant donné qu'on n'a pas tenté de faire réviser la décision quant au fond et qu'il y a eu une nouvelle citation à comparaître fondée sur des articles différents de la Loi — L'art. 34 écarte la doctrine de la chose jugée — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 19(1)(c), 20, 27, 34, 104 — Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, chap. I-2, art. 27(4).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Intervalle de deux ans entre la décision rendue dans la première enquête de l'immigration et l'ouverture de la seconde — Tentative pour lier le droit d'être jugé dans un délai raisonnable en matière pénale à la garantie du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité — La Loi sur l'immigration de 1976 n'impose pas l'obligation de procéder dans un laps de temps déterminé — L'intervalle n'était pas déraisonnable au point de constituer une injustice — On n'a pas fait la preuve que la déportation au Liban constituerait un traitement cruel et inusité — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 11, 12, 24.

Immigration — Requête en vue d'empêcher la tenue d'une deuxième enquête fondée sur les mêmes faits mais sur des articles différents de la Loi — L'art. 34 écarte la doctrine de la chose jugée en ce qui concerne les art. 20, 27 ou 104 — Distinction faite avec Okolakpa c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1977] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.) — Le libellé du nouvel art. 34 diffère de celui de l'art. 27(4) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 20, 27, 34, 104 — Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, chap. I-2, art. 27(4).

Il s'agit d'une requête en vue de l'émission d'un bref de prohibition pour empêcher un arbitre de tenir une enquête en vertu de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Le requérant cherche également à obtenir la réparation que le tribunal estime convenable conformément à l'article 24 de la Charte.

Le requérant détient le statut de résident permanent du Canada depuis 1972. Il a été arrêté en 1981. Dans un rapport

section 27 described him as a person other than a Canadian citizen or a permanent resident who might not be granted entry by reason of his being a member of an inadmissible class. At the inquiry, the Adjudicator held that the applicant had never lost his permanent resident status, but he did not rule on the substance of the matter (i.e. whether the applicant should be authorized to remain in Canada). Two years later, a new report was filed alleging the same facts, but describing the applicant as a permanent resident. The applicant submits that all the conditions for application of the principle of *res judicata* are present, namely identity of person, object and case. He argued that the first decision rendered was a final judgment. Finally, he argued that if he was summoned to appear as a visitor rather than as a permanent resident, it was an error of law that is fatal to the holding of a new inquiry.

Held, the application should be dismissed.

All the conditions for the application of the principle of *res judicata* are not present. No attempt is being made to review a decision made on the merits; the new summons is based on different sections of the Act. In *Chi Ming Au v. Attorney General of Canada*, [1977] 2 F.C. 254 (T.D.), it was held that *res judicata* only applies when the first tribunal was competent and had jurisdiction to hear the matter. There jurisdiction was missing because of an irregular report.

Furthermore, section 34 of the Act excludes *res judicata* in the specific context of the sections to which it refers.

The case of *Okolakpa v. Minister of Manpower and Immigration*, [1977] 1 F.C. 437 (T.D.), wherein a writ of prohibition was issued to bar the holding of a second special inquiry, is distinguishable because of special circumstances in that case and because the Court had to interpret subsection 27(4) of the previous *Immigration Act*. In *Okolakpa* it was held that the "subsequent report" referred to in subsection 27(4) must be a report based on new information and not just a new subsection. There is a substantial difference between the wording of subsection 27(4) and the new section 34. *Okolakpa* cannot now serve as a precedent.

In support of the action under section 24 of the Charter, the applicant argued that the delay between the decision on the first inquiry and the institution of the second (two years) constitutes an infringement of his constitutional rights. The applicant attempted to link the section 11 right to be tried on a criminal charge within a reasonable time to the section 7 guarantee of the right to life, liberty and security of the person. No attempt was made to explain the two-year delay. Although it may seem to be so long as to be unreasonable, the *Immigration Act, 1976* does not impose a duty to act within a particular time. The delay was not so unreasonable as to constitute an injustice to the applicant who suffered no prejudice. Even if there was a duty to proceed within a reasonable time, it does not necessarily follow that the breach of such a duty would give rise to setting aside of the tardy action: *Gill v. M.E.I.*, [1984] 2 F.C. 1025; (1985), 60 N.R. 241 (C.A.).

produit conformément à l'article 27, on le décrivait comme une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent qui pourrait se voir refuser l'autorisation de séjour du fait qu'il faisait partie d'une catégorie non admissible. À l'enquête, l'arbitre a conclu que le requérant n'avait jamais perdu son statut de résident permanent, mais il ne s'est pas prononcé sur le fond de l'affaire (c'est-à-dire sur la question de savoir si le requérant devait être autorisé à demeurer au Canada). Dans un nouveau rapport produit deux ans plus tard, on a allégué les mêmes faits mais qualifié le requérant de résident permanent. Celui-ci soutient qu'on y retrouve toutes les conditions nécessaires à l'application de la doctrine de la chose jugée, à savoir l'identité de personne, d'objet et de cause. Il a prétendu que la première décision rendue constituait un jugement final. Enfin, il a allégué que, s'il avait été cité à comparaître en tant que visiteur plutôt que comme résident permanent, il s'agissait d'une erreur de droit qui s'avère fatale à la tenue d'une nouvelle enquête.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

On ne retrouve pas tous les éléments nécessaires à l'application de la doctrine de la chose jugée. On n'essaie pas de faire réviser une décision rendue au fond; la nouvelle citation à comparaître repose sur des articles différents de la Loi. Dans l'affaire *Chi Ming Au c. Le procureur général du Canada*, [1977] 2 C.F. 254 (1^{re} inst.), il a été statué que la doctrine de la chose jugée ne s'applique que lorsque le premier tribunal était compétent et pouvait connaître de l'affaire. Dans ce cas, il n'avait pas compétence puisque le rapport était irrégulier.

En outre, l'article 34 de la Loi écarte la doctrine de la chose jugée dans le cadre restreint des articles auxquels il se réfère.

L'affaire *Okolakpa c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1977] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.), où un bref de prohibition a été émis afin d'empêcher la tenue d'une deuxième enquête spéciale, diffère en raison des circonstances particulières de la cause et parce que la Cour devait interpréter le paragraphe 27(4) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*. Dans l'affaire *Okolakpa*, il a été statué que le «rapport subséquent» mentionné au paragraphe 27(4) doit se fonder sur de nouveaux faits et non seulement sur un alinéa différent de la Loi. Il existe une différence marquée entre le libellé du paragraphe 27(4) et celui du nouvel article 34. L'affaire *Okolakpa* ne peut pas alors constituer un précédent.

À l'appui de l'action intentée en vertu de l'article 34 de la Charte, le requérant a soutenu que l'intervalle qui s'est écoulé entre la décision rendue au sujet de la première enquête et l'ouverture de la deuxième (deux ans) constitue une atteinte à ses droits constitutionnels. Le requérant a tenté de lier le droit, garanti par l'article 11, d'être jugé dans un délai raisonnable en matière pénale à la garantie, prévue par l'article 7, du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. On n'a pas essayé d'expliquer cet intervalle de deux ans. Bien qu'il puisse sembler long au point d'être déraisonnable, la *Loi sur l'immigration de 1976* n'impose pas l'obligation de procéder dans un laps de temps déterminé. L'intervalle n'était pas déraisonnable au point de constituer une injustice pour le requérant, car celui-ci n'a subi aucun préjudice. Même s'il fallait agir dans un délai raisonnable, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'inexécution de cette obligation justifie l'annulation de l'acte tardif: *Gill c. M.E.I.*, [1984] 2 C.F. 1025; (1985), 60 N.R. 241 (C.A.).

Finally, the applicant argued that deportation to Lebanon would constitute cruel and unusual treatment in view of the civil war there, contrary to section 12 of the Charter. No evidence of cruel and unusual treatment that would be inflicted on him was adduced. Also, the argument is premature until the applicant is in danger of deportation.

The Act requires the officers to inform the Deputy Minister of the matters mentioned in sections 20, 27 and 104 when in possession of such information.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Chi Ming Au v. Attorney General of Canada, [1977] 2 F.C. 254 (T.D.); *Gill v. M.E.I.*, [1984] 2 F.C. 1025; (1985), 60 N.R. 241 (C.A.).

NOT FOLLOWED:

Les États-Unis d'Amérique v. Alain Allard et Jean-Pierre Charette, judgment dated September 13, 1984, S.C. Montreal Nos. 500-27-009036-841 and 500-27-009035-843, not yet reported.

DISTINGUISHED:

Okolakpa v. Minister of Manpower and Immigration, [1977] 1 F.C. 437 (T.D.).

REFERRED TO:

R. v. Young (1984), 40 C.R. (3d) 289 (Ont. C.A.).

COUNSEL:

David Cohen for applicant.
Suzanne Marcoux-Paquette for respondent.

SOLICITORS:

Campbell, Cohen & Associate, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DENAULT J.: The applicant is asking the Court to issue a writ of prohibition to bar an adjudicator from holding an inquiry concerning him pursuant to section 27 of the *Immigration Act, 1976* (S.C. 1976-77, c. 52, as amended). He is also exercising the remedy specified in section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.)] and claiming that

Enfin, le requérant a soutenu que sa déportation au Liban constituerait un traitement cruel et inusité vu la guerre civile qui y sévit, et irait à l'encontre de l'article 12 de la Charte. Il n'a fait la preuve d'aucun traitement cruel et inusité qui pourrait lui être infligé. En outre, cet argument est prématuré tant que le requérant ne risque pas la déportation.

La Loi oblige les officiers compétents à aviser le sous-ministre des informations prévues aux articles 20, 27 et 104 et qui sont en leur possession.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Chi Ming Au c. Le procureur général du Canada, [1977] 2 C.F. 254 (1^{re} inst.); *Gill c. M.E.I.*, [1984] 2 C.F. 1025; (1985), 60 N.R. 241 (C.A.).

DÉCISION ÉCARTÉE:

Les États-Unis d'Amérique c. Alain Allard et Jean-Pierre Charette, jugement en date du 13 septembre 1984, C.S. Montréal, nos 500-27-009036-841 et 500-27-009035-843, non encore publié.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Okolakpa c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1977] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

R. v. Young (1984), 40 C.R. (3d) 289 (C.A. Ont.).

AVOCATS:

David Cohen pour le requérant.
Suzanne Marcoux-Paquette pour l'intimé.

PROCUREURS:

Campbell, Cohen & Associate, Montréal, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DENAULT: Le requérant demande l'émission d'un bref de prohibition pour empêcher un arbitre de tenir une enquête à son sujet en vertu de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976* (S.C. 1976-77, chap. 52 et modifications). Il exerce de plus le recours prévu à l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982,

holding another inquiry concerning him would be likely to bring the administration of justice into disrepute.

The applicant has held the status of a permanent resident since January 19, 1972. In December 1981, the RCMP arrested an individual who identified himself as, and held a French passport under the name of Jean Bernard Marcel Gaston. He subsequently proved to be the applicant. Shortly afterwards, an immigration officer filed a report pursuant to section 27 of the *Immigration Act, 1976* describing him as a person other than a Canadian citizen or a permanent resident who might not be granted entry by reason of his being a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c) of the Act (conviction of offence). He was subsequently summoned to appear so it could be determined whether he should be authorized to remain in Canada. This inquiry, based on paragraphs 27(2)(a),(e) and (g) of the Act, was held in October 1982. At that time, the applicant challenged the inquiry, pointing out that he did not have the visitor status attributed to him in the report, but that of a permanent resident, which he had never lost. The Adjudicator in fact concluded that he had never lost his permanent resident status; however, he did not rule on the substance of the matter, namely whether the applicant should be authorized to remain in Canada. This decision was not appealed by the immigration authorities.

On November 28, 1984, that is over two years after the Adjudicator's decision, a senior immigration officer signed a new report in which the same facts were alleged against the applicant as in the earlier report, except that he was now described as a permanent resident: this report was based on paragraph 27(1)(a) and subparagraph (d)(ii) of the Act. He was summoned to appear on May 10, 1985.

The application at bar seeks to prevent the second inquiry from being held, and in support of it counsel for the applicant cited the principle of *res judicata* or the rules of double jeopardy and *autrefois acquit*. He further mentioned that the facts alleged against his client are identical in both reports, and that all the necessary bases for application of the principle of *res judicata* are

chap. 11 (R.-U.)) et prétend que le fait de tenir une autre enquête à son sujet serait susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Le requérant détient le statut de résident permanent depuis le 19 janvier 1972. En décembre 1981, la Gendarmerie royale du Canada a procédé à l'arrestation d'un individu qui s'identifiait et détenait un passeport français sous le nom de Jean Bernard Marcel Gaston. Il s'est avéré ultérieurement qu'il s'agissait du requérant. Peu après, un agent d'immigration a produit un rapport aux termes de l'article 27 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le décrivant comme une personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent qui pourrait se voir refuser l'autorisation de séjour du fait qu'il faisait partie de la catégorie non admissible visée à l'alinéa 19(1)c) (condamnation à une peine) de la Loi. Il a ultérieurement été cité à comparaître pour qu'on puisse déterminer s'il devait être autorisé à demeurer au Canada. Cette enquête basée sur les alinéas 27(2)a),e) et g) de la Loi, a eu lieu en octobre 1982. À cette occasion, le requérant a contesté cette demande en invoquant qu'il n'avait pas le statut de visiteur dont on l'affublait dans le rapport mais celui de résident permanent qu'il n'avait jamais perdu. L'arbitre a effectivement conclu qu'il n'avait jamais perdu son statut de résident permanent ; il ne s'est cependant pas prononcé sur le fond de l'affaire à savoir s'il devait être autorisé à demeurer au pays. Les autorités de l'Immigration n'en ont pas appelé de cette décision.

Le 28 novembre 1984, soit plus de deux (2) ans après la décision de l'arbitre, un agent d'immigration supérieur a signé un nouveau rapport dans lequel on reproche au requérant les mêmes faits que ceux du rapport antérieur sauf qu'on le qualifie maintenant de résident permanent; ce rapport est basé sur l'alinéa 27(1)a) et le sous-alinéa d)(ii) de la Loi. On l'a cité à comparaître le 10 mai 1985.

La présente requête vise à empêcher la tenue de cette deuxième enquête, et à son soutien, le procureur du requérant invoque la doctrine du *res judicata* ou les règles du «double jeopardy» ou de l'*autrefois acquit*. Il invoque aussi que les faits reprochés à son client sont identiques dans les deux rapports et qu'on retrouve tous les éléments nécessaires à l'application de la doctrine du *res judicata*

present, namely identity of person, object and case. Additionally, he argued that the first decision rendered was a final judgment in the applicant's favour, and the second inquiry would disclose no new facts, but be based on a different subsection of the Act. Finally, he argued that all the facts concerning his client were known at the first inquiry in 1982, and that if he was summoned to appear as a visitor rather than as a permanent resident at that time, an error of law was made which is now fatal and a bar to the holding of a new inquiry concerning him.

This first argument made by the applicant, namely the principle of *res judicata*, does not stand up to careful analysis as all the conditions for application of that rule are not present in the case at bar. Thus, no attempt is being made to review a decision made on the merits of the matter, and the new summons is based on different sections of the Act. In this regard it may be worth referring to the judgment in *Chi Ming Au v. Attorney General of Canada*, [1977] 2 F.C. 254 (T.D.), in which on facts similar to those in the case at bar Maguire D.J. held [at pages 255-256]:

Res judicata and merger only apply when the first tribunal was competent and had jurisdiction to hear and determine the matter brought before it. *McIntosh v. Parent* 55 O.L.R. 552; [1924] 4 D.L.R. 420, *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 1, p. 204. Here the first Special Inquiry Officer did not have jurisdiction by reason of the irregular report and it follows that these two grounds do not support the application.

For similar reasons double jeopardy has not occurred.

Moreover, section 34 of the Act excludes the principle of *res judicata* for all practical purposes in the specific context of the sections to which it refers.

It is true that in *Okolakpa v. Minister of Manpower and Immigration*, [1977] 1 F.C. 437 (T.D.), relied on by the applicant, Walsh J. issued a writ of prohibition to bar the holding of a second special inquiry. Though the facts are strangely similar to those of the case at bar, there were special circumstances in that case, as the applicant was seeking an order requiring a determination on his application for a student visa, which was no

à savoir l'identité de personne, d'objet et de cause. De plus, prétend-il, la première décision rendue constituait un jugement final d'ailleurs favorable au requérant, et la deuxième enquête ne soulève aucun fait nouveau mais s'appuie sur un paragraphe différent de la Loi. Enfin, il prétend qu'on connaissait tout du dossier de son client dès la tenue de la première enquête en 1982 et que si on l'a alors cité à comparaître en tant que visiteur plutôt que comme résident permanent, on a commis une erreur de droit qui s'avère maintenant fatale et empêche la tenue d'une nouvelle enquête à son sujet.

Ce premier moyen soulevé par le requérant, à savoir la doctrine du *res judicata*, ne saurait résister à une analyse sérieuse car on ne rencontre pas dans la présente affaire toutes les conditions d'exercice de cette règle. Ainsi, on ne cherche pas à réviser une décision qui s'est prononcée sur le fond de la question et la nouvelle citation à comparaître repose sur des articles différents de la Loi. Il peut être utile de signaler à ce sujet le jugement dans l'affaire *Chi Ming Au c. Le procureur général du Canada*, [1977] 2 C.F. 254 (1^{re} inst.) où, sur des faits semblables à ceux de la présente affaire, le juge suppléant Maguire avait déclaré [aux pages 255 et 256]:

La règle *res judicata* et la confusion s'appliquent uniquement quand le premier tribunal avait compétence pour entendre et juger l'affaire qui lui était soumise. *McIntosh c. Parent* 55 O.L.R. 552; [1924] 4 D.L.R. 420, *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 1, p. 204. En l'espèce, le premier enquêteur spécial n'avait pas compétence puisque le rapport était irrégulier; il s'ensuit que ces deux motifs ne peuvent appuyer la demande.

Pour des raisons semblables, il n'y a pas eu dualité de poursuites pour un même fait.

Par ailleurs, l'article 34 de la Loi écarte, à toutes fins utiles, la doctrine de la chose jugée dans le cadre précis des articles auxquels il réfère.

Il est vrai que dans l'affaire *Okolakpa c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1977] 1 C.F. 437 (1^{re} inst.), citée par le requérant, le juge Walsh a émis un bref de prohibition pour empêcher la tenue d'une deuxième enquête spéciale. Même si les faits ressemblaient étrangement à ceux de la présente cause, ils présentaient des circonstances particulières en ce que le requérant demandait l'émission d'une ordonnance pour

longer in effect at the time of the second inquiry: he was thus in danger of being deprived of a remedy. In that case Walsh J. gave the following opinion [at page 440]:

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.

It should be noted, however, that in that case the Court had to interpret subsection 27(4) of the Act [*Immigration Act*, R.S.C. 1970, c. I-2], which read as follows:

27. ...

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

Subsection 27(4) became section 34 in the *Immigration Act, 1976*, and now reads as follows:

34. No decision given under this Act prevents the holding of a further inquiry by reason of the making of another report under subsection 20(1) or 27(1) or (2) or by reason of arrest and detention for an inquiry pursuant to section 104.

In my opinion, there is a substantial difference between the old wording of subsection 27(4) and the new section 34. Where in the old wording the section spoke of a future (*ultérieure*) inquiry and a subsequent (*rapport subséquent*) report, it now speaks of a further (*autre*) inquiry by reason of another (*autre*) report. Similarly, where the old wording applied only to the decisions rendered pursuant to section 24, the new provision applies to sections 20, 27 and 104. As can be seen, the legislator wished to expressly exclude the plea of *res judicata* in an immigration matter, at least within the limited scope of this section, and I consider that the decision in *Okolakpa* cannot serve as a precedent in the case at bar in view of the fact that the wording of the statute is now quite different.

In that case, as noted above, there was an attempt to hold a new inquiry based on the same

que soit tranchée sa demande de visa d'étudiant qui n'était plus en vigueur au moment de la seconde enquête; il risquait ainsi d'être privé d'un recours. Dans cette affaire, le juge Walsh a émis l'opinion suivante [à la page 440]:

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.

Il faut cependant remarquer que dans cette affaire, on devait interpréter le paragraphe 27(4) de la Loi [*Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1970, chap. I-2] qui se lisait ainsi:

27. ...

(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.

Ce paragraphe 27(4) est devenu l'article 34 dans la *Loi sur l'immigration de 1976* et se lit maintenant comme suit:

34. Aucune décision prise en vertu de la présente loi n'interdit la tenue d'une autre enquête par suite d'un autre rapport fait en vertu des paragraphes 20(1) ou 27(1) ou (2) ou par suite d'arrestation et de détention aux fins d'enquête en vertu de l'article 104.

À mon avis, il y a une différence substantielle entre l'ancien texte du paragraphe 27(4) et la nouvelle disposition de l'article 34. Alors qu'on parlait dans l'ancien texte d'une enquête ultérieure (*future*) et d'un rapport subséquent (*subsequent report*), on parle maintenant d'une autre (*further*) enquête en raison d'un autre (*another*) rapport. De même, alors que l'ancien texte ne s'appliquait qu'aux décisions rendues en vertu de l'article 24, la nouvelle disposition s'applique aux articles 20, 27 et 104. Comme on le voit, le législateur a voulu exclure expressément le plaidoyer de *res judicata* en matière d'immigration, du moins dans le cadre restreint de cet article, et je considère que cette décision dans l'affaire *Okolakpa* ne peut servir de précédent à la présente vu que le texte de la Loi est maintenant fort différent.

D'ailleurs, dans cette affaire, comme on l'a souligné plus haut, on a tenté de tenir une nouvelle

facts while the applicant was awaiting a decision on an application for an extension of his student visa. The Judge there said at page 440:

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.

In his findings, the learned Judge prohibited the holding of another special inquiry and “declare[d] 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”. As can be seen, the particular facts of that case were of the greatest concern to the learned Judge, who sought to avoid the applicant suffering any prejudice.

In their comments on section 34, the writers have recognized that the legislator appears to have wished to exclude the *res judicata* defence, but they have quickly raised the spectre of abuse by the immigration authorities, and taken the opportunity of the decision in *Okolakpa* to limit its scope. In his text *Immigration Law in Canada*, Julius H. Grey comments on section 34 of the Act as follows (page 66):

Section 34 states that nothing prevents new inquiries based on new reports made by the Department. This could be interpreted to mean that, after an unsuccessful inquiry, the Department could simply recommence by rewording its original report. This may have been the draftsman’s intention but it is now subject to a major gloss in *Okolakpa v. Lanthier and M.M.I.* In that case, Mr. Justice Walsh held that the new report must deal with new facts. While this may go highly beyond the text, a contrary decision would permit a major abuse of procedures by the Department, which could keep trying on the same facts until it found a favourable adjudicator. It is, therefore, suggested that Mr. Justice Walsh’s interpretation should be followed. [My emphasis.]

Wydrzynski states in *Canadian Immigration Law and Procedure*, at pages 276-277:

The intent of this section seems to be, to allow for further inquiries with respect to the same person, even though an earlier inquiry might have come to a decision that the person

enquête fondée sur les mêmes faits alors que le requérant était en attente de la décision sur une demande de prorogation de son visa d’étudiant. Le juge déclarait alors à la page 440:

a 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

b 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.

c Dans ses conclusions, le savant juge interdit la tenue d’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». Comme on le voit,

d les faits particuliers de cette affaire préoccupaient au plus haut point le savant juge qui a veillé à éviter tout préjudice au requérant.

e Dans leurs commentaires de cet article 34, les auteurs ont reconnu que le législateur semblait avoir voulu exclure la défense de *res judicata* mais ils ont vite soulevé le spectre de l’abus par les autorités de l’Immigration et ont profité de la décision *Okolakpa* pour en limiter la portée. Dans son traité *Immigration Law in Canada*, Julius H. Grey commente ainsi l’article 34 de la Loi (à la page 66):

[TRADUCTION] L’article 34 dispose que rien n’interdit la tenue de nouvelles enquêtes fondées sur de nouveaux rapports faits par le Ministère. On pourrait l’interpréter comme permettant au Ministère de reprendre une enquête infructueuse en rédigeant à nouveau son premier rapport. C’était peut-être l’intention du rédacteur législatif, mais l’article fait maintenant l’objet d’une interprétation importante formulée dans l’arrêt *Okolakpa c. Lanthier et M.M.I.* Dans cette affaire, le juge Walsh a statué que le nouveau rapport doit traiter de faits nouveaux. Quoique cela puisse aller bien au-delà du texte de la Loi, une décision contraire permettrait au Ministère d’abuser gravement de la procédure, car celui-ci pourrait continuer de présenter son point de vue en se fondant sur les mêmes faits jusqu’à ce qu’il trouve un arbitre favorable à sa cause. Il est donc proposé de suivre l’interprétation du juge Walsh. [C’est moi qui souligne.]

Quant à Wydrzynski dans *Canadian Immigration Law and Procedure*, il déclare aux pages 276 et 277:

j [TRADUCTION] Il semble que le but de cet article soit de permettre la tenue d’autres enquêtes portant sur la même personne, quoiqu’une première enquête ait pu aboutir à une

was not excludable or expellable. In other words, the section seeks to avoid the raising of any issue of *res judicata* with respect to the second inquiry . . .

The exact effect of the provision allowing for further inquiries has not been subject to judicial interpretation. However, cases under the former legislation, which did not contain a similar provision, have held, in line with general principles of administrative law, that where an inquiry has been terminated or a removal order set aside for a jurisdictional error, further inquiries were not prohibited by application to the principle of *res judicata*.

The Commission may be estopped from asserting grounds which should have been used earlier, and the matter may be seen as *res judicata*. However, this interpretation of the right to institute further inquiries should be seen as highly tentative until some jurisprudence is developed on the specific statutory provision.

For the reasons already stated, I conclude that section 34 excludes the defence of *res judicata* within the limited scope of the sections to which it refers.

In support of his action under section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the applicant argued that the excessive delay between the decision on the first inquiry and the institution of the second (two years) constitutes an infringement of his constitutional rights. Without expressly mentioning section 11 of the Charter, which provides that a person charged with an offence has the right to be tried within a reasonable time, the applicant, undoubtedly aware that this section applies only to criminal proceedings, sought to link this concept to the legal guarantee provided in section 7 of the Charter. He relied *inter alia* on a recent judgment of the Quebec Superior Court in *Les États-Unis d'Amérique v. Alain Allard et Jean-Pierre Charette* (judgment dated September 13, 1984, S.C. Montreal, Nos. 500-27-009036-841 and 500-27-009035-843, not yet reported), in which Réjean Paul J. dismissed an application to extradite two former members of the FLQ, finding that an action in the Canadian courts fifteen years after the crime was committed and five years after the two respondents had returned to Canada constituted a denial of justice and, citing Dubin J. in *Young [R. v. Young (1984), 40 C.R. (3d) 289 (Ont. C.A.)*, at page 329], infringed:

. . . those fundamental principles of justice which underlie the community's sense of fair play and decency . . .

décision selon laquelle la personne ne pouvait pas faire l'objet d'exclusion ou d'expulsion. En d'autres mots, cet article cherche à éviter qu'on puisse invoquer la doctrine de la chose jugée . . .

Les tribunaux ne se sont pas encore prononcés sur les conséquences exactes de cette disposition permettant la tenue d'autres enquêtes. Toutefois, sous l'ancienne loi, qui ne contenait aucune disposition semblable, il a été jugé, en conformité avec les principes du droit administratif, que, lorsqu'une enquête est terminée ou qu'une ordonnance de renvoi a été annulée en raison d'une erreur de compétence, la tenue d'autres enquêtes n'est pas interdite par application du principe de la chose jugée.

La Commission peut être empêchée de faire valoir des motifs qu'elle aurait dû invoquer antérieurement, et la question peut être considérée comme chose jugée. Cependant, cette interprétation du droit d'instituer d'autres enquêtes devrait être tenue pour incertaine jusqu'à ce qu'il existe une certaine jurisprudence relativement à cette disposition législative précise.

Pour les motifs déjà énoncés, je conclus que cet article 34 exclut la défense de *res judicata* dans le cadre restreint des articles auxquels il réfère.

Au soutien de son recours en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le requérant prétend que le délai excessif écoulé entre le jugement sur la première enquête et l'institution de la seconde (2 ans) constitue une violation de ses droits constitutionnels. Sans mentionner expressément l'article 11 de la Charte qui prévoit qu'un inculpé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le requérant, sans doute conscient que cet article ne s'applique que dans les affaires criminelles et pénales, tente de relier cette notion à la garantie juridique prévue à l'article 7 de la Charte. Il s'appuie entre autres sur un arrêt récent de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Les États-Unis d'Amérique c. Alain Allard et Jean-Pierre Charette* (judgment en date du 13 septembre 1984, C.S. Montréal, n^{os} 500-27-009036-841 et 500-27-009035-843, encore inédit) où le juge Réjean Paul a rejeté une requête en extradition de deux ex-felquistes, considérant que le recours aux tribunaux canadiens 15 ans après la commission d'un crime et 5 ans après le retour au pays des deux intimés constituait à sa connaissance un déni de justice et violait, citant le juge Dubin dans l'affaire *Young [R. v. Young (1984), 40 C.R. (3d) 289 (C.A. Ont.)*, à la page 329]:

[TRADUCTION] . . . ces principes fondamentaux de justice qui sous-tendent le sens du fair-play et des convenances de la société . . .

This judgment has been appealed to the Supreme Court and will be heard shortly. Though I find very understandable the reluctance to extradite the two respondents after such a long lapse of time, I do not accept the reasons given by the learned Judge to support dismissing the application for extradition.

In the case at bar also no attempt was made to explain the two-year delay before making a second request for an inquiry. Clearly at first sight it would seem to be so long as to be unreasonable. However, the *Immigration Act, 1976* mention no peremptory duty to act within a particular time. Section 27 imposes on an immigration officer the duty to submit such a report if he is in possession of information specified in the section. It would undoubtedly have been desirable for the government to have acted earlier, but there was no requirement that it do so, and it is difficult to conclude that the delay was so unreasonable as to constitute an injustice to the applicant, who in any case suffered no prejudice in the meanwhile. In *Gill v. M.E.I.*, [1984] 2 F.C. 1025; (1985), 60 N.R. 241, Hugessen J. of the Federal Court of Appeal responded as follows [at pages 1028-1029 F.C.; at page 243 N.R.] to an applicant complaining that the government had delayed for two years in acting on his application in an immigration matter:

It may well be that the recently discovered administrative duty to act fairly encompasses a duty not unreasonably to delay to act; or, put positively, that the procedural duty to act fairly includes a duty to proceed within a reasonable time. It does not by any means follow, however, that the breach of such a duty would give rise to the setting aside of the tardy action when it is finally taken. The remedy surely is to compel timely action rather than to annul one that, though untimely, may otherwise be correct.

Finally, the applicant cited section 12 of the Charter, namely that his deportation to Lebanon would constitute cruel and unusual punishment in view of the civil war raging there. This argument cannot be allowed, as the applicant presented no evidence of any cruel and unusual punishment or treatment that would be inflicted on him. Additionally, this argument is premature and could be more validly made when the applicant is in danger of deportation.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel en Cour suprême et doit être entendu incessamment. Même si je comprends fort bien qu'on n'ait pas voulu permettre l'extradition des deux intimés après un si long laps de temps, je n'accepte pas les motifs invoqués par le savant juge pour justifier le rejet de cette requête en extradition.

Dans la présente cause, on n'a pas non plus tenté d'expliquer le délai de deux ans avant de déposer une deuxième demande d'enquête. Il est évident qu'à première vue, il peut paraître long au point de devenir déraisonnable. Cependant, on ne retrouve dans la *Loi sur l'immigration de 1976* aucun devoir impératif d'agir dans un délai donné. L'article 27 impose à un agent d'immigration le devoir d'adresser un tel rapport s'il est en possession de renseignements prévus à cet article. Il aurait sans doute été souhaitable que l'administration procédât auparavant mais rien ne l'y forçait et on peut difficilement conclure que le délai est à ce point déraisonnable qu'il faille considérer qu'il constituait une injustice à l'égard du requérant qui de toute façon, n'a subi entre temps aucun préjudice. Dans l'affaire *Gill c. M.E.I.*, [1984] 2 C.F. 1025; (1985), 60 N.R. 241, le juge Hugessen de la Cour d'appel fédérale répondait [aux pages 1028 et 1029 C.F.; à la page 243 N.R.] ainsi à un requérant qui reprochait à l'Administration d'avoir tardé deux (2) ans à s'occuper de sa demande, en matière d'immigration:

Il se peut que l'obligation d'agir équitablement récemment dégagée, et imposée maintenant à l'administration, comporte celle de ne pas tarder déraisonnablement; ou, vu sous un angle plus positif, il se peut que l'obligation procédurale d'agir équitablement comporte celle d'agir dans un délai raisonnable. Il ne s'ensuit nullement toutefois que l'inexécution de cette obligation justifie l'annulation de l'acte tardif lorsqu'enfin il a lieu. Sûrement le recours approprié doit consister à obliger à agir avec diligence plutôt qu'à annuler l'acte qui, bien que tardif, peut néanmoins être fondé.

Le requérant invoque enfin l'article 12 de la Charte à savoir que sa déportation au Liban constituerait un traitement cruel et inusité vu la guerre civile qui y sévit. Cet argument ne saurait être retenu car le requérant n'a fait la preuve d'aucun traitement ou peine cruels et inusités qui pourrait lui être infligé. Par ailleurs, cet argument est prématuré et pourra être invoqué plus efficacement au moment où le requérant risquera l'expulsion.

In the circumstances, there is no basis for allowing the remedy sought. The general scheme of the Act not only allows but requires the competent officers to inform the Deputy Minister of the matters mentioned in sections 20, 27 and 104 of the Act, when they are in possession of such information.

The application is accordingly dismissed with costs.

Il n'y a pas lieu dans les circonstances d'accorder le recours recherché. L'économie générale de la Loi non seulement permet mais oblige les officiers compétents à aviser le sous-ministre des informations prévues aux articles 20, 27 et 104 de la Loi et dont ils deviennent en possession.

En conséquence, la requête est rejetée avec dépens.