

T-1282-89

T-1282-89

Carolyn Khan (*Applicant*)

v.

Minister of Employment and Immigration, Carol Bell, Adjudicator, and Attorney General of Canada (*Respondents*)

INDEXED AS: KHAN v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (T.D.)

Trial Division, Muldoon J.—Ottawa, July 18 and 28, 1989.

Immigration — Pratique — Application to quash inquiry into applicant's status in Canada — Applicant arrested pursuant to s. 103 at place of employment based upon information suggesting misrepresentation of home address and place of employment — S. 103 empowering immigration officers to arrest persons illegally employed where of opinion unlikely to appear for inquiry — Detained two hours until immigration officers verifying address by phoning applicant's sister — Released under s. 103(5) — Application allowed — Inquiry resting on illegal base — S. 28, requiring inquiry where person detained pursuant to s. 103, no longer applicable once released — S. 27 requiring report to Deputy Minister detailing information re: illegal employment, unless arrested and held in detention pursuant to s. 103 — Deputy Minister not indicating "considered inquiry warranted" as required by s. 27(3) — Also failure to comply with s. 103(4) by mistakenly not notifying senior immigration officer of reasons for detention.

This was an application for *certiorari* to quash an inquiry into the applicant's status in Canada. Based upon information that the applicant may have misrepresented her home address and place of employment and falsified letters of reference for her annual assessment, immigration officers attended at the home where she worked as a caregiver and arrested her under section 103 of the *Immigration Act*. Subsection 103(2) empowers immigration officers to arrest without warrant persons who engage in employment contrary to the Act or Regulations where the officers are of the opinion that the person poses a danger to the public or would not otherwise appear for the inquiry. There was no question of the applicant, who was eight months pregnant, posing any danger to the public. The officers did not attempt to verify her true address before arresting the applicant. They went to the home in question with the intention of arresting the applicant if they found her working there. The applicant was released two hours later, upon verification of the applicant's true place of employment and residence, apparently by phoning her sister with whom she lived. The arresting officer, who later interviewed the applicant and released her pursuant to subsection 103(5), mistakenly did not particularize his reasons for arresting the applicant on the Notice of Arrest Report contrary to subsection 103(4). Subsection 27(2)

Carolyn Khan (*requérante*)

c.

^a Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Carol Bell, arbitre, et Procureur général du Canada (*intimés*)

^b RÉPERTORIÉ: KHAN c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Muldoon—Ottawa, 18 et 28 juillet 1989.

Immigration — Pratique — Demande visant à obtenir l'annulation d'une enquête sur le statut de la requérante au Canada — La requérante a été arrêtée conformément à l'art. 103 à son lieu de travail, certains renseignements laissant croire qu'elle avait fait une fausse déclaration relativement à son adresse personnelle et à son lieu d'emploi — L'art. 103 autorise les agents d'immigration à arrêter des personnes qui travaillent illégalement lorsqu'ils croient que celles-ci se déroberont à l'enquête — La requérante a été détenue pendant deux heures jusqu'à ce que les agents d'immigration vérifient son adresse en téléphonant à sa sœur — Elle a été mise en liberté en vertu de l'art. 103(5) — Demande accueillie — L'enquête reposait sur un fondement illégal — L'art. 28, qui exige la tenue d'une enquête lorsqu'une personne est détenue en vertu de l'art. 103 ne s'applique plus lorsque la personne a été mise en liberté — L'art. 27 exige qu'un rapport circonstancié soit soumis au sous-ministre relativement à l'emploi illégal, sauf lorsque la personne a été arrêtée et détenue en vertu de l'art. 103 — Le sous-ministre n'a pas indiqué qu'il «estime qu'une enquête s'impose» comme l'exige l'art. 27(3) — Il y a également eu omission de respecter l'art. 103(4), l'agent principal n'ayant pas été informé des motifs de la détention.

Il s'agissait en l'espèce d'une demande visant à obtenir un *certiorari* annulant l'enquête sur le statut de la requérante au Canada. Se fondant sur des renseignements indiquant que la requérante pouvait avoir fait une fausse déclaration au sujet de son adresse personnelle et de son lieu de travail et avoir falsifié ses références aux fins de son évaluation annuelle, les agents d'immigration se sont présentés au domicile où elle travaillait comme gardienne et ils l'ont arrêtée en vertu de l'article 103 de la *Loi sur l'immigration*. Le paragraphe 103(2) habilite les agents d'immigration à arrêter sans mandat toute personne qui occupe un emploi en violation de la Loi ou de ses règlements lorsqu'ils sont d'avis que cette personne constitue une menace pour la sécurité publique ou se dérobera à l'enquête. Il ne faisait aucun doute que la requérante, qui était alors enceinte de huit mois, ne constituait pas une menace pour la sécurité publique. Les agents n'ont pas essayé de vérifier la véritable adresse de la requérante avant de l'arrêter. Ils se sont rendus à l'adresse donnée avec l'intention d'arrêter la requérante s'ils constataient qu'elle travaillait effectivement à cet endroit. La requérante a été libérée deux heures plus tard, une fois vérifiés ses véritables lieux de résidence et de travail grâce apparemment à un appel téléphonique à sa sœur avec laquelle elle demeurait. L'agent ayant procédé à l'arrestation, qui a plus

requires an immigration officer to provide a written report to the Deputy Minister detailing suspected illegal employment, unless that person has been arrested and held in detention pursuant to section 103. Subsection 27(3) provides that the Deputy Minister shall direct an inquiry to be held when he considers that it is warranted. Section 28 requires that an inquiry be held forthwith where a person is held in detention pursuant to section 103. The issue was whether the immigration officers were justified in arresting the applicant rather than forwarding a report to the Deputy Minister under section 27.

Held, the application should be allowed.

The applicant's release removed her from the application of section 28. There could not be any automatic institution of an inquiry because the applicant was no longer held in detention pursuant to section 103. She was a person released from detention pursuant to subsection 103(5). The obvious implication of the statutory scheme is that the arresting officer must comply with subsection 27(2) and forward a written report to the Deputy Minister. There is no time limit, apart from unreasonable delays, for forwarding the written report. The inquiry must be quashed because it rested on an illegal base. The Deputy Minister had not indicated that he "consider[ed] that an inquiry [was] warranted" in compliance with subsection 27(3) "subject to any order or direction of the Minister". The applicant may make representations to the Deputy Minister that an inquiry is not warranted.

The immigration officers were overly zealous and officious in arresting the applicant pursuant to section 103. The telephone call which ultimately satisfied them of the applicant's true address could have been made from the house where the applicant was arrested, or the applicant could have been invited to voluntarily accompany the officers. The immigration officers wielded their power of arrest too callously, but not strictly illegally. Legality must be observed throughout the entire process. The arresting officer failed to comply with the mandatory provision of subsection 103(4) which requires the notification of a senior immigration officer of the reasons for detention.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 1(b).
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. 10(b), 15, 24.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 27, 28, 30, 103.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 83.1 (as enacted by S.C. 1988, c. 35, s. 19), 104.

tard interrogé la requérante et l'a libérée en vertu du paragraphe 103(5), a omis par erreur de fournir les motifs de l'arrestation dans son rapport sur l'avis d'arrestation, en violation du paragraphe 103(4). Le paragraphe 27(2) oblige un agent d'immigration à faire un rapport circonstancié au sous-ministre indiquant qu'il soupçonne que la personne travaille illégalement, sauf si la personne a été arrêtée et est détenue en vertu de l'article 103. Le paragraphe 27(3) prévoit que le sous-ministre doit ordonner la tenue d'une enquête s'il estime qu'une enquête s'impose. L'article 28 exige qu'une enquête soit tenue sans délai lorsqu'une personne est retenue ou détenue en vertu de l'article 103. Le principal point litigieux consistait à déterminer si les agents d'immigration ont eu raison d'arrêter la requérante plutôt que de rédiger un rapport et de le transmettre au sous-ministre conformément à l'article 27.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

La mise en liberté de la requérante l'a soustraite à l'application de l'article 28. Il ne pouvait pas y avoir d'enquête parce que la requérante n'était plus détenue en vertu de l'article 103. Elle avait été mise en liberté conformément au paragraphe 103(5). L'objectif manifeste de la Loi est que l'agent procédant à une arrestation doit se conformer aux dispositions du paragraphe 27(2) et faire un rapport circonstancié au sous-ministre. Sauf dans le cas de retards déraisonnables, il n'y a pas de délai limite à la remise d'un rapport circonstancié. L'enquête doit être annulée parce que son fondement est illégal. Le sous-ministre n'a pas indiqué qu'il «estim[ait] qu'une enquête s'impos[ait]» conformément au paragraphe 27(3) «sous réserve des arrêtés ou instructions du ministre». La requérante peut s'adresser au sous-ministre afin de le convaincre de l'inutilité d'une enquête.

Les agents d'immigration ont fait preuve de trop de zèle et d'empressement en arrêtant la requérante sur le fondement de l'article 103. Ils auraient pu effectuer à la résidence où ils ont arrêté la requérante l'appel téléphonique qui aura finalement permis de vérifier sa véritable adresse, ou ils auraient pu prier la requérante de les accompagner volontairement. Les agents d'immigration ont exercé leur pouvoir d'arrestation trop durement, mais pas tout à fait illégalement. La légalité doit être respectée tout au long du processus. L'agent d'immigration a omis de se conformer à la disposition obligatoire du paragraphe 103(4) qui exige qu'un avis de la détention soit donné à un agent principal, avec motifs à l'appui.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- 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. 10b), 15, 24.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), Appendice III, art. 1b).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), chap. I-2, art. 27, 28, 30, 103.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 83.1 (édicte par L.C. 1988, chap. 35, art. 19), 104.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Kindler v. MacDonald, [1987] 3 F.C. 34; 41 D.L.R. (4th) 78 (C.A.).

COUNSEL:

Michael W. Swinwood for applicant.
Barbara A. McIsaac for respondents.

SOLICITORS:

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

MULDOON J.: This is an urgent application pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 and 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.). It is instituted pursuant to leave accorded by Mr. Justice Teitelbaum on June 12, 1989, in accordance with section 83.1 of the amendments to the *Immigration Act, 1976*, being c. 35 of the Statutes of Canada 1988, which are not consolidated with the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, proclaimed to come into force on December 12, 1988.

The applicant, whose full name appears to be Carolyn Naziffa Khan, moves for the following orders:

1. An order in the nature of *certiorari*, quashing the inquiry into the applicant's status in Canada convoked pursuant to section 28 of the *Immigration Act* on the basis that:

a. the immigration officer exceeded his jurisdiction under 104(2) [*sic*, actually subsection 103(2) of the law now in force] in the arrest of the applicant in that there was no basis to believe that the applicant posed a danger to the public or would not otherwise appear for an inquiry or for removal from Canada;

b. that proceeding by section 104(2) [*sic*] of the *Immigration Act* violated the applicant's right guaranteed under section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms* and section 1(b) of the

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Kindler c. MacDonald, [1987] 3 C.F. 34; 41 D.L.R. (4th) 78 (C.A.).

AVOCATS:

Michael W. Swinwood pour la requérante.
Barbara A. McIsaac pour les intimés.

PROCUREURS:

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE MULDOON: Il s'agit en l'espèce d'une requête urgente présentée sur le fondement de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, et de 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, chap. 11 (R.-U.). Le dépôt de cette requête a été autorisé par le juge Teitelbaum le 12 juin 1989, conformément à l'article 83.1 des modifications à la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui constituent le chapitre 35 des Lois du Canada de 1988 et qui n'ont pas été refondues dans la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), chap. I-2, entrée en vigueur le 12 décembre 1988.

La requérante, dont le nom complet est Carolyn Naziffa Khan, cherche à obtenir les ordonnances suivantes:

1. Une ordonnance de *certiorari* annulant l'enquête sur le statut de la requérante au Canada, effectuée conformément à l'article 28 de la *Loi sur l'immigration*, pour les motifs suivants:

[TRADUCTION] a. l'agent d'immigration a excédé le pouvoir que lui confère le paragraphe 104(2) [*sic*, c'est-à-dire le paragraphe 103(2) de la loi actuellement en vigueur] en arrêtant la requérante parce qu'il n'y avait aucun motif de croire que celle-ci constituait une menace pour la sécurité publique ou, qu'à défaut de cette mesure, elle se déroberait à l'enquête ou n'obtempérerait pas à la mesure de renvoi;

b. l'application du paragraphe 104(2) [*sic*] de la *Loi sur l'immigration* a entraîné la violation du droit garanti à la requérante par l'article 15 de la *Charte des droits et libertés* et

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix 3; [sic, now R.S.C., 1985, Appendix III]

c. that the immigration officer failed to direct his mind to the question of whether the applicant posed a danger to the public or would not otherwise appear for the inquiry and in fact had no evidence to that effect; and

d. that the procedure by virtue of section 104 [sic] deprived the applicant of a discretionary review provided for in section 27(3) of the *Immigration Act, 1976* and amendments thereto c. 35. [sic]

and thereby should vitiate the inquiry and all the above grounds combine to allow this Court to quash the inquiry.

2. An order excluding all evidence obtained after the arrest of the applicant on March 6, 1989, by virtue of subsection 24(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that the applicant's rights were denied as guaranteed by paragraph 10(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, such evidence to include:

- a. the notice of arrest;
- b. the statement of allegations;
- c. the applicant's declaration; and
- d. any documentary evidence obtained after the arrest and to be used in evidence in the inquiry.

The applicant had entered Canada in 1987 with a Trinidad and Tobago passport as a participant in the Foreign Domestic Movement (FDM) Program. Under the terms of that program, and her particular authorization, the applicant was restricted to working as a domestic "live-in" helper at a stated place of employment and location. At the material times she was authorized to work in Ottawa at 121 Curtis Crescent for a Mrs. Godden who, in fact is the applicant's sister, although that fact seems not to have been appreciated by the immigration examining officers until after they arrested the applicant on March 6, 1989.

On December 14, 1988, the Minister's officials had authorized the applicant, at her request, to change her place of employment from a previous place to that of Mrs. Godden's residence, effective until December 14, 1989. The relevant form of such authorization, signed by the applicant, is copied as exhibit A to the affidavit of Lyne Deschamps, one of the senior immigration examining officers who attended upon the applicant's arrest.

l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice 3 [sic, désormais L.R.C. (1985), Appendice III];

c. l'agent d'immigration ne s'est pas demandé si la requérante constituait une menace pour la sécurité publique ou si, à défaut de cette mesure, elle se déroberait à l'enquête et il ne possédait en fait aucune preuve à cet effet;

d. l'application de l'article 104 [sic] a empêché la requérante de bénéficier de l'examen discrétionnaire prévu au paragraphe 27(3) de la *Loi sur l'immigration de 1976* et de ses modifications prévues au chapitre 35 [sic].

L'enquête est de ce fait entachée de nullité et les motifs qui précèdent permettent à la Cour de l'annuler.

2. Une ordonnance écartant, en vertu du paragraphe 24(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, tous les éléments de preuve obtenus après l'arrestation de la requérante le 6 mars 1989 parce que les droits garantis à cette dernière par l'alinéa 10b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont été violés; ces éléments de preuve incluent:

- [TRADUCTION] a. l'avis d'arrestation;
- b. les allégations;
- c. la déclaration de la requérante;
- d. toute preuve documentaire obtenue après l'arrestation et devant être utilisée à l'enquête.

La requérante est venue au Canada en 1987, munie d'un passeport de Trinidad et Tobago, dans le cadre du Programme concernant les employés de maison étrangers (FDM). Les conditions de ce programme et du permis de séjour de la requérante prévoyaient que celle-ci devait travailler à un endroit déterminé comme aide domestique résidente. À l'époque en cause, elle était autorisée à travailler pour M^{me} Godden résidant au 121, Curtis Crescent, Ottawa; cette dernière était en fait la sœur de la requérante, ce dont les agents examineurs ne semblent s'être rendu compte qu'après avoir arrêté la requérante le 6 mars 1989.

Le 14 décembre 1988, les fonctionnaires du Ministère avaient permis à la requérante, qui en avait fait la demande, de changer d'emploi et de commencer à travailler pour M^{me} Godden, l'autorisation étant valide jusqu'au 14 décembre 1989. Une copie de la formule, signée par la requérante et autorisant un tel changement, est jointe sous la cote A à l'affidavit de Lyne Deschamps, l'un des agents principaux qui ont assisté à l'arrestation de la requérante.

On February 23, 1989, the applicant had attended at the immigration offices in Ottawa for her first annual assessment under the FDM program. At that time she brought to the assessor a letter apparently from Mrs. Godden certifying that the applicant "has been in my employ since the 14th December 1988" and praising her in glowing terms. A copy of that letter is exhibit B to Ms. Deschamps' affidavit.

In her affidavit, upon which she was subsequently cross-examined by the applicant's counsel, Ms. Deschamps records in paragraph 6, that on March 2, 1989:

... I received a telephone call from [Allen Thompson] the husband of a Dr. Gould, who informed me that the applicant had in fact been in his and his wife's employ since January 17, 1989. I met with him the following day and he informed me that the applicant had presented herself to him as having landed immigrant status and had provided him and his wife with an address inconsistent with that given to [the assessment interviewer] on February 23, 1989. He advised me that he was concerned because the applicant was unable to provide him with a social insurance number or other documentation authorizing her to work.

Ms. Deschamps further explained her part in the investigation and subsequent arrest of the applicant in the following paragraphs of her affidavit, thus:

7. Acting upon this information, I reviewed the applicant's file. It appeared to me that:

- (i) the applicant was a person described in paragraphs 27(2)(b) and (e) of the *Act* in that she may have falsely represented her place of employment contrary to subsection 18(2) of the Regulations and had reconfirmed this misrepresentation at her annual assessment only a week earlier;
- (ii) the applicant may have falsified letters of reference in order to pass her annual assessment. These possibly fabricated items included a letter dated February 23, 1989, from Mrs. Godden as an alleged employer and a letter dated October 26, 1988 from Ms. Zinora Ferreira [also a sister of the applicant] to Mrs. Godden again as an alleged employer. Copies of these two letters are attached hereto and marked respectively as Exhibits "B" and "C" to this my affidavit;
- (iii) the applicant had provided the Goulds with a different address than the one she had given to Employment and Immigration, putting doubts in my mind as to where her true place of residence was. Mr. Gould had informed me that she had told him she lived at 1545 Alta Vista

Le 23 février 1989, la requérante s'est présentée aux bureaux de l'immigration à Ottawa afin de subir, conformément au programme FDM, sa première évaluation annuelle. Elle a alors remis à l'évaluateur une lettre provenant apparemment de M^{me} Godden; cette dernière y utilise des termes chaleureux pour faire l'éloge de la requérante et y affirme que celle-ci «travaille pour moi depuis le 14 décembre 1988». Une copie de cette lettre est jointe sous la cote B à l'affidavit de M^{me} Deschamps.

M^{me} Deschamps déclare au paragraphe 6 de son affidavit, au sujet duquel elle a été plus tard contre-interrogée par l'avocat de la requérante, que le 2 mars 1989:

[TRADUCTION] ... j'ai reçu un appel du mari [Allen Thompson] du D^r Gould qui m'a informée que la requérante travaillait en réalité pour lui-même et son épouse depuis le 17 janvier 1989. Je l'ai rencontré le lendemain. Il m'a alors indiqué que la requérante lui avait déclaré être une immigrante ayant le droit d'établissement et qu'elle lui avait fourni, ainsi qu'à son épouse, une adresse autre que celle donnée à [l'évaluateur] le 23 février 1989. Il a ajouté être inquiet parce que la requérante était incapable de lui fournir un numéro d'assurance sociale ou tout autre document l'autorisant à travailler.

M^{me} Deschamps explique dans les paragraphes suivants de son affidavit le rôle qu'elle a joué à l'enquête et au moment de l'arrestation ultérieure de la requérante:

[TRADUCTION] 7. Ayant été mise au courant de ces faits, j'ai réexaminé le dossier de la requérante. Il m'a semblé que:

- (i) la requérante faisait partie de l'une des catégories visées par les alinéas 27(2)(b) et (e) de la *Loi* parce qu'il était possible qu'elle ait fait une fausse déclaration au sujet de son lieu de travail en violation du paragraphe 18(2) du Règlement et qu'elle avait repris cette fausse déclaration au moment de son évaluation annuelle, il y avait seulement une semaine;
- (ii) la requérante pourrait avoir falsifié ses références aux fins de son évaluation annuelle. Ces documents probablement forgés comportaient une lettre datée du 23 février 1989 dans laquelle M^{me} Godden se déclare l'employeur de la requérante ainsi qu'une lettre datée du 26 octobre 1988 et adressée par M^{me} Zinora Ferreira [qui est également une sœur de la requérante] à M^{me} Godden qui y est encore une fois désignée comme l'employeur de la requérante. Des copies de ces deux lettres sont jointes à mon affidavit sous les cotes B et C respectivement;
- (iii) la requérante a fourni aux Gould une adresse différente de celle qu'elle avait donnée à Emploi et Immigration, ce qui a éveillé des doutes dans mon esprit quant à son véritable lieu de résidence. M. Gould m'a informée qu'elle lui avait déclaré habiter au 1545, promenade

Drive, Ottawa, Ontario, but that he had checked the address board in the lobby and had reason to believe she did not live there. The address given to Employment and Immigration was alleged to be Mrs. Godden's residence at 121 Curtis Crescent, Ottawa, Ontario.

Based on these apparent misrepresentations, it was my opinion that there were reasonable grounds to believe that the applicant would not appear for inquiry or for removal from Canada.

Now, there is an omission in the sequence of events recounted in Ms. Deschamps' affidavit. On March 3, 1989, Mr. Thompson tendered to her a typed document called herein an "information sheet" which is exhibit 1 (joint motion record, tab 3) on the cross-examination of Albert Pace who accompanied Ms. Deschamps to arrest the applicant on March 6, 1989. The information sheet clearly discloses an address for the applicant as being 121 Curtiss [*sic*] Crescent, Ottawa. That omission does nothing, however, in the circumstances to displace the doubts Ms. Deschamps asserts about where the applicant's true place of residence was, before she and Mr. Pace attended at the Thompson/Gould residence on the following March 6. They were later satisfied that 121 Curtis, Mrs. Godden's address was in fact the applicant's residence.

Ms. Deschamps continues:

8. Mr. Albert Pace and I thus proceeded under s. 104 [*sic*: really section 103] of the *Act* and arrested the applicant at the Gould household on March 6, 1989. We arrived at approximately 9:30 a.m. At the time of her arrest, the applicant was caring for the Gould's two children.

It may be noted that on her cross-examination Ms. Deschamps acknowledged in answers to questions 194 through 208 that, if she found the applicant in effect working at the Thompson/Gould residence she, Deschamps, intended to arrest the applicant. According to subsection 103(2) of the *Act* the immigration officers are empowered to arrest without warrant a "person who on reasonable grounds is suspected of being a person referred to in paragraph 27(2)(b) [or] (e) ... where, in the opinion of the officer, the person poses a danger to the public or would not otherwise appear for the inquiry ...". The officers were certainly not of the opinion that the applicant, then eight months pregnant, posed any danger whatsoever to the public.

Alta Vista, Ottawa (Ontario), mais qu'il avait vérifié les noms inscrits dans le hall et qu'il avait des motifs de croire qu'elle ne résidait pas à cet endroit. L'adresse fournie à Emploi et Immigration était censée être celle du domicile de M^{me} Godden, soit le 121, Curtis Crescent, Ottawa (Ontario).

Ces déclarations qui semblaient fausses m'ont amenée à penser qu'il existait des motifs raisonnables de croire que la requérante se déroberait à l'enquête ou qu'elle n'obtempérerait pas à une mesure de renvoi.

On constate une omission dans le déroulement des faits exposés par M^{me} Deschamps dans son affidavit. Le 3 mars 1989, M. Thompson lui a remis un document dactylographié, appelé en l'espèce une «fiche de renseignements», et joint comme pièce 1 (dossier conjoint des requêtes, onglet 3) au contre-interrogatoire d'Albert Pace qui accompagnait M^{me} Deschamps au moment de l'arrestation de la requérante le 6 mars 1989. Cette fiche indique clairement que l'adresse de la requérante est le 121, Curtiss [*sic*] Crescent, Ottawa. Cette omission n'a toutefois pas dissipé les doutes de M^{me} Deschamps au sujet du véritable lieu de résidence de la requérante avant qu'elle-même et M. Pace se présentent à la résidence des Thompson-Gould le 6 mars suivant. Ils ont plus tard constaté que la requérante habitait en fait au 121, Curtis, c'est-à-dire au domicile de M^{me} Godden.

M^{me} Deschamps ajoute:

[TRADUCTION] 8. M. Albert Pace et moi-même avons agi sur le fondement de l'article 104 [*sic*: en réalité l'article 103] de la *Loi* et nous avons arrêté la requérante à la demeure des Gould le 6 mars 1989. Nous y sommes arrivés aux environs de 9 h 30; au moment de son arrestation, la requérante gardait les deux enfants des Gould.

On peut souligner que M^{me} Deschamps a admis dans ses réponses aux questions 194 à 208 de son contre-interrogatoire qu'elle avait l'intention d'arrêter la requérante si elle constatait que cette dernière travaillait effectivement à la résidence des Thompson-Gould. Le paragraphe 103(2) de la *Loi* prévoit que les agents d'immigration sont habilités à arrêter sans mandat une «personne soupçonnée, pour des motifs raisonnables, de faire partie de l'une des catégories visées aux alinéas 27(2)(b) [ou] (e) ... qui, à leur avis, constitue une menace pour la sécurité publique ou n'obtempérera pas à la mesure». Les agents n'estimaient certainement pas que la requérante, qui était alors enceinte de huit mois, constituait une menace quelconque pour la sécurité publique.

Ms. Deschamps' affidavit continues:

9. Immediately upon our arrival at the Gould household, the applicant was informed of her rights to retain counsel and to contact her Consulate. Attached hereto and marked as Exhibit "D" to this my affidavit is a copy of my notes made at the time of the applicant's arrest. The applicant requested to make a telephone call but did not end up doing so even though she was in no way prohibited from making the call. The applicant left the Gould household with us. Her manner was co-operative.

Immediately upon their arrival, or virtually immediately thereafter, the applicant was arrested, in accordance with Ms. Deschamps' intention to have the applicant arrested, as stated in her cross-examination. As the applicant's counsel stated in oral argument, it seems that the officers were intent upon verifying the applicant's employment at and in the Thompson/Gould residence, but they did not then and there attempt to verify her true address before arresting her. Furthermore, the consulate above referred to, as shown in exhibit B to Albert Pace's affidavit, is located in Toronto. The officers seemed to have given no thought to the possibility of contacting the High Commission's office in Ottawa. It surely employs representatives of the applicant's home government. The applicant declined the offer to get in touch with the Toronto consulate. That document, exhibit B, "Notice Concerning the Right to be Represented by Counsel at an Immigration Inquiry", a form established by the Minister, refers to representation by "a barrister or solicitor or other counsel . . . at his inquiry" as provided in subsection 30(1) of the Act, but makes no reference to retaining and instructing counsel without delay upon arrest or detention, as provided in paragraph 10(b) of the Charter.

The last two paragraphs of Ms. Deschamps' affidavit run as follows:

10. At 10:00 A.M. we returned to the immigration office and at 10:05 the applicant placed a call to her sister Mrs. Godden. They spoke for up to ten minutes and, at the applicant's request, I spoke personally with Mrs. Godden explaining the situation to her.

11. I accompanied the applicant to the office of Mr. Albert Pace and left him to conduct an interview. I am informed by Mr. Pace, and do verily believe that the applicant was released within two hours, after signing an Acknowledgement of Terms and Conditions form, agreeing to appear for an inquiry when directed to do so by an immigration officer.

M^{me} Deschamps déclare encore dans son affidavit:

[TRADUCTION] 9. Dès notre arrivée à la demeure des Gould, nous avons informé la requérante de ses droits de retenir les services d'un avocat et de communiquer avec son consulat. Une copie des notes que j'ai prises au moment de l'arrestation de la requérante est jointe au présent affidavit sous la cote D. La requérante a demandé l'autorisation de faire un appel téléphonique, ce qu'elle n'a finalement pas fait, même si elle n'en a nullement été empêchée. La requérante a quitté la demeure des Gould en notre compagnie. Elle s'est montrée coopérative.

La requérante a été arrêtée dès l'arrivée des agents ou presque immédiatement après celle-ci, comme M^{me} Deschamps avait déclaré dans son contre-interrogatoire avoir l'intention de le faire. Comme l'a déclaré l'avocat de la requérante au cours de la plaidoirie, il semble que les agents voulaient vérifier si la requérante travaillait à la demeure des Thompson-Gould, mais qu'ils n'ont pas tenté sur-le-champ de vérifier sa véritable adresse avant de l'arrêter. En outre, le consulat dont il est fait mention plus haut dans le document joint à l'affidavit d'Albert Pace sous la cote B, est situé à Toronto. Les agents ne semblent pas avoir envisagé la possibilité de communiquer avec le bureau du Haut-Commissariat à Ottawa. Des représentants du gouvernement du pays d'origine de la requérante y travaillent très certainement. La requérante a rejeté l'offre de communiquer avec le consulat de Toronto. Il est question dans le document versé sous la cote B qui est une formule prescrite par le ministre et intitulée «Avis relatif au droit de se faire représenter par un conseiller lors d'une enquête de l'immigration», de la représentation par «un avocat ou un autre conseiller» comme le prévoit le paragraphe 30(1) de la Loi, mais non du recours sans délai à l'assistance d'un avocat en cas d'arrestation ou de détention comme le prévoit l'alinéa 10b) de la Charte.

Voici le texte des deux derniers paragraphes de l'affidavit de M^{me} Deschamps:

[TRADUCTION] 10. À 10 h, nous sommes retournés au bureau de l'immigration et, à 10 h 05, la requérante a téléphoné à sa sœur, M^{me} Godden. Elles ont conversé pendant environ dix minutes et, à la demande de la requérante, j'ai parlé à M^{me} Godden pour lui expliquer la situation.

11. J'ai accompagné la requérante au bureau de M. Albert Pace et j'ai laissé celui-ci l'interroger. M. Pace m'a informée, et je le crois, que la requérante a été libérée dans les deux heures qui ont suivi, après avoir signé une formule d'acceptation des conditions par laquelle elle s'engageait à se présenter à une enquête lorsqu'un agent d'immigration le lui ordonnerait.

Albert Pace also provided his own affidavit on behalf of the respondents. In it he adopts paragraphs 3 through 11 of Ms. Deschamps' affidavit as if they formed a part of his. It was Mr. Pace who interviewed the applicant following her arrest. He swears that she was again given notice, but this time in writing of her right to have counsel at the inquiry and of her right to notify her government's representative pursuant to the Vienna Convention. He attaches copies of the applicant's signed acknowledgements of receipt. Mr. Pace believes that the applicant made yet a second telephone call from his office, in order to arrange for a ride home.

In regard to use of the telephone, Mr. Pace swears that if the applicant had wished to call anyone, including a lawyer, she would have been allowed to do so and that a telephone directory would have been provided. On his cross-examination by the applicant's counsel, he swore that the applicant was offered the opportunity to contact a lawyer either at the Thompson/Gould residence or at the officers' office "downtown". (Joint motion record, tab 2, page 26, answers to questions 167 to 171). Mr. Pace said that after the interview stated the applicant appeared no longer to be nervous. He does not, and did not know the applicant at all. The applicant herself, on her oral re-examination stated that she felt very "much intimidated", "very scared", "broke down in tears" apprehensive that what was happening to her "would really be bad" and that her state of agitation persisted until she was released. (Joint motion record, tab 1, page 16 answers to questions 97 and 98.) This testimony probably describes the applicant's true condition and state of mind at the material time. The Court accepts it for its truth and accuracy.

Attached to Mr. Pace's affidavit as exhibit "C" is a copy of a declaration written by the applicant during the interview. The applicant stated that he told her to write a "confession" and directed her to write what in other proceedings would be termed inculpatory statements. Given Mr. Pace's direct contradiction of that assertion, and the applicant's acknowledged state of agitation, the Court accepts

Albert Pace a également fourni son affidavit au nom des intimés. Il y fait siens les paragraphes 3 à 11 de l'affidavit de M^{me} Deschamps. C'est M. Pace qui a interrogé la requérante après son arrestation.

a Il jure que celle-ci a de nouveau été informée, mais cette fois par écrit, de son droit aux services d'un avocat à l'enquête ainsi que de son droit d'avertir un représentant de son gouvernement en application de la Convention de Vienne. Il joint des copies des accusés de réception signés par la requérante. *b* M. Pace croit que la requérante a fait un deuxième appel téléphonique de son bureau afin de prendre des dispositions pour assurer son transport à son domicile.

c En ce qui concerne l'usage du téléphone, M. Pace jure que si la requérante avait voulu téléphoner à qui que ce soit, notamment à un avocat, on le lui aurait permis et on lui aurait fourni un annuaire. *d* Contre-interrogé par l'avocat de la requérante, il a assuré qu'on avait donné à la requérante la possibilité de communiquer avec un avocat soit lorsqu'elle se trouvait au domicile des Thompson-Gould soit lorsqu'elle est arrivée au bureau des agents au centre-ville. (Dossier conjoint des requêtes, onglet 2, page 26, réponses aux questions 167 à 171.) *e* M. Pace a déclaré qu'une fois l'interrogatoire commencé, la requérante ne semblait plus nerveuse. Il ne connaît pas et ne connaissait pas du tout la requérante. Cette dernière a déclaré, au cours de son réinterrogatoire, qu'elle se sentait [TRADUCTION] «très intimidée», [TRADUCTION] «très effrayée», [TRADUCTION] «qu'elle a fondu en larmes» craignant que ce qui se passait *f* [TRADUCTION] «lui causerait beaucoup de tort» et que sa nervosité a persisté jusqu'au moment de sa mise en liberté. (Dossier conjoint des requêtes, onglet 1, page 16, réponses aux questions 97 et 98.) *g* Ce témoignage décrit probablement le véritable état d'esprit de la requérante à l'époque en cause. *h* La Cour retient ce témoignage en raison de sa sincérité et de son exactitude.

i Une copie de la déclaration rédigée par la requérante au cours de son interrogatoire est jointe sous la cote C à l'affidavit de M. Pace. La requérante a déclaré que ce dernier lui avait dit de rédiger une «confession» et lui avait ordonné d'écrire ce qui, au cours d'autres procédures, serait qualifié de déclarations inculpatives. *j* Étant donné que M. Pace contredit cette affirmation et vu la nervosité

Mr. Pace's version of the events. Needless to emphasize, had he so misbehaved, especially prior to the arrival of, or conference with, the counsel whom the applicant in fact declined or was not sufficiently informed to contact there would have been a serious infringement of the applicant's rights under paragraph 10(b) of the Charter. However, when asked to complete that written declaration, the applicant and Ms. Deschamps had both already spoken with the applicant's sister Mrs. Golden; and, although offered the opportunity to telephone a lawyer, the applicant had seemingly declined, whether out of confusion, anxiety, not knowing a lawyer, failure of the officers to inform her properly of her paragraph 10(b) right, or because of her sister's advice is not precisely known to the Court, but could raise an inferential finding of fact.

In any event, there is a pragmatic resolution of this matter. While not admitting that the applicant's Charter right was infringed, the respondent's counsel stated that the declaration will not be admitted—nor will the respondents seek to have it admitted—at the inquiry. Therefore, the Court will, with the respondents' consent and noting that no admission of infringement is expressed, grant the remedy claimed by the applicant and order, pursuant to subsection 24(2) of the Charter that the declaration written by the applicant on March 6, 1989 be excluded from evidence and that knowledge of its contents be denied to the official who conducts the inquiry. If already known to such official, a new adjudicator will have to conduct the inquiry.

The other three items which the applicant seeks to have excluded from evidence at any continued or newly instituted inquiry are: (a) the notice of arrest; (b) the statement of allegations; and . . . (d) any documentary evidence obtained after the arrest and to be used in evidence at the inquiry. Items (a) and (b) are not evidence and can never be evidence. Item (a) is a document which seems to be a hybrid cross between a subpoena and an appearance undertaking. Item (b) is akin to a statement of claim which serves to alert the oppo-

avouée de la requérante, la Cour accepte la version des faits de M. Pace. Nul besoin n'est de souligner que s'il s'était aussi mal comporté, en particulier avant l'arrivée ou la consultation de l'avocat avec lequel la requérante a refusé de communiquer ou dont elle n'était pas suffisamment informée pour être en mesure de le faire, il y aurait eu une atteinte grave aux droits garantis à la requérante par l'alinéa 10b) de la Charte. Toutefois, lorsque l'on a demandé à la requérante de faire cette déclaration écrite, elle et M^{me} Deschamps avaient déjà parlé avec sa sœur, M^{me} Godden; et même si on lui a donné l'occasion de téléphoner à un avocat, la requérante a, semble-t-il, refusé de le faire; la Cour ignore exactement si la requérante a agi ainsi en raison de sa nervosité ou de son anxiété, ou parce qu'elle ne connaissait aucun avocat, que les agents ne l'avaient pas informée adéquatement du droit qui lui est garanti par l'alinéa 10b) ou encore, parce que sa sœur le lui avait conseillé, mais cela pourrait permettre d'en arriver à une conclusion de fait par inférence.

De toute manière, il existe une solution pragmatique à cette affaire. Même si elle n'a pas reconnu que le droit garanti à la requérante par la Charte avait été violé, l'avocate des intimés a fait savoir que la déclaration ne serait pas admise à l'enquête et que les intimés n'essaieraient pas de la faire admettre. Par conséquent, après avoir obtenu le consentement des intimés et souligné qu'aucune violation d'un droit n'a été admise, la Cour accordera le redressement réclamé par la requérante et ordonnera, conformément au paragraphe 24(2) de la Charte, que la déclaration rédigée par la requérante le 6 mars 1989 soit écartée de la preuve et que son contenu ne soit pas dévoilé à l'agent qui préside l'enquête. Si cet agent en connaît déjà la teneur, un nouvel arbitre devra présider l'enquête.

Les trois autres éléments que la requérante cherche à faire écarter de la preuve produite à toute enquête complémentaire ou à toute nouvelle enquête sont les suivants: a) l'avis d'arrestation; b) les allégations et . . . d) toute preuve documentaire obtenue après l'arrestation et devant être utilisée à l'enquête. Les documents a) et b) ne sont pas et ne pourront jamais constituer des éléments de preuve. L'élément a) est un document hybride qui ressemble et à un *subpoena* et à un engagement à comparaître. Le document b) est semblable à une déclai-

site party of the claim, but is evidence of nothing. Item (d) is too broadly cast to be accorded here. These require no affirmative order of the Court and will be dismissed on the basis that they do not constitute evidence of anything before any adjudicator, but such adjudicator is, as always, restricted to the admission of proper evidence only.

The last three paragraphs of Mr. Pace's affidavit are all significant and run thus:

8. I asked the applicant to sign an Acknowledgement of Terms and Conditions form agreeing to appear for an inquiry when directed to do so by an immigration officer. Having ascertained her true place of employment and residence, I decided that it would not be necessary to detain her until the inquiry. [Emphasis not in original text.]

9. The applicant was released within two hours of arriving at the Employment and Immigration offices, at approximately 12:00 p.m.

10. I was later informed by my supervisor that I had omitted to particularize my reasons for proceeding with the arrest on the Notice of Arrest Report. Attached hereto and marked as Exhibit "D" to this my Affidavit is the Notice of Arrest Report. However, for the reasons set out in paragraph 7 of the affidavit of Lyne Deschamps, I did verily believe that the applicant might not have appeared for an inquiry.

Although the last avowal expressed in paragraph 10 above, could seem to be lame afterthought, it is not necessarily so, as will be discussed.

The principal issue in contention at the hearing of this case was whether the immigration officers Deschamps and Pace were justified in arresting the applicant instead of writing and forwarding a report of the matter to the Deputy Minister. The reason for the applicant's counsel stout disparagement of the exercise of the officers' power of arrest he explained thus: upon arrest pursuant to subsection 103(2) an inquiry must automatically follow; but upon proceeding pursuant to subsection 27(2) the officer, without arresting the person pursuant to section 103, merely forwards a written report to the Deputy Minister, the latter, (subject to any direction of the Minister) shall, only if he "considers that an inquiry is warranted", direct that an inquiry be conducted. The applicant's counsel stated that once the applicant is arrested, there is

ration qui sert à informer la partie adverse de la réclamation elle-même, mais qui ne constitue pas une preuve de quoi que ce soit. Le document d) est décrit beaucoup trop généralement pour que son exclusion soit accordée en l'espèce. La Cour n'a pas, en l'espèce, à prononcer une ordonnance favorable relativement à l'exclusion de ces documents parce qu'ils ne peuvent servir à prouver quoi que ce soit devant un arbitre, ce dernier étant comme toujours tenu de n'admettre que la preuve régulière.

Les trois derniers paragraphes de l'affidavit de M. Pace sont révélateurs; en voici le texte:

[TRADUCTION] 8. J'ai demandé à la requérante de signer une formule d'acceptation des conditions par laquelle elle s'engageait à se présenter à une enquête lorsqu'un agent d'immigration le lui ordonnerait. Ayant vérifié ses véritables lieux de travail et de résidence, j'ai décidé qu'il ne serait pas nécessaire de la détenir jusqu'au moment de l'enquête. [Non souligné dans le texte original.]

9. La requérante a été libérée dans les deux heures qui ont suivi son arrivée au bureau d'Emploi et Immigration, aux environs de midi.

10. Mon supérieur m'a plus tard informé que j'avais omis de préciser les motifs de l'arrestation de la requérante dans le rapport concernant l'avis d'arrestation. Ce rapport est joint à mon affidavit sous la cote D. Toutefois, pour les motifs exposés au paragraphe 7 de l'affidavit de Lyne Deschamps, je croyais que la requérante aurait pu se dérober à l'enquête.

Même si l'aveu figurant au paragraphe 10 pourrait avoir l'air d'une réflexion après coup peu convaincante, ce n'est pas nécessairement le cas, comme nous le verrons.

Le principal point litigieux à l'audition de la présente affaire consistait à déterminer si les agents d'immigration Deschamps et Pace avaient eu raison d'arrêter la requérante plutôt que de rédiger un rapport et de le transmettre au sous-ministre. L'avocat de la requérante a expliqué de la manière suivante sa critique énergique de l'exercice par les agents de leur pouvoir d'arrestation: une enquête doit suivre automatiquement toute arrestation effectuée sur le fondement du paragraphe 103(2); mais lorsqu'il agit sur le fondement du paragraphe 27(2) sans arrêter la personne en cause conformément à l'article 103, l'agent doit tout simplement faire un rapport au sous-ministre, et ce dernier (sous réserve des instructions du ministre) doit, s'il "estime qu'une enquête s'impose", ordonner la tenue d'une enquête. L'avocat de la requé-

no provision to “dis-arrest” her, and, since the inquiry follows automatically, she thereby loses the benefit or advantage of the Deputy Minister’s consideration of whether it be warranted, or not.

In the circumstances of this case, viewed as they are with lucid hindsight, the Court holds that the immigration officers Deschamps and Pace were overly zealous and officious in effecting the applicant’s arrest pursuant to section 103. Having so readily become satisfied that the applicant would indeed appear for an inquiry—no doubt as a result of the telephone call to her sister from the office, which could as effectively have been performed from the Thompson/Gould residence—the ground for arrest evaporated readily like a wisp of fog before a refreshing zephyr. Indeed if they believed that the residence was not an appropriate place in which to conduct an interview with the applicant nothing whatever prevented them from requesting or inviting her to accompany them voluntarily to their office, without even exerting their power of arrest, but leaving it in reserve, if their slim ground for it appeared to be more substantial than expected. One wishes that they had exercised better, more moderate judgment, rather than bringing the State’s heavy artillery to bear at the outset.

Of course, such a circumstance does not indicate that the ground was illusory or never existed. Alerted to the possibility of two addresses where there ought to have been only one, and the concomitant realization that one of them was possibly a phantom address, the officers could with a little bit of reason form the opinion that the applicant would not appear for an inquiry because they would not know where to contact her. The reasonable basis for such opinion is very slim indeed and soon proved to be non-existent. But hindsight, no matter how keen, does not eradicate the circumstance in which the immigration officers formed their opinion. Even if this Judge, in their place, would have performed differently—of which there can be no doubt—their performance of their duty cannot be gainsaid on that account. Suffice it to say that this Court awards officers Deschamps and

rante a fait valoir qu’une fois que cette dernière a été arrêtée, il n’existait aucune disposition permettant d’annuler cette arrestation («dis-arrest») et que la requérante n’a pu bénéficier de l’examen par le sous-ministre du bien-fondé de l’enquête étant donné que la tenue de celle-ci est automatique.

Après avoir effectué un examen rétrospectif lucide des faits de l’espèce, la Cour statue que les agents d’immigration Deschamps et Pace ont fait preuve de trop de zèle et d’empressement en arrêtant la requérante sur le fondement de l’article 103. Les agents ayant pu rapidement constater que la requérante ne se déroberait pas à l’enquête (il ne subsistait plus aucun doute à la suite de l’appel téléphonique qu’elle a effectué à sa sœur dans leur bureau, appel qui aurait pu tout aussi bien être effectué à la résidence des Thompson-Gould), leur motif d’arrestation s’est évaporé comme la brume sous l’effet d’un frais zéphyr. En fait, s’ils croyaient que cette résidence n’était pas le lieu approprié pour interroger la requérante, rien ne les empêchait de prier cette dernière de les accompagner volontairement à leur bureau et cela, sans même exercer leur pouvoir d’arrestation, mais en le gardant en réserve au cas où leur faible motif d’arrestation se révélerait plus concluant que prévu. Il aurait été souhaitable qu’ils aient fait preuve d’un meilleur jugement et de plus de modération au lieu d’utiliser dès le départ l’artillerie lourde dont dispose le gouvernement.

Évidemment, cela ne signifie pas que leur motif était illusoire ou n’a jamais existé. Mis au courant de la possibilité que la requérante possède deux adresses alors qu’elle n’aurait dû en avoir qu’une seule et constatant en même temps que l’une de celles-ci n’existait probablement pas, les agents avaient un peu raison de croire que la requérante se déroberait à l’enquête étant donné qu’ils ne sauraient pas où la rejoindre. Cette opinion se fondait sur un motif qui était en réalité plutôt faible et qui s’est rapidement révélé inexistant. Mais la sagesse après coup, aussi pénétrante soit-elle, ne fait pas disparaître les circonstances dans lesquelles les agents d’immigration se sont formé une opinion. Même si, à leur place, le juge de la présente affaire aurait agi différemment, et il ne fait aucun doute que tel aurait été le cas, on ne peut s’opposer pour cette raison à la manière dont

Pace no accolade for good judgment or humane concern in the performance of their duty as they saw it on what were barely reasonable and probable grounds for arresting an agitated, scared woman who was eight months through an evident pregnancy.

The applicant's counsel also castigated the officers for not ascertaining the applicant's address by simply telephoning Mrs. Godden on March 3, 1989, in order to inquire if the applicant truly lived there. That would be no way to conduct an investigation. After all, there were indeed reasonable grounds to believe that Mrs. Godden had some complicity in misrepresenting the state and place of the applicant's employment. Her letter of February 23, 1989 as compared with Mr. Thompson's information, provided such grounds. Naturally the investigators would not telephone her then, before verifying where in fact the applicant was working, without compromising their own competence as investigators worthy of the name.

The power of arrest even in a free and democratic society, is a formidable instrument of coercion, not to emphasize intimidation. That power is to be wielded cautiously and, of course, strictly legally. The Court here has concluded that the immigration officers wielded their formidable state power too callously, but not strictly illegally. Legality, however, is not an ephemeral requirement, it must be observed throughout the entire process. The two senior immigration examining officers' conduct of the case after arrest must be viewed through the optic of such legality.

The provisions of the *Immigration Act* are the primary source of such legality. The pertinent provisions run so:

27. ...

(2) Where an immigration officer or a peace officer is in possession of information indicating that a person in Canada, other than a Canadian citizen or permanent resident, is a person who

ils se sont acquittés de leurs fonctions. Il suffit de dire que la Cour ne félicite pas les agents Deschamps et Pace pour avoir fait montre d'un bon jugement ou de compassion pour s'acquitter de leur devoir, tel qu'ils le comprenaient, en se fondant sur des motifs à peine raisonnables et vraisemblables d'arrêter une femme émue et effrayée qui en était à huit mois d'une grossesse évidente.

L'avocat de la requérante a également blâmé les agents d'immigration parce qu'ils n'avaient pas vérifié l'adresse de sa cliente en téléphonant tout simplement à M^{me} Godden, le 3 mars 1989, afin de lui demander si la requérante habitait réellement à cet endroit. On ne mène pas une enquête de cette manière. Après tout, il existait des motifs raisonnables de croire que M^{me} Godden était la complice de la requérante en ce qui concerne les fausses déclarations de cette dernière au sujet de ses lieux et conditions de travail. Sa lettre du 23 février 1989, confrontée aux renseignements fournis par M. Thompson, permettait d'en arriver à une telle conclusion. Les enquêteurs ne pouvaient évidemment pas lui téléphoner avant d'avoir d'abord vérifié où travaillait réellement la requérante, sans remettre en question leur propre compétence d'enquêteurs dignes de ce nom.

Même dans une société libre et démocratique, le pouvoir d'arrestation constitue un redoutable instrument de coercition pour ne pas dire d'intimidation. Il faut exercer ce pouvoir avec prudence et, évidemment, en respectant rigoureusement la loi. La Cour conclut en l'espèce que les agents d'immigration ont exercé leur redoutable pouvoir trop durement, mais pas tout à fait illégalement. La légalité n'est toutefois pas une exigence provisoire; elle doit être respectée tout au long du processus. C'est la légalité du comportement des deux agents examineurs principaux après l'arrestation de la requérante qu'il faut examiner.

Ce sont les dispositions de la *Loi sur l'immigration* qui constituent la principale source d'une telle légalité. En voici les dispositions pertinentes:

27. ...

(2) L'agent d'immigration ou l'agent de la paix doit, sauf si la personne en cause, arrêtée sans mandat, est détenue en vertu de l'article 103, faire un rapport circonstancié au sous-ministre de renseignements concernant une personne se trouvant au Canada autrement qu'à titre de citoyen canadien ou de résident permanent et indiquant que celle-ci, selon le cas:

(b) has engaged or continued in employment in Canada contrary to this Act or the regulations,

b) a occupé un emploi au Canada en violation de la présente loi ou de ses règlements;

the immigration officer or peace officer shall forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of such information unless that person has been arrested without warrant and held in detention pursuant to section 103.

(3) Subject to any order or direction of the Minister, the Deputy Minister shall, on receiving a report pursuant to subsection (1) or (2), and where the Deputy Minister considers that an inquiry is warranted, forward a copy of that report and a direction that an inquiry be held to a senior immigration officer.

(3) Sous réserve des arrêtés ou instructions du ministre, le sous-ministre, s'il estime qu'une enquête s'impose, transmet à un agent principal un exemplaire du rapport visé au paragraphe (1) ou (2) et ordonne la tenue d'une enquête.

28. Where a person is held in detention pursuant to section 103 for an inquiry, a senior immigration officer shall forthwith cause the inquiry to be held concerning that person.

28. L'agent principal fait procéder sans délai à une enquête sur toute personne retenue ou détenue, en vertu [...] de l'article 103.

103. ...

103. ...

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

(2) L'agent de la paix, qu'il soit nommé en vertu d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement municipal, et l'agent d'immigration peuvent, sans mandat, ordre ou instruction à cet effet, arrêter et garder ou arrêter et faire garder:

(a) for an inquiry, any person, who on reasonable grounds is suspected of being a person referred to in paragraph 27(2)(b), ...

a) aux fins d'enquête, toute personne soupçonnée, pour des motifs raisonnables, de faire partie de l'une des catégories visées aux alinéas 27(2)b) ... et qui, à leur avis, constitue une menace pour la sécurité publique ou se dérobera à l'enquête;

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

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

(4) Le gardien ou celui qui, en application du présent article, ordonne la garde aux fins d'interrogatoire ou d'enquête doit immédiatement en aviser un agent principal, avec motifs à l'appui.

(5) A senior immigration officer may, within forty-eight hours from the time when a person is placed in detention pursuant to this Act, order that the person be released from detention subject to such terms and conditions as the officer deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond. [Emphasis not in original text.]

(5) Dans les quarante-huit heures suivant le moment où une personne est placée sous garde en application de la présente loi, l'agent principal peut ordonner sa mise en liberté, aux conditions qu'il juge indiquées en l'espèce, notamment la fourniture d'un cautionnement ou d'une garantie de bonne exécution. [Non souligné dans le texte original.]

If the applicant was indeed held in detention pursuant to section 103 for an inquiry it is clear that such detention endured for only about two hours. Her relatively prompt release, pursuant to the statutory provision of subsection 103(5), removed her—at least in the circumstances here revealed—from the operation of section 28 and made compliance with its mandatory direction impossible, or at least, not in fact achieved. In effect, there is a “dis-arrest” provision, which resides in subsection 103(5), and it is entirely practical and

S'il est vrai que la requérante a été retenue ou détenue en vertu de l'article 103, il est toutefois évident que sa détention n'a duré qu'environ deux heures. Sa mise en liberté relativement rapide, sur le fondement du paragraphe 103(5), l'a soustraite, du moins dans les circonstances dévoilées en l'espèce, à l'application de l'article 28 et a rendu impossible ou, du moins, a empêché l'exécution concrète de la disposition obligatoire qui s'y trouve. En effet, il existe une disposition de mise en liberté au paragraphe 103(5), et il s'agit d'une

humane. Mr. Pace is certainly not to be criticized for invoking it. He did, however, fail to comply (on the evidence presented) with the mandatory direction of subsection 103(4) for, if he did forthwith notify a senior immigration officer of the applicant's then discontinued detention, he appears to have failed to notify such officer forthwith of the reasons for such detention. (Para. 10 and exhibit D to his affidavit; and joint motion record, tab 2, page 34, answer to Q. 224.) He mistakenly failed to record any reasons and only later adopted the reasons set out in Ms. Deschamps' paragraph 7 of her affidavit. The principal ground for arrest had been allayed, and the applicant was no longer held in detention for an inquiry.

Since there could be, and in fact there was, no compliance with section 28, there obviously could not be any automatic institution of an inquiry. Whatever the effect of section 103, it is clear that the applicant was no longer held in detention pursuant to section 103, a circumstance predicated in subsection 27(2). Rather she is a person who was released from detention pursuant to section 103—subsection (5). The obvious implication of the statutory scheme enacted by Parliament, in circumstances such as are here revealed, is that either Ms. Deschamps or, more likely Mr. Pace, since both agree that he actually effected the arrest, must comply with the provisions of subsection 27(2) and “forward a written report to the Deputy Minister setting out the details of [the] information”. After all, the applicant had not been held in detention pursuant to section 103 (read with the mandatory provisions of section 28 and subsection 103(4) as necessary conditions thereof) but in fact, at the material times for such conditions, had been released from detention, if the interview was such, pursuant to section 103 — subsection (5). This appears to be the statute's effect without straining any interpretation of it, and bearing in mind that where the individual's right to liberty is involved the statute ought to be strictly interpreted in order to avoid infringement of such a right and of the (very) liberty itself. Counsel both agreed that, apart from unreasonable delays, there is no time limit within which the forwarding of the written report to the Deputy Minister must be accomplished.

mesure tout à fait pratique et humanitaire. On ne peut certainement pas reprocher à M. Pace de l'avoir utilisée. Il a toutefois omis de se conformer (selon la preuve fournie) à la disposition obligatoire du paragraphe 103(4) car, s'il a immédiatement avisé un agent principal de la détention alors terminée de la requérante, il semble qu'il n'ait pas fourni immédiatement à cet agent les motifs de ladite détention. (Paragraphe 10 et pièce D jointe à l'affidavit; dossier conjoint des requêtes, onglet 2, page 34, réponse à la question 224.) Il a, par erreur, omis de fournir des motifs et, par la suite, il a adopté ceux exposés par M^{me} Deschamps au paragraphe 7 de son affidavit. Le principal motif d'arrestation avait été éliminé, et la requérante n'était plus détenue aux fins d'enquête.

Étant donné qu'il était impossible d'appliquer l'article 28, ce qui d'ailleurs n'a pas été fait, il ne pouvait manifestement pas y avoir d'enquête. Peu importe l'effet de l'article 103, il est clair que la requérante n'était plus détenue en vertu de l'article 103, condition prévue au paragraphe 27(2). La requérante a plutôt été mise en liberté conformément à l'article 103 paragraphe (5). Il est manifeste que l'objectif de la loi adoptée par le Parlement est, dans les circonstances révélées en l'espèce, que M^{me} Deschamps ou, plus vraisemblablement, M. Pace, étant donné que tous les deux reconnaissent que c'est ce dernier qui a en réalité effectué l'arrestation, doivent se conformer aux dispositions du paragraphe 27(2) et «faire un rapport circonstancié au sous-ministre». Après tout, la requérante n'a pas été détenue conformément à l'article 103 (qui constitue une condition aux dispositions obligatoires de l'article 28 et du paragraphe 103(4)) mais en réalité, à l'époque en cause, elle a été mise en liberté, sur le fondement de l'article 103 paragraphe (5), si on pouvait considérer que l'interrogatoire constituait une détention. Tel semble être l'effet du texte de loi sans qu'on ait à en forcer le sens et si on n'oublie pas que, lorsque le droit à la liberté d'un individu est en cause, la loi doit être interprétée strictement afin d'éviter la violation de ce droit et de la liberté elle-même. Les avocats ont tous les deux reconnu que, sauf dans le cas de retards déraisonnables, il n'y a pas de délai limite à la remise du rapport circonstancié au sous-ministre.

In the result the inquiry already instituted and now adjourned until August 28, 1989, must be quashed for it rests on an illegal base. That is, the Deputy Minister has not indicated that he “considers that an inquiry is warranted” in compliance with subsection 27(3), “subject to any order or direction of the Minister”. This Court considers that the foregoing must be the result of any invocation of the outstandingly reasonable and practical provisions of subsection 103(5) and, at least, it must be the result in the circumstances of this case at bar.

In view of the foregoing findings and disposition, it is unnecessary to consider the applicant’s claims expressed to be pursuant to subsections 15(1) and (2) of the Charter and pursuant to paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]. No order will be promulgated in regard to those particular claims for relief.

If “the Deputy Minister considers that an inquiry is warranted” a new inquiry must be instituted, with a new adjudicator. The applicant’s declaration of March 6, 1989, is and remains quite inadmissible in evidence at any such inquiry.

There is, of course, no provision of law to prevent or prohibit the applicant’s counsel from making written representations to the Deputy Minister in order to attempt to persuade the latter that an inquiry is not warranted. The Deputy Minister is not obliged to wait for such representations for he is not obliged even to receive written representations, but it is assumed that the Deputy Minister, being an honourable person, will not unduly rush consideration of the matter in order to frustrate counsel’s efforts. Undoubtedly the Deputy Minister approaches the task in accordance with the determinations of this Court’s Appeal Division in *Kindler v. MacDonald*, [1987] 3 F.C. 34; 41 D.L.R. (4th) 78 and, if so, the applicant can have no complaint about it. It may be thought that this disposition amounts to very little, if not an illusory gain for the applicant. Even so, the Court, in its discretion, grants it because she is, in strict law, entitled to this disposition.

The applicant has been successful herein on the principal contentious issue calling for adjudication,

Par conséquent, l’enquête déjà commencée et maintenant reportée au 28 août 1989 doit être annulée parce que son fondement est illégal. C’est-à-dire que le sous-ministre n’a pas indiqué, conformément au paragraphe 27(3), qu’il «estime qu’une enquête s’impose», «sous réserve des arrêtés ou instructions du ministre». La Cour estime que tel doit être le résultat lorsqu’on applique les dispositions remarquablement raisonnables et pratiques du paragraphe 103(5), et que tel doit être le résultat compte tenu des faits de l’espèce.

Étant donné la décision et les conclusions qui précèdent, il est inutile d’examiner les demandes fondées sur les paragraphes 15(1) et (2) de la Charte et sur l’alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), Appendice III]. La Cour ne rendra aucune ordonnance relativement à ces demandes particulières de réparation.

Si «le sous-ministre estime qu’une enquête s’impose», une nouvelle enquête devra être tenue devant un nouvel arbitre. La déclaration faite par la requérante le 6 mars 1989 est et demeure tout à fait inadmissible en preuve à toute enquête de ce genre.

Il n’existe évidemment aucune disposition législative empêchant l’avocat de la requérante ou lui interdisant de s’adresser par écrit au sous-ministre afin d’essayer de le convaincre de l’inutilité d’une enquête. Le sous-ministre n’est pas obligé d’attendre qu’une telle argumentation lui soit soumise, car il n’est même pas tenu de recevoir une argumentation écrite; mais le sous-ministre étant une personne respectable, on présume qu’il ne précipitera pas l’examen de l’affaire afin de faire échouer les efforts de l’avocat. Il ne fait aucun doute que le sous-ministre s’acquitte de sa tâche en se conformant aux décisions rendues par la Section d’appel de cette Cour dans l’arrêt *Kindler c. MacDonald*, [1987] 3 C.F. 34; 41 D.L.R. (4th) 78, et dans un tel cas, la requérante ne peut se plaindre. On pourrait croire que la présente décision constitue pour la requérante un faible gain, sinon un gain illusoire. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, la Cour rend quand même cette décision, car la requérante y a légalement droit.

La requérante a eu gain de cause en l’espèce sur le principal point litigieux devant être tranché et, à

and at the same stage of the litigation, her counsel persuaded the respondents to consent to the inadmissibility of the applicant's written and signed declaration dated March 6, 1989. The foregoing provides reason enough to award the applicant her party-and-party costs of and incidental to these proceedings, after taxation thereof. Such award in no manner reflects anything but high respect for the demeanour and professionalism of the respondents' counsel. It reflects only the principle that ordinarily the loser pays the victor's costs.

la même étape du litige, son avocat a convaincu les intimés de reconnaître l'inadmissibilité de la déclaration écrite et signée par la requérante le 6 mars 1989. Cela constitue un motif suffisant pour accorder à la requérante les frais entre parties ainsi que les autres frais afférents aux présentes procédures, dès qu'ils auront été taxés. Une telle décision ne traduit rien d'autre qu'un profond respect pour le comportement et le professionnalisme de l'avocate des intimés. Elle n'exprime que le principe selon lequel c'est le perdant qui paie ordinairement les frais du vainqueur.