

Gabriel Edwardo Vargas-Cataldo (Appellant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Bastin D.J.—Ottawa, March 26, 1973.

Immigration—Deportation order against tourist—Second deportation order made on tourist's return to Canada—First order not reviewable on second hearing—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, s. 22.

A deportation order was made by a Special Inquiry Officer against a tourist in Canada on August 30, 1972, and he was deported to St. Pierre and Miquelon. Two or three days later he returned to Canada, and on September 27th a second deportation order was made against him by another Special Inquiry Officer on the ground of the earlier deportation order. An appeal was dismissed by the Immigration Appeal Board.

Held, in view of the provisions of section 22 of the *Immigration Appeal Board Act*, a Special Inquiry Officer has no jurisdiction to hear and determine any question of fact or law that may arise in relation to the making of a deportation order by another Special Inquiry Officer, and hence the Immigration Appeal Board has no power to deal with any such question on an appeal from the second deportation order.

Pringle v. Fraser [1972] S.C.R. 821, applied.

APPEAL from Immigration Appeal Board.

COUNSEL:

J. Giffin for appellant.

Paul Betournay and *John E. Smith* for respondent.

SOLICITORS:

J. Giffin, Halifax, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The judgment of the Court was delivered by

JACKETT C.J. (orally)—This is an appeal under section 23 of the *Immigration Appeal Board Act* from a decision of the Immigration Appeal Board dismissing an appeal from a deportation order made against the appellant by

Gabriel Edwardo Vargas-Cataldo (Appellant)

c.

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

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Bastin—Ottawa, le 26 mars 1973.

Immigration—Ordonnance d'expulsion visant un touriste—Seconde ordonnance d'expulsion prise lors du retour du touriste au Canada—La première ordonnance n'est pas susceptible d'examen lors de l'examen de la deuxième—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 22.

Un enquêteur spécial a rendu une ordonnance d'expulsion contre un touriste au Canada le 30 août 1972 et l'a renvoyé à St-Pierre et Miquelon. Deux ou trois jours plus tard, il est revenu au Canada et, le 27 septembre, il a fait l'objet d'une deuxième ordonnance d'expulsion prise par un autre enquêteur spécial qui s'est fondé sur l'ordonnance d'expulsion prise précédemment. La Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel.

Arrêt: Vu les dispositions de l'article 22 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, un enquêteur spécial n'a pas compétence pour entendre et décider des questions de fait ou de droit que peuvent soulever l'établissement d'une ordonnance d'expulsion par un autre enquêteur spécial. En conséquence, la Commission d'appel de l'immigration n'a pas le pouvoir de statuer sur une question de ce genre lors d'un appel interjeté de la deuxième ordonnance d'expulsion.

Arrêt suivi: *Pringle c. Fraser* [1972] R.C.S. 821.

APPEL d'une décision de la Commission d'appel de l'immigration.

AVOCATS:

J. Giffin pour l'appellant.

Paul Betournay et *John E. Smith* pour l'intimé.

PROCUREURS:

J. Giffin, Halifax, pour l'appellant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été prononcé par

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Cet appel, interjeté en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, porte sur la décision par laquelle la Commission a rejeté l'appel de Vargas-Cataldo d'une ordon-

a Special Inquiry Officer on September 27, 1972, and a section 28 application for an order setting aside the same decision of the Immigration Appeal Board.

The appellant, who comes from Chili, was admitted to Canada as a tourist on October 29, 1970, and he stayed in Canada for almost two years, during which time he lived in Montreal. On June 8, 1972, he went on a trip during the course of which he visited the French possession of St. Pierre et Miquelon, where he got into trouble that resulted in his not returning to Canada for almost three months.

On the appellant's returning to Canada by a ship, which arrived at Sydney, Nova Scotia, on August 30, 1972, a deportation order was made against him on the ground that he possessed neither a valid passport nor an immigrant visa as required by the Regulations and, in other respects, did not comply with those Regulations. He was thereupon returned to St. Pierre et Miquelon on the same ship.

Two or three days after being returned to St. Pierre et Miquelon, the appellant went by ferry to Fortune in Newfoundland where there was "no interrogation of any kind". He was, however, arrested at Grand Bank by, or at the request of, Immigration Officers and, in due course, after an "inquiry" by a Special Inquiry Officer, the deportation order now in question was made against him on September 27, 1972, on the ground that, as a deportation order had previously been made against him, he could not be allowed to remain in Canada without the consent of the respondent, having regard to section 35 of the *Immigration Act*, R.S. 1970, c. I-2, which reads as follows:

35. Unless an appeal against such order is allowed, a person against whom a deportation order has been made and who is deported or leaves Canada shall not thereafter be admitted to Canada or allowed to remain in Canada without the consent of the Minister.

The major attack on the deportation order of September 27, 1972, the only one under attack in these proceedings, is that the Special Inquiry Officer refused to consider attacks made by the appellant on the deportation order of August 30, 1972, on the basis of which he should have

nance d'expulsion rendue par l'enquêteur spécial le 27 septembre 1972. L'appelant a également déposé, en vertu de l'article 28, une demande en annulation de cette décision.

^a L'appelant vient du Chili et il fut admis au Canada comme touriste le 29 octobre 1970. Il a vécu au Canada pendant presque deux ans et, à cette époque, il habitait à Montréal. Le 8 juin 1972 il a effectué un voyage au cours duquel il a visité les possessions françaises de St-Pierre et Miquelon, où il s'est attiré des ennuis qui l'ont empêché de revenir au Canada pendant quelque trois mois.

^c Le bateau le ramenant au Canada a accosté le 30 août 1972 à Sydney (Nouvelle-Écosse) et c'est alors que fut prononcé contre lui une ordonnance d'expulsion. Les motifs de l'ordonnance étaient qu'il ne possédait ni passeport valide ni visa d'immigrant et que, d'une manière générale, il se trouvait en situation irrégulière. Il fut renvoyé à St-Pierre et Miquelon à bord du même bateau.

^e Deux ou trois jours après son retour à St-Pierre et Miquelon, l'appelant s'est rendu en bac à Fortune (Terre-Neuve) où il n'a fait l'objet [TRADUCTION] «d'aucun interrogatoire». Toutefois, il fut arrêté à Grand Bank par des fonctionnaires de l'immigration, ou sur leur demande, et, le 27 septembre 1972, après enquête, un enquêteur spécial a rendu contre lui l'ordonnance d'expulsion dont il s'agit ici au motif qu'une ordonnance d'expulsion ayant déjà été prononcée contre lui, l'article 35 de la *Loi sur l'immigration* faisait qu'il ne pouvait demeurer au Canada sans le consentement de l'intimé. L'article 35 de la *Loi sur l'immigration*, S.R. 1970, c. I-2, est ainsi rédigé:

35. Sauf lorsqu'un appel d'une telle ordonnance est admis, une personne contre qui une ordonnance d'expulsion a été rendue et qui est expulsée ou quitte le Canada, ne doit pas subséquemment être admise dans ce pays, ou il ne doit pas lui être permis d'y demeurer, sans le consentement du Ministre.

L'appelant fonde son opposition à l'ordonnance d'expulsion du 27 septembre 1972 sur ce que l'enquêteur spécial a refusé de tenir compte de ses motifs d'opposition à l'ordonnance d'expulsion du 30 août 1972 alors que l'enquêteur aurait dû décider que la première ordonnance

found that the first deportation order was a nullity and that there was, therefore, no basis for the second deportation order.¹

There was before the Special Inquiry Officer who made the deportation order of September 27, 1972, a document that purported to be a deportation order "over the name in writing" of a Special Inquiry Officer and that document was therefore "evidence" of what was contained therein, by virtue of section 60(1) of the *Immigration Act*,² "without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the same". Indeed, it has not been questioned that a person who was a Special Inquiry Officer performed the act of issuing a deportation order against the appellant on August 30, 1972. Once it is established that a Special Inquiry Officer did, in fact, make such an order, in our view, the only way in which its validity may be attacked is by an appeal to the Immigration Appeal Board. It has been established that the statutory provisions that provide for such an appeal had the effect of abolishing the remedy of *certiorari* which would, otherwise, be available. See *Pringle et al. v. Fraser* [1972] S.C.R. 821. If the effect of the statutory provisions providing for an appeal from a deportation order to the Immigration Appeal Board is to prevent the validity of a deportation order being determined on an application for a Writ of *Certiorari*, the traditional remedy, we should have thought that it follows that the validity of a deportation order that has been made by one Special Inquiry Officer cannot be determined by another Special Inquiry Officer. In particular, it would seem that the words of section 22 of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S. 1970, c. I-3 which provide that

... the Board has sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of fact or law, including questions of jurisdiction, that may arise in relation to the making of an order of deportation ...

have the effect of excluding any exercise of jurisdiction by a Special Inquiry Officer to hear or determine any question of fact or law that may arise in relation to the making of an order of deportation by some other Special Inquiry Officer.

If the second Special Inquiry Officer had no power to determine any such question in rela-

était nulle et que, par conséquent, la seconde n'avait aucun fondement.¹

L'enquêteur spécial qui a rendu l'ordonnance d'expulsion du 27 septembre 1972 avait en main un document présenté comme étant une ordonnance d'expulsion «sous le nom écrit» d'un enquêteur spécial. Ledit document constitue, en vertu de l'article 60(1) de la *Loi sur l'immigration*,² «la preuve» des faits y contenus «sans établissement de la signature ou du caractère officiel de la personne qui semble l'avoir signé». Personne ne conteste d'ailleurs que c'est bien un enquêteur spécial qui a prononcé à l'encontre de l'appelant l'ordonnance d'expulsion du 30 août 1972. Une fois établi que c'est effectivement un enquêteur spécial qui a rendu cette ordonnance, la seule manière d'en attaquer la validité serait, à notre avis, d'interjeter appel à la Commission d'appel de l'immigration. On a établi que les dispositions qui prévoient un tel appel ont exclu le recours au bref de *certiorari*, auquel autrement on aurait pu avoir recours. Voir *Pringle et autres c. Fraser* [1972] R.C.S. 821. Si les dispositions qui permettent de faire appel d'une ordonnance d'expulsion auprès de la Commission d'appel de l'immigration ont pour effet d'empêcher qu'il soit statué sur la validité d'une ordonnance d'expulsion lors de la présentation d'une demande de *certiorari*, le recours traditionnel, il devrait s'ensuivre, à notre avis, qu'un enquêteur spécial ne peut pas statuer sur la validité d'une ordonnance d'expulsion rendue par un autre enquêteur spécial. Il me semble surtout que l'article 22 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R. 1970, c. I-3, qui dispose que

... la commission a compétence exclusive pour entendre et décider toutes questions de fait ou de droit, y compris les questions de compétence, qui peuvent se poser à l'occasion de l'établissement d'une ordonnance d'expulsion ...

a pour effet de retirer aux enquêteurs spéciaux toute compétence pour entendre et décider toutes questions de fait ou de droit qui pourraient se poser à l'occasion de l'établissement d'une ordonnance d'expulsion par un autre enquêteur spécial.

Si le deuxième enquêteur spécial n'avait pas compétence pour juger d'une telle question rela-

tion to the making of the first deportation order, it follows that the Immigration Appeal Board has no power to deal with any such question on an appeal from the second deportation order.

Having said that, it is not necessary to say anything more concerning the attacks made on the deportation order of August 30, 1972. We think it expedient, however, to suggest, without expressing any concluded opinion, that all those attacks have been based on the assumption that a deportation order made under section 23(1) of the *Immigration Act* is made after an inquiry to which the Inquiry Regulations, and other rules applicable to judicial or quasi-judicial hearings, would apply. Instead of that being the case, as it would seem to us, it may well be that all that section 23(1), which applies only to persons seeking to come into Canada from the United States or St. Pierre et Miquelon, requires of a Special Inquiry Officer, as a condition precedent to making a deportation order, is "such further examination as he may deem necessary", which requirement is to be contrasted with the requirement of an "inquiry" such as is required, as a condition precedent to a deportation order, where people seek to come into Canada from other parts of the world (section 23(2)) or where people are arrested under the *Immigration Act* in Canada (section 24). One obvious explanation of this difference may be the fact that a person may be returned to the United States or St. Pierre et Miquelon with less difficulty or possibility of hardship than a person may be returned to other parts of the world.

The only other attack made by the appellant on the second deportation order is that contained in paragraph 4 on page 5 of his memorandum, which reads as follows:

4. The Board erred in law in failing to find that, where a Special Inquiry Officer proceeds under section 24 of the *Immigration Act* and commences a Special Inquiry, he cannot subsequently proceed under Section 25 of the *Immigration Act*;

We see no incompatibility between a direction under section 24 by a Special Inquiry Officer to cause an inquiry to be held concerning a person arrested under the Act on suspicion of being in

tive à l'établissement de la première ordonnance d'expulsion, il s'ensuit que la Commission d'appel de l'immigration n'a pas compétence pour en traiter lors de l'appel de la deuxième ordonnance d'expulsion.

Ceci dit, il est inutile d'ajouter quoique ce soit au sujet des motifs d'opposition à l'ordonnance d'expulsion du 30 août 1972. Nous pensons cependant devoir préciser, sans pour cela exprimer une opinion définitive, que toutes ces oppositions sont fondées sur l'hypothèse qu'une ordonnance d'expulsion rendue en vertu de l'article 23(1) de la *Loi sur l'immigration* est prononcée à la suite d'une enquête à laquelle s'appliqueraient les règles relatives aux enquêtes ainsi que d'autres règles applicables aux procédures judiciaires ou quasi judiciaires. A l'encontre de cette thèse, il nous semble qu'il se peut très bien que l'article 23(1), qui s'applique aux seules personnes venant au Canada en provenance des États-Unis ou de St-Pierre et Miquelon, exige tout simplement comme condition préalable à une ordonnance d'expulsion que l'enquêteur spécial procède à «l'enquête complémentaire qu'il juge nécessaire» et il est bon de comparer cette condition à celle de «l'enquête» exigée avant qu'on puisse ordonner l'expulsion de personnes venant au Canada en provenance d'autres parties du monde (article 23(2)) ou de personnes arrêtées au Canada en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'immigration*. A première vue on pourrait peut-être expliquer cette différence par le fait qu'un retour aux États-Unis ou à St-Pierre et Miquelon est moins difficile, ou moins éprouvant pour quelqu'un, que le renvoi dans une autre partie du monde.

Le seul autre motif d'opposition que l'appellant a soulevé à l'égard de la deuxième ordonnance d'expulsion est contenu au quatrième alinéa de la page 5 de sa déclaration. Cet alinéa est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 4. La Commission a fait une erreur de droit en ne décidant pas qu'un enquêteur spécial ne peut agir en vertu de l'article 25 de la *Loi sur l'immigration* lorsqu'il a, au préalable, entamé une enquête en vertu de l'article 24;

Nous ne voyons aucune incompatibilité entre l'enquête qu'un enquêteur spécial entame en vertu de l'article 24 à l'égard d'une personne soupçonnée de se trouver au Canada en contra-

Canada contrary to the Act and a direction by the Minister or Director, upon receiving a report under section 18 of the same suspicion, to cause an inquiry to be held, providing the details of the two directions are not inconsistent. There is no suggestion here of any such inconsistency and we therefore reject this attack on the validity of the second deportation order.

On the argument of this matter, attention was focussed on the impossibility, as a practical matter, of any appeal being instituted by the appellant from the first deportation order to the Immigration Appeal Board, having regard to section 4(2) of the *Immigration Appeal Board Regulations*, which require that such an appeal be brought within 24 hours or such longer period not exceeding five days as the Chairman of the Board may allow. In this connection, it is to be noted that, in *Pringle v. Fraser*, (*supra*), Laskin J., giving the judgment of the Supreme Court of Canada, said at page 828:

Nor is it any answer to the force of s. 22 and its associated provisions that under the Regulations promulgated by the Board the right of appeal given by the Act must be exercised by service of a prescribed notice within twenty-four hours after service of the deportation order or within a longer period, not exceeding five days, that the Board Chairman may allow: see s. 4(1) and (2) of the Regulations.

As far as this case is concerned, the Court heard argument on the various grounds for attacking the first deportation order and came to the conclusion that there was no basis for them. There could, however, be cases in which a five-day maximum period for appeal might give rise to grave injustice, not only for persons who are not Canadians but also for Canadians and it is suggested that consideration might be given to introducing more flexibility into the law.

We have concluded that the appeal, and the section 28 application, should be dismissed.

¹ This attack was put in two different ways during argument but we have not been able to recognize more than one point.

vention de la loi, et qui est arrêtée en vertu de cette loi, et l'enquête ordonnée par le Ministre ou par le directeur après réception, en vertu de l'article 18, d'un rapport faisant état de ces mêmes soupçons, à condition toutefois que le détail des directives ordonnant ces deux enquêtes ne soit pas contradictoire. Rien ici n'indique une telle contradiction et nous écartons par conséquent cet argument à l'encontre de la validité de la deuxième ordonnance d'expulsion.

Lors des débats, nous avons eu l'occasion de constater que l'appelant se trouvait dans l'impossibilité pratique de faire appel de la première ordonnance d'expulsion auprès de la Commission d'appel de l'immigration. En effet, l'article 4(2) des *Règlements de la Commission d'appel de l'immigration* exige qu'un tel appel soit interjeté dans un délai de 24 heures ou dans les délais autorisés par le président de la Commission, lesquels ne doivent pas dépasser cinq jours. A ce sujet, relevons que, dans l'affaire *Pringle c. Fraser*, (précitée), le juge Laskin, rendant la décision de la Cour suprême du Canada, a déclaré à la page 828:

De même, l'effet de l'art. 22 et de ses dispositions connexes ne se trouve pas changé par le fait qu'en vertu des Règles établies par la Commission, le droit d'appel conféré par la Loi doit s'exercer par la signification, dans les vingt-quatre heures de la signification de l'ordonnance d'expulsion ou, à la discrétion du président, dans un délai d'au plus cinq jours, de l'avis prescrit; voir l'article 4(1) et (2) des Règles.

En l'espèce, la Cour s'est vu exposer les divers motifs d'opposition à la première ordonnance d'expulsion et elle en a conclu qu'ils n'étaient pas fondés. Il pourrait, cependant, se présenter des affaires où le délai maximum de cinq jours pour interjeter appel pourrait entraîner de graves injustices, non seulement pour des étrangers mais également pour des Canadiens. Nous pensons donc qu'il serait souhaitable d'envisager la possibilité d'introduire un peu plus de souplesse dans les dispositions de la loi.

Nous considérons que l'appel et la requête déposée en vertu de l'article 28 doivent être rejetés.

¹ Cette opposition fut formulée de deux manières différentes, au cours des débats, mais nous n'avons pu relever qu'un seul motif.

² 60. (1) Every document purporting to be a deportation order, rejection order, warrant, order, summons, direction, notice or other document over the name in writing of the Minister, Director, Special Inquiry Officer, immigration officer or other person authorized under this Act to make such document is, in any prosecution or other proceeding under or arising out of this Act or the *Immigration Appeal Board Act*, evidence of the facts contained therein, without proof of the signature or the official character of the person appearing to have signed the same, unless called in question by the Minister or some other person acting for him or Her Majesty.

² 60. (1) Tout document présenté comme étant une ordonnance d'expulsion, une ordonnance de rejet, un mandat, un ordre, une sommation, une directive, un avis ou autre document sous le nom écrit du Ministre, du directeur, d'un enquêteur spécial, d'un fonctionnaire à l'immigration **a** ou autre personne autorisée par la présente loi à établir un semblable document, constitue, dans toute poursuite ou autre procédure sous le régime de la présente loi ou de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* ou en découlant, une preuve des faits y contenus sans établissement de la signature ou du caractère officiel de la personne **b** qui semble l'avoir signé à moins que le fait ne soit contesté par le Ministre ou par quelque autre personne agissant pour son compte ou pour Sa Majesté.