

A-664-75

A-664-75

The Queen (Appellant)

v.

Roosevelt Bernard Douglas (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and Hyde D.J.—Montreal, April 14, 1976.

Immigration—Respondent ordered deported—Certificate issued under section 21 of Immigration Appeal Board Act—Respondent seeking to quash certificate—Trial Division dismissing motion to strike out statement of claim on grounds that it disclosed no reasonable cause of action—Appeal—Federal Court Rules 419, 474—Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3, ss. 15(1), 21.

Respondent was ordered deported, and, pursuant to section 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, a certificate, “declaring that it would be contrary to the national interest” for respondent to remain in Canada, was issued. Respondent sought to quash the certificate in the Trial Division, and to prohibit the carrying out of the deportation order. The Trial Judge dismissed a motion to strike out the statement of claim on the ground that it disclosed no reasonable cause of action, and this appeal resulted.

Held, allowing the appeal, the judgment of the Trial Division is set aside, and the statement of claim struck out. While it will be a rare case where the Court of Appeal will overrule the Trial Division in the exercise of its discretion as to whether it is more appropriate to dispose of an action in a motion to strike out (Rule 419) than to leave it to be disposed of on a question of law set down for argument before trial (Rule 447) or to be disposed of after trial, this is an example of a matter where it is so clear that the discretion should have been exercised in favour of granting the motion to strike that the Trial Division should be overruled.

The question as to whether a section 21 certificate can only be made after affording the person concerned a hearing has been settled by the *Prata* decision ([1976] 1 S.C.R. 376). As to the allegation that the certificate was based on Ministerial “bias”, no such inference can be drawn from the matters to which the statement of claim has restricted the possible evidence concerning that question. Also, the certificate is conclusive, under section 21(2) “of the matters stated therein”—including the fact that the Ministers have, as Ministers, duly formed the opinion expressed. As was held in *Prata*, “The section provides that their certificate is conclusive proof of the matters stated in it.”

There is no arguable case for prohibiting the doing of what the statute expressly requires once an appeal from a deportation order has been dismissed, even if an action against the Queen were a proper vehicle for claiming such relief. And, it is very doubtful whether an action would lie to quash an instrument such as a section 21 certificate after it has served its

La Reine (Appelante)

c.

a

Roosevelt Bernard Douglas (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 14 avril 1976.

Immigration—Intimé frappé d'une ordonnance d'expulsion—Certificat décerné en vertu de l'article 21 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration—L'intimé demande l'annulation de ce certificat—La Division de première instance a rejeté la requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne contenait aucune cause raisonnable d'action—Appel—Règles 419 et 474 de la Cour fédérale—Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 15(1) et 21.

L'intimé a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion, et, conformément à l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, a été décerné un certificat «déclarant qu'il serait contraire à l'intérêt national» que l'intimé demeure au Canada. Celui-ci a demandé à la Division de première instance d'annuler ce certificat et d'interdire l'exécution de l'ordonnance d'expulsion. Le juge de première instance a rejeté une requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne contenait aucune cause raisonnable d'action. Cette décision est à l'origine du présent appel.

Arrêt: l'appel est accueilli, le jugement de la Division de première instance est annulé et la déclaration est radiée. Alors que la Cour d'appel ne contredit que très rarement la Division de première instance lorsqu'elle décide de façon discrétionnaire s'il convient mieux de statuer sur une requête en radiation (Règle 419) que de statuer sur une question de droit inscrite au rôle pour débat avant l'instruction (Règle 447) ou après l'instruction, il s'agit en l'espèce d'un cas où il est tellement évident que la Division de première instance aurait dû, dans l'exercice de sa discrétion, accorder la requête en radiation que son jugement doit être infirmé.

La question de savoir si l'on ne peut décerner un certificat en vertu de l'article 21 qu'après avoir accordé à l'intéressé une audition a été tranchée dans l'affaire *Prata* ([1976] 1 R.C.S. 376). Quant à la prétention selon laquelle le certificat résultait de la «partialité» du ministre, on ne peut tirer une telle conclusion des faits auxquels la déclaration a restreint la preuve relative à cette question. Le certificat constitue également une preuve péremptoire, en vertu de l'article 21(2), «des énonciations qu'il renferme», y compris le fait que les ministres se sont, en tant que tels, dûment fait l'opinion exprimée. Selon l'arrêt *Prata*, «L'article déclare que leur certificat constitue une preuve péremptoire des énonciations qu'il renferme.»

Rien ne justifie l'interdiction de faire ce que la loi prévoit expressément une fois rejeté un appel à l'encontre d'une ordonnance d'expulsion, même si une action contre Sa Majesté constituait le moyen approprié de demander ce redressement. Et il est très peu probable qu'un droit d'action existe pour annuler un document comme un certificat en vertu de l'article

purpose and its operative effect has been spent, even if it were otherwise so defective that it might be quashed.

The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc. [1973] F.C. 1045, considered. *Prata v. Minister of Manpower and Immigration* [1976] 1 S.C.R. 376, followed.

APPEAL.

COUNSEL:

N. A. Chalmers, Q.C., and *J. P. Malette* for appellant. ^b
J. Westmoreland-Traoré for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant. ^c
Mergler, Melançon, Bless, Cloutier, Marion, Helie & Leclaire, Montreal, for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by ^d

JACKETT C.J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division dismissing a motion to strike out a statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action against the appellant. ^e

This Court has, on a number of occasions, dismissed an appeal from such a judgment on the ground that it will be a rare case where the Court of Appeal will overrule the Trial Division in the exercise of its discretion as to whether it is more appropriate to dispose of an action on a motion to strike (Rule 419) than to leave it to be disposed of on a question of law set down for argument before trial (Rule 474) or to be disposed of after trial. (See, for example, *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.*¹) In my view, however, this is an example of a matter where it is so clear that the discretion should have been exercised in favour of granting the motion to strike that this Court should overrule the judgment of the Trial Division. ^f

This is not an example of a very difficult question of law which, by mutual agreement express or implied, the parties have cooperated in having decided on a motion to strike. Rather, it is, as I will attempt to show, a case where, once the allegations in the statement of claim, the statute ^g

¹ [1973] F.C. 1045.

21 après qu'il a atteint le but qu'il visait et qu'il a été mis à exécution, même si par ailleurs il était atteint d'un vice qui le rendrait annulable.

Arrêts examinés: *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045. Arrêt suivi: *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1976] 1 R.C.S. 376. ^a

APPEL.

AVOCATS:

N. A. Chalmers, c.r., et *J. P. Malette* pour l'appelante.
J. Westmoreland-Traoré pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante.
Mergler, Melançon, Bless, Cloutier, Marion, Helie & Leclaire, Montréal, pour l'intimé. ^c

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par ^d

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance rejetant une requête en radiation d'une déclaration au motif qu'elle ne contient aucun droit d'action raisonnable contre l'appelante. ^e

La présente Cour a, à plusieurs reprises, rejeté un appel d'un tel jugement au motif que la Cour d'appel ne contredit que très rarement la Division de première instance lorsqu'elle décide de façon discrétionnaire s'il convient mieux de statuer sur une requête en radiation (Règle 419) que de statuer sur une question de droit inscrite au rôle pour débat avant l'instruction (Règle 474) ou après l'instruction. (Voir, par exemple, *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.*¹) Toutefois, à mon avis, il s'agit en l'espèce d'un exemple d'affaire où il est tellement évident que la Division de première instance aurait dû dans l'exercice de sa discrétion accorder la requête en radiation que la présente Cour doit infirmer son jugement. ^f

Il ne s'agit pas en l'espèce d'un point de droit très difficile que les parties, de consentement exprès ou implicite, ont décidé de faire trancher par une requête en radiation. Il s'agit plutôt, comme je vais essayer de le démontrer, d'une affaire où il est tout à fait manifeste, après examen ^g

¹ [1973] C.F. 1045.

law and an authoritative decision have been examined, it is quite clear that no cause of action is disclosed by the statement of claim.

The relevant facts, as alleged by the statement of claim, may, in my view, be summarized, for present purposes, as follows:

1. On October 16, 1972 (when he was a citizen of a part of the British Commonwealth of Nations but was not a Canadian citizen and did not have "Canadian Domicile" within the meaning of that expression in the *Immigration Act*), a deportation order was made against the respondent.

2. Pursuant to section 21 of the *Immigration Appeal Board Act*, which reads, in part, as follows:

21. (1) Notwithstanding anything in this Act, the Board shall not,

(a) in the exercise of its discretion under section 15, stay the execution of a deportation order or thereafter continue or renew the stay, quash a deportation order, or direct the grant of entry or landing to any person, or

if a certificate signed by the Minister and the Solicitor General is filed with the Board stating that in their opinion, based upon security or criminal intelligence reports received and considered by them, it would be contrary to the national interest for the Board to take such action.

(2) A certificate purporting to be signed by the Minister and the Solicitor General pursuant to subsection (1) shall be deemed to have been signed by them and shall be received by the Board without proof of the signatures or official character of the persons appearing to have signed it unless called into question by the Minister or the Solicitor General, and the certificate is conclusive proof of the matters stated therein.

on May 24, 1973, the Minister of Manpower and Immigration and the Solicitor General signed a certificate "declaring that it would be contrary to the national interest for the plaintiff (respondent) to remain in Canada", and deposited the same in the records of the Immigration Appeal Board.

3. A request was made to those Ministers to withdraw that certificate and such request was refused.

4. On April 23, 1975, the Immigration Appeal Board dismissed the respondent's appeal from the deportation order.

des allégations de la déclaration, de la loi et de la jurisprudence pertinente, que la déclaration ne révèle aucune cause d'action.

a On peut, selon moi, aux fins des présentes, résumer ainsi les faits pertinents présentés dans la déclaration:

1. Le 16 octobre 1972, (alors qu'il était citoyen d'un pays du Commonwealth des nations britanniques, mais qu'il n'était pas citoyen canadien et qu'il n'avait pas de «domicile canadien» au sens de cette expression dans la *Loi sur l'immigration*), une ordonnance d'expulsion a été rendue contre l'intimé.

2. Conformément à l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, qui se lit, en partie, comme suit:

d **21.** (1) Nonobstant la présente loi, la Commission ne doit pas

a) dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 15 surseoir à l'exécution d'une ordonnance d'expulsion ou, par la suite, prolonger ou renouveler le sursis, annuler une ordonnance d'expulsion, ou ordonner que le droit d'entrée ou de débarquement soit accordé à toute personne, ou

f s'il est produit auprès de la Commission un certificat signé par le Ministre et par le solliciteur général où ils déclarent qu'à leur avis, fondé sur les rapports de sécurité ou de police criminelle qu'ils ont reçus et étudiés, il serait, pour la Commission, contraire à l'intérêt national de prendre cette mesure.

g (2) Tout certificat présenté comme revêtu de la signature du Ministre et du solliciteur général en conformité du paragraphe (1) est réputé revêtu de leur signature et la Commission doit l'admettre sans preuve des signatures ou du caractère officiel des personnes qui semblent l'avoir signé, à moins que le Ministre ou le solliciteur général ne le contestent. Ce certificat constitue une preuve péremptoire des énonciations qu'il renferme.

h le 24 mai 1973, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et le solliciteur général ont signé un certificat [TRADUCTION] «déclarant qu'il serait contraire à l'intérêt national si le demandeur (intimé) demeurerait au Canada» et ils ont versé celui-ci aux dossiers de la Commission d'appel de l'immigration.

i 3. Une requête demandant à ces ministres de retirer ce certificat a été refusée.

j 4. Le 23 avril 1975, la Commission d'appel de l'immigration a rejeté l'appel de l'intimé à l'encontre de l'ordonnance d'expulsion.

5. It is to be "inferred"

(a) that the said Ministers were "biased" in their "decision" concerning the issuance of the "certificate", and

(b) that the "certificate" was issued illegally, irregularly and without permitting the respondent a just and fair hearing in accordance with the fundamental principles and traditions of Canadian justice and in accordance with the *Canadian Bill of Rights*, from the following:

(a) Plaintiff was not an alien in accordance with the definitions under the Immigration Act and the Citizenship Act, and that the Ministers did not in consequence have the right to exercise a royal prerogative insofar as the Plaintiff was concerned;

(b) Plaintiff was resident in Canada legally for a period of almost 10 years prior to his conviction, and had thus acquired a right of domicile under the Citizenship Act, which in Plaintiff's case, afforded him the right to apply for Citizenship on or after November 24th, 1969;

(c) The question of whether Plaintiff's presence in Canada is contrary to the national interest must be evaluated at the time that Plaintiff's appeal was dealt with by the Immigration Appeal Board and the Defendant WARREN ALLMAND was obliged in law to review the grounds of the certificate deposited in Plaintiff's appeal;

(d) The decision of the Defendants WARREN ALLMAND and ROBERT KNIGHT ANDRAS to issue and to file a certificate was based on hearsay evidence, unopposed information, and on a unilateral decision which was made without proper examination of all the facts thus depriving Plaintiff of the right to a fair hearing, the right to cross-examine, the right to defend himself, and the right to prove his innocence which, in Plaintiff's case, is and should be guaranteed by a presumption of the law;

On these allegations of fact, the respondent, by the statement of claim, which was filed on July 23, 1975, sought the following relief:

(a) An order of this Honourable Court quashing the certificate filed against Plaintiff under Section 21 of the Immigration Appeal Board Act;

(b) An order prohibiting the employees of the Minister of Manpower and Immigration from carrying out the deportation order dated October 16th, 1972;²

The difficult questions of law as to whether a section 21 certificate can only be made after affording the person concerned a hearing as con-

² The statement of claim also asks for a third order but, according to the reasons delivered by the learned Trial Judge, this claim was abandoned on the hearing of the motion to strike.

5. Il faut «inférer»

a) que lesdits Ministres ont fait preuve de «partialité» en «décidant» d'émettre le «certificat» et

b) que le «certificat» a été émis illégalement, irrégulièrement et sans accorder à l'intimé une audition juste et équitable en conformité avec les principes et les coutumes fondamentales de la justice canadienne et en conformité avec la *Déclaration canadienne des droits*, vu que

[TRADUCTION] a) Le demandeur n'était pas un étranger conformément aux définitions de la Loi sur l'immigration et de la Loi sur la citoyenneté et, par conséquent, les Ministres n'avaient pas le droit d'exercer la prerogative royale à l'égard du demandeur;

b) Le demandeur a résidé au Canada légalement pendant presque dix ans avant sa condamnation et avait donc acquis le droit de domicile en vertu de la Loi sur la citoyenneté, ce qui donnait au demandeur le droit de demander la citoyenneté le ou après le 24 novembre 1969;

c) Pour décider si la présence au Canada du demandeur est contraire à l'intérêt national, il faut se placer au moment où la Commission d'appel de l'immigration entendait l'appel du demandeur et le défendeur WARREN ALLMAND avait l'obligation légale de réviser les motifs du certificat déposé dans l'appel du demandeur;

d) La décision des défendeurs WARREN ALLMAND et ROBERT KNIGHT ANDRAS d'émettre et de produire un certificat était fondée sur du oui-dire, des renseignements non contestés et une décision unilatérale prise sans un examen convenable de tous les faits, privant ainsi le demandeur de son droit à une audition équitable, de son droit de contre-interroger, de son droit de se défendre et de son droit d'établir son innocence, lequel, dans le cas du demandeur, est et doit être garanti par une présomption légale;

L'intimé, par ces allégations de faits, dans sa déclaration produite le 23 juillet 1975, demandait le redressement suivant:

[TRADUCTION] a) Une ordonnance de cette honorable Cour annulant le certificat produit contre le demandeur en vertu de l'article 21 de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration;

b) Une ordonnance interdisant aux fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration d'appliquer l'ordonnance d'expulsion datée du 16 octobre 1972;²

Deux questions de droit difficiles ont été tranchées, selon moi, par la Cour suprême du Canada en 1975 dans l'arrêt *Prata c. Le ministre de la*

² La déclaration demande également une troisième ordonnance, mais, selon les motifs du savant juge de première instance, cette demande a été abandonnée lors de l'audition de la requête en radiation.

templated by the authorities concerning decisions to which the principles of natural justice apply or whether such a certificate can be attacked by virtue of the provisions of the *Canadian Bill of Rights* have, in my view, been settled, by the 1975 decision of the Supreme Court of Canada in *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*,³ contrary to the case set up by the statement of claim on behalf of the respondent, and, from that point of view, I can see no arguably relevant distinction in the special facts of this case such as the fact that, while the respondent was not a Canadian citizen and did not have Canadian domicile, he was a British subject by virtue of his citizenship in some part of the British Commonwealth other than Canada or the fact that he had been legally resident in Canada for 10 years.⁴ In so far as this branch of the attack on the certificate is concerned, the matter is, in my view, as far as this Court is concerned, settled by the decision of the Supreme Court of Canada in *Prata*.

In so far as the attack on the certificate is based on Ministerial "bias", it is to be emphasized that such alleged "bias" is confined to an inference that, it is said, is to be drawn from the statements that I have quoted from the statement of claim. In my view, no matter what state of facts is to be regarded as falling within such an allegation of bias—whether it be in the wide sense attributable to that word when used with reference to judicial acts or in the sense of an improper abuse of purely Ministerial powers or in some sense falling between those two possible uses of the word—no inference of bias can be drawn from the matters to which the statement of claim has restricted the possible evidence concerning that question. That being so, I must respectfully disagree with the learned Trial Judge that there is a question of fact that cannot "be weighed fairly unless evidence is given in order to determine, if necessary, whether or not there was any bias. . . ." Quite apart, however, from such conclusion based on the way in which "bias" was alleged by this particular statement of claim, as it seems to me, the "certificate" is conclusive, by virtue of section 21(2), "of the matters stated therein"—including the fact that the Ministers have, as Ministers, duly formed the

*Main-d'œuvre et de l'Immigration*³, contrairement à l'affaire mentionnée par l'intimé dans sa déclaration. D'abord est-ce qu'on ne doit émettre un certificat en vertu de l'article 21 qu'après avoir accordé à l'intéressé une audition comme le veut la jurisprudence dans les cas où s'appliquent les principes de la justice naturelle et ensuite est-ce que l'on peut attaquer un tel certificat en vertu des dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*? De ce point de vue, je ne pense pas que l'on puisse prétendre à l'existence d'une distinction pertinente fondée sur les circonstances spéciales du cas qui nous occupe, comme le fait que l'intimé, bien qu'il ne soit pas citoyen canadien et n'ait pas de domicile au Canada, est un sujet britannique parce que citoyen d'un pays du Commonwealth britannique autre que le Canada ou le fait qu'il a résidé au Canada légalement pendant 10 ans.⁴ Quant à cette partie de la contestation du certificat, à mon avis, la question est réglée, pour la présente Cour, par l'arrêt *Prata* de la Cour suprême du Canada.

Dans la mesure où la contestation du certificat est fondée sur la «partialité» des ministres, il faut souligner que la «partialité» alléguée est limitée à une conclusion qu'il faut tirer, dit-on, des affirmations de la déclaration que j'ai citées. A mon avis, peu importe quels faits peuvent constituer la partialité alléguée, que ce soit au sens large attribué à ce mot relativement à des actes de nature judiciaire ou au sens d'un usage abusif de pouvoirs de nature purement ministérielle ou à un sens intermédiaire de ce mot, on ne peut inférer aucune partialité des faits auxquels la déclaration a restreint la preuve relative à cette question. Dans ces conditions, je dois respectueusement exprimer mon désaccord avec le savant juge de première instance, qui a dit qu'il s'agit d'une question de fait qui ne peut pas [TRADUCTION] «être examinée équitablement à moins que l'on entende des témoignages afin de décider, au besoin, s'il y a eu partialité ou non. . . .» Toutefois, tout à fait indépendamment de cette conclusion fondée sur la manière dont cette déclaration particulière allègue la «partialité», il me semble, le «certificat» constitue une preuve péremptoire, en vertu du paragraphe (2) de l'article 21, «des énonciations qu'il renferme», y compris le fait que les ministres se

³ [1976] 1 S.C.R. 376.

⁴ Compare sections 2, 3 and 4 of the *Immigration Act*.

³ [1976] 1 R.C.S. 376.

⁴ Voir les articles 2, 3 et 4 de la *Loi sur l'immigration*.

opinion expressed. See *Prata v. Minister of Manpower and Immigration* (*supra*) per Martland J., delivering the judgment of the Supreme Court of Canada, where he said [at page 381]: “The section provides that their certificate is conclusive proof of the matters stated in it.”

I am, therefore, of opinion that there is no arguable case for an order “quashing” the section 21 certificate.

In so far as the claim for an order prohibiting the carrying out of the deportation order is concerned, the facts alleged supply no arguable case, in my view, for prohibiting the doing of what the statute expressly requires once an appeal from a deportation order has been dismissed⁵ even if an action against Her Majesty were a proper vehicle for claiming such relief.

Finally, I should like to raise a substantial doubt, which exists in my mind, as to whether an action would lie to quash an instrument such as a section 21 certificate after it has served its purpose and its operative effect has been spent, even if it were otherwise so defective that it might be quashed.

For the above reasons, I am of opinion that the appeal should be allowed with costs in this Court as well as in the Trial Division, that the judgment of the Trial Division should be set aside, and that the statement of claim should be struck out on the ground that it discloses no reasonable cause of action against the appellants.

* * *

LE DAIN J. concurred.

* * *

HYDE D.J. concurred.

⁵ Compare section 15(1) of the *Immigration Appeal Board Act*.

sont, en tant que ministres, dûment fait l'opinion exprimée. Voir *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration* (*supra*) où le juge Martland, prononçant l'arrêt de la Cour suprême du Canada, a dit [à la page 381]: «L'article déclare que leur certificat constitue une preuve péremptoire des énonciations qu'il renferme.»

Par conséquent, je suis d'avis qu'il n'y a pas lieu de rendre une ordonnance «annulant» le certificat en vertu de l'article 21.

Quant à la demande d'une ordonnance interdisant l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, les faits allégués ne justifient aucunement, selon moi, l'interdiction de faire ce que la loi prévoit expressément une fois rejeté un appel à l'encontre d'une ordonnance d'expulsion⁵, même si une action contre Sa Majesté constituait le moyen approprié de demander ce redressement.

Finalement, j'aimerais ajouter que je doute fortement qu'un droit d'action existe pour annuler un document comme un certificat en vertu de l'article 21 après qu'il a atteint le but qu'il visait et qu'il a été mis à exécution, même si par ailleurs il était atteint d'un vice qui le rendrait annulable.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir l'appel avec dépens dans cette Cour et dans la Division de première instance, d'infirmer le jugement de la Division de première instance et de radier la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action contre l'appelante.

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE y a souscrit.

⁵ Voir l'article 15(1) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*.