

T-4970-76

T-4970-76

Francesco Caccamo (Applicant)**Francesco Caccamo (Requérant)**

v.

a c.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)**Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration (Intimé)**

Trial Division, Walsh J.—Toronto, January 17; Ottawa, January 27, 1977.

b Division de première instance, le juge Walsh—Toronto, le 17 janvier; Ottawa, le 27 janvier 1977.

Application for order prohibiting special inquiry by any person connected with Department and for order directing Minister to appoint a judge to hear the inquiry pursuant to s. 10(1)(c) of the Act — Public comment on applicant's position by officer of Department before hearing — Whether reasonable apprehension of bias — Jurisdiction of Court to order administrative action — Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 10(1)(c), 18(1)(a), 25 and 26.

c *Demande visant à obtenir une ordonnance interdisant à toute personne associée au Ministère de mener une enquête spéciale et une ordonnance enjoignant le Ministre de nommer un juge qui conduira l'enquête conformément à l'art. 10(1)c de la Loi — Commentaires publics faits par un fonctionnaire du Ministère au sujet de la situation du requérant avant l'audition — Existe-t-il une crainte raisonnable de partialité? — Compétence de la Cour d'ordonner que soient prises des mesures administratives — Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 10(1)c, 18(1)a, 25 et 26.*

Applicant claims that an interview given by the Director of Information of the Department of Manpower and Immigration to *The Globe and Mail* allegedly stating that the applicant had been found to be a member of the Mafia by the Supreme Court of Canada and that the Department must take the view that the Mafia is a subversive organization would prejudice any person directly or indirectly connected with the Department who might conduct a special inquiry as to whether he is a person described in section 18(1)(a) of the Act.

d Le requérant prétend qu'une entrevue accordée par le Directeur de l'information du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration à *The Globe and Mail*, au cours de laquelle le fonctionnaire aurait affirmé que la Cour suprême du Canada avait jugé que le requérant était membre de la Mafia et que le Ministère devait considérer la Mafia comme une organisation vouée au renversement, entacherait de partialité la décision que toute personne associée directement ou indirectement au Ministère rendrait à la suite d'une enquête spéciale menée afin de déterminer si le requérant est une personne décrite à l'article 18(1)a de la Loi.

Held, both applications are dismissed. If the Director of Information for the Department was charged with the conduct of the special inquiry it could not be fair or impartial, but there is no reasonable apprehension of bias on the part of any other person directly or indirectly connected with the Department. In any event, section 10(1)(c) of the Act is an administrative provision and the Court has no authority to give any directions as to whether or not the Minister should apply it.

f *Arrêt*: les deux demandes sont rejetées. Si le Directeur de l'information pour le Ministère devait assumer la conduite de l'enquête spéciale, celle-ci ne pourrait être juste ou impartiale; mais il n'existe aucune crainte raisonnable de partialité à l'égard de toute autre personne directement ou indirectement associée au Ministère. Quoi qu'il en soit, l'article 10(1)c de la Loi est une disposition administrative et la Cour n'a pas le pouvoir d'émettre des directives quant à savoir si le Ministre doit ou non appliquer cette disposition.

APPLICATION for writ of prohibition and order.

h DEMANDE de bref de prohibition et ordonnance.

COUNSEL:

AVOCATS:

Edward L. Greenspan for applicant.

Edward L. Greenspan pour le requérant.

Paul Evraire for respondent.

i *Paul Evraire* pour l'intimé.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Greenspan, Gold & Moldaver, Toronto, for applicant.

j *Greenspan, Gold & Moldaver*, Toronto, pour le requérant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is an application for a writ of prohibition prohibiting L. Stuart, a Special Inquiry Officer, and any other immigration officer of the Department of Manpower and Immigration or any person directly or indirectly connected with the Department of Manpower and Immigration from conducting an inquiry seeking the deportation of applicant from Canada on the ground that he is a person described in section 18(1)(a) of the *Immigration Act*¹, that is to say:

18. (1) Where he has knowledge thereof, the clerk or secretary of a municipality in Canada in which a person hereinafter described resides or may be, an immigration officer or a constable or other peace officer shall send a written report to the Director, with full particulars, concerning

(a) any person, other than a Canadian citizen, who engages in, advocates or is a member of or associated with any organization, group or body of any kind that engages in or advocates subversion by force or other means of democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada;

and for an order referring the matter to the Minister of Manpower and Immigration so that he may appoint a person not directly or indirectly connected with the Department and more particularly a County or Supreme Court Judge to act as a Special Inquiry Officer pursuant to section 10(1)(c) of the *Immigration Act* for the purposes of these proceedings. The said section 10(1)(c) reads as follows:

10. (1) The following persons are immigration officers for the purposes of this Act:

(c) where any circumstances arise in which the Minister deems it necessary for the proper carrying out of this Act, persons or classes of persons recognized by the Minister as immigration officers.

The reason invoked in support of the application is that the said L. Stuart or any other immigration officer of the Department of Manpower and Immigration or any person directly or indirectly connected with the Department will be affected by bias as a result of the publication and wide distri-

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit d'une demande aux fins d'obtenir un bref de prohibition interdisant à L. Stuart, un enquêteur spécial, ainsi qu'à tout autre fonctionnaire des services d'immigration du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et à toute personne directement ou indirectement associée au ministère, de mener une enquête visant l'expulsion du requérant du Canada au motif qu'il est une personne décrite à l'article 18(1)(a) de la *Loi sur l'immigration*¹, dont voici le libellé:

18. (1) Lorsqu'il en a connaissance, le greffier ou secrétaire d'une municipalité au Canada, dans laquelle une personne ci-après décrite réside ou peut se trouver, un fonctionnaire à l'immigration ou un constable ou autre agent de la paix doit envoyer au directeur un rapport écrit, avec des détails complets, concernant

a) toute personne, autre qu'un citoyen canadien, qui se livre au renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques, tels qu'ils s'entendent au Canada, ou qui préconise un tel renversement, ou qui est un membre ou associé d'une organisation, d'un groupe ou d'un corps quelconque qui se livre à un renversement de ce genre ou le préconise;

le requérant sollicite de plus une ordonnance visant à renvoyer l'affaire au ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pour que ce dernier puisse nommer une personne—plus précisément un juge d'une cour de comté ou d'une cour suprême provinciale—qui ne sera pas associée, ni directement ni indirectement, au ministère. Cette personne agira à titre d'enquêteur spécial conformément à l'article 10(1)(c) de la *Loi sur l'immigration* aux fins des présentes procédures. Ledit article 10(1)(c) se lit comme suit:

10. (1) Les personnes suivantes sont des fonctionnaires à l'immigration, aux fins de la présente loi:

c) lorsque surviennent des circonstances qui, de l'avis du Ministre, rendent la chose nécessaire pour l'application régulière de la présente loi, les personnes ou catégories de personnes que le Ministre reconnaît comme fonctionnaires à l'immigration.

Le moyen invoqué à l'appui de la demande est qu'une décision rendue par L. Stuart, ou par tout autre fonctionnaire des services d'immigration du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou par toute personne associée directement ou indirectement au ministère, sera empreinte de par-

¹ R.S.C. 1970, c. I-2.

¹ S.R.C. 1970, c. I-2.

bution of an article appearing in *The Globe and Mail* on Wednesday, October 20, 1976, the day before the inquiry was to commence in camera in which Mr. Bruce M. Erb, Director of Information for the Department of Manpower and Immigration allegedly stated that the Supreme Court of Canada had ruled that Caccamo is a member of the Mafia and that the Immigration Department must take the view that the Mafia is a subversive organization.

Deportation proceedings were initiated by a report dated October 8, 1976, by Mr. Michael Rafferty, an immigration officer, made pursuant to section 18(1)(a) of the Act, in which he stated:

I have to report that Francesco Caccamo, formerly of Italy, is a person other than a Canadian citizen who engages in, advocates or is a member of or associates with any organization, group or body of any kind that engages in or advocates subversion by force or other means of democratic government, institutions or processes as they are understood in Canada.

On the basis of this report a direction was issued the same day pursuant to section 25 of the *Immigration Act* to a Special Inquiry Officer requiring that an inquiry be conducted in the absence of the public pursuant to section 26 of the Act to determine if Francesco Caccamo fell within this section of the Act. In due course Mr. L. Stuart directed him to attend on Thursday, October 21, 1976, for the purpose of the inquiry.

It is applicant's contention that Mr. Erb, as Director General of Information Services for the Department of Manpower and Immigration is responsible directly to the Deputy Minister of the Department in Ottawa and that by alleging publicly in the press that Caccamo belongs to a subversive organization called the Mafia, and that this is a subversive organization, he has created a situation leading to a reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Stuart and any other employees of the Department who it is suggested are dependent on the goodwill of their superiors in the Department for promotion and advancement in the service and that therefore the inquiry should be conducted by a person not directly or indirectly

tialité à la suite de la publication et de la vaste diffusion d'un article paru dans *The Globe and Mail* du mercredi 20 octobre 1976; cette publication précédait le début, à huis clos, de l'enquête.

a Bruce M. Erb, Directeur de l'information au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, aurait déclaré, dans cet article, que la Cour suprême du Canada avait statué que Caccamo était un membre de la Mafia et que, de ce fait, la division de l'Immigration devait considérer la Mafia comme une organisation vouée au renversement.

Michael Rafferty, un fonctionnaire des services d'immigration, a entamé les procédures relatives à l'expulsion par un rapport en date du 8 octobre 1976 et établi conformément à l'article 18(1)a) de la Loi, dans lequel il a déclaré:

d [TRADUCTION] Je dois déclarer que Francesco Caccamo, autrefois d'Italie, est une personne autre qu'un citoyen canadien qui se livre au renversement, par la force ou autrement, du régime, des institutions ou des méthodes démocratiques, tels qu'ils s'entendent au Canada, ou qui préconise un tel renversement, ou qui est un membre ou associé d'une organisation, d'un groupe ou d'un corps quelconque qui se livre à un renversement de ce genre ou le préconise.

Suivant ce rapport, une directive fut émise le même jour, conformément à l'article 25 de la *Loi sur l'immigration*, enjoignant à un enquêteur spécial de tenir une enquête privée conformément à l'article 26 de la Loi afin de déterminer si Francesco Caccamo répondait aux critères contenus dans cet article de la Loi. En temps opportun, L. Stuart ordonna au requérant d'assister à l'enquête prévue pour le jeudi 21 octobre 1976.

Le requérant prétend que M. Erb, à titre de Directeur général du Service d'information du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, relève directement du sous-ministre à Ottawa, et qu'en alléguant publiquement, dans la presse, que Caccamo est un membre de la Mafia—organisation effectivement vouée au renversement, selon lui—M. Erb a créé une situation donnant naissance à une crainte raisonnable de partialité de la part de Stuart et de tout autre employé du ministère dont les chances d'avancement à l'intérieur du service dépendent de la bonne volonté de leurs supérieurs. Par conséquent, le requérant soutient que l'enquête doit être menée par une personne qui n'est pas associée, ni directement ni indirectement

connected with the Department and more particularly a County or Supreme Court Judge.

Reference was made to all the well-known cases on the question of bias. The often repeated saying of Lord Hewart C.J. in *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy* [1923] All E.R. 233 at page 234 was quoted to the effect that "it is not merely of some importance, but of fundamental importance, that justice should both be done and be manifestly seen to be done". Reference was also made to the judgment of the Federal Court of Appeal in *Re Attorney General of Canada and Anti-dumping Tribunal*² in which Thurlow J. as he then was, stated in the Federal Court of Appeal at page 754:

... a reasonable apprehension of bias imports more than a mere fanciful suspicion; it requires what has been referred to as "a reasoned suspicion" and I doubt that it differs in substance from what has been referred to as "a real likelihood of bias".

Reference was then made to the judgment of Lord Denning M.R. in *Metropolitan Properties Co. v. Lannon* [1968] 3 All E.R. 304. Thurlow J. goes on to state at page 755:

However, whether or not there is a difference between "a reasonable apprehension of bias" and "a real likelihood of bias" the test of a reasonable apprehension of bias is what has been applied by the Supreme Court in *Szilard v. Szasz* [1955] S.C.R. 3, and more recently in *Blanchette v. C.I.S. Limited* (May 3, 1973, not yet reported) [since reported [1973] S.C.R. 833] and must therefore be regarded as the applicable test. In the *Szilard* case Rand J. put the matter thus at page 6:

These authorities illustrate the nature and degree of business and personal relationships which raise such a doubt of impartiality as enables a party to an arbitration to challenge the tribunal set up. It is the probability or the reasoned suspicion of biased appraisal and judgment, unintended though it may be, that defeats the adjudication at its threshold. Each party, acting reasonably, is entitled to a sustained confidence in the independence of mind of those who are to sit in judgment on him and his affairs.

While this judgment was reversed in the Supreme Court it was on other grounds, namely the signature of the report by the Chairman whose impartiality had been attacked and that despite the fact that he did not participate in the hearing.

² [1973] F.C. 745.

au ministère et, plus précisément, un juge d'une cour de comté ou d'une cour suprême provinciale.

On s'est référé à tous les arrêts célèbres traitant de la question de partialité. La déclaration très connue du lord juge en chef Hewart dans l'arrêt *Rex c. Sussex Justices, Ex parte McCarthy* [1923] All E.R. 233, à la page 234, selon laquelle [TRADUCTION] «il est tout à fait primordial, et non simplement important, que non seulement justice soit rendue mais que, dans l'esprit des gens, il soit manifeste et indubitable que justice est rendue», fut citée. On a aussi fait mention du jugement rendu par la Cour d'appel fédérale, dans *Re le procureur général du Canada et le Tribunal anti-dumping*²; le juge Thurlow, maintenant juge en chef adjoint, déclarait à la page 754:

... une crainte raisonnable de partialité a plus de poids qu'une simple suspicion fantaisiste; elle exige ce qu'on a appelé «une suspicion raisonnée» et je doute que cela diffère au fond de ce qu'on a appelé [TRADUCTION] «une possibilité réelle de partialité».

La Cour d'appel fédérale a alors examiné la décision de lord Denning M.R. dans *Metropolitan Properties Co. c. Lannon* [1968] 3 All E.R. 304. A la page 755, le juge Thurlow poursuit sa déclaration:

Toutefois, qu'il y ait ou non une différence entre «une crainte raisonnable de partialité» et «une possibilité réelle de partialité», c'est le critère de la crainte raisonnable de partialité qu'a appliqué la Cour suprême dans l'arrêt *Szilard c. Szasz* [1955] R.C.S. 3, et, plus récemment, dans l'arrêt *Blanchette c. C.I.S. Limited* (le 3 mai 1973, arrêt non encore publié) [publié depuis, [1973] R.C.S. 833]. C'est donc le critère que l'on doit appliquer. Dans l'arrêt *Szilard*, le juge Rand présente la question de la façon suivante (à la page 6):

[TRADUCTION] Cette jurisprudence illustre la nature et le degré des relations d'affaires et des relations personnelles qui peuvent faire douter de l'impartialité à tel point qu'une partie à un arbitrage en vienne à mettre en question la composition du tribunal. C'est la probabilité ou la suspicion raisonnée d'une appréciation et d'un jugement partiaux, aussi involontaires qu'ils soient, qui fausse dès le début le processus d'arbitrage. Toute partie doit pouvoir raisonnablement postuler l'indépendance d'esprit de ceux qui vont la juger ou juger ses affaires.

Ce jugement fut renversé par la Cour suprême, mais pour d'autres motifs, savoir, la signature du rapport par le président dont l'impartialité faisait l'objet d'une contestation et ce, malgré qu'il n'ait pas participé à l'audience.

² [1973] C.F. 745.

In the case of *The Committee for Justice and Liberty v. The National Energy Board*³ decided by the Supreme Court on March 11th, 1976, the Court found that Mr. Marshall Crowe was disqualified from being a member of the panel on the grounds of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias. The Chief Justice in rendering the majority judgment of the Court stated clearly at pages 130-131 of his reasons for judgment:

Before setting out the basis of this conclusion I wish to reiterate what was said in the Federal Court of Appeal and freely conceded by the appellants, namely, that no question of personal or financial or proprietary interest, such as to give rise to an allegation of actual bias, is raised against Mr. Crowe.

In the case of *Re United Association of Journeymen, etc. and Reynolds*⁴ bias was alleged to result from a statement in a letter by the Board's Secretary. In rendering the judgment of the Alberta Supreme Court (Appellate Division) Moir J.A. stated at page 96:

Turning next to the letter of the secretary, it clearly deals with the "alleged" practices adopted by the trade union and merely says the matter is to go on to hearing. This does not, to my mind, indicate any bias or predetermination on the part of the members of the Board of Industrial Relations. Indeed there is nothing in the decision of the Board that indicates that they paid any attention at all to any irrelevant matter and indeed that they stuck to the relevant issues of notice and of alternate employment which were clearly and admittedly before them. The author of the letter is not a member of the Board and did not sit at the hearings.

In the case of *Gooliah v. Reg.*⁵ which is directly in point a majority decision of the Manitoba Court of Appeal, after carefully examining the conduct of the inquiry by a Special Inquiry Officer held that there was bias in fact as he had failed to maintain an impartial and judicial attitude and had participated in the contest to a degree which clearly amounted to a denial of natural justice and went to the very root of his jurisdiction. The Court did not find, however, that there was any question by reason of disability attaching to the Special Inquiry Officer as a result of sitting as judge in a dispute in which the department of which he was an officer was one of the parties. Section 11(1) of the *Immigration Act* effectively shields him from

³ (1976) 9 N.R. 115.

⁴ (1977) 69 D.L.R. (3d) 74.

⁵ (1967) 59 W.W.R. 705 (Man. C.A.).

Dans l'arrêt *The Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*³ rendu le 11 mars 1976, la Cour suprême du Canada statua que Marshall Crowe était inhabile à faire partie du comité pour cause de crainte ou probabilité raisonnable de partialité. Le juge en chef, rendant le jugement majoritaire au nom de la Cour, déclara clairement à la page 14 des motifs du jugement:

Avant d'exposer le fondement de cette conclusion, je tiens à réitérer ce qui a été dit à la Cour d'appel fédérale et admis sans restriction par les appelants, savoir, qu'aucune question d'intérêt personnel, pécuniaire ou relié à des droits de propriété, de nature à donner naissance à une allégation de partialité réelle, n'est soulevée contre M. Crowe.

Dans *Re United Association of Journeymen, etc. and Reynolds*⁴ on a prétendu que la partialité découlait d'une déclaration contenue dans une lettre émanant du secrétaire de la Commission. En rendant jugement au nom de la Cour suprême de l'Alberta (Division d'appel), le juge d'appel Moir déclarait, à la page 96:

[TRADUCTION] Je passe maintenant à la lettre du secrétaire. Cette dernière traite clairement des «prétendues» méthodes adoptées par le syndicat ouvrier et déclare simplement que l'affaire fera l'objet d'une audition. A mon avis, ceci n'indique aucune partialité ou aucun préjugé de la part des membres de la Commission des relations de travail. En effet, rien n'indique, dans la décision de la Commission, que ses membres ont tenu compte des faits non pertinents; bien au contraire, ils s'en sont tenus aux questions pertinentes des avis et des équipes alternantes, questions clairement évoquées devant eux et reconnues par les parties. L'auteur de la lettre n'est pas un membre de la Commission et n'a pas participé aux auditions.

Dans *Gooliah c. La Reine*⁵, lequel traite directement de la question en litige, la Cour d'appel du Manitoba, après un examen minutieux de la façon dont fut menée l'enquête par l'enquêteur spécial, décida, de façon majoritaire, qu'il y avait eu partialité se traduisant dans les faits puisque l'enquêteur spécial avait omis d'agir avec impartialité et discernement et avait participé au débat à un degré qui équivalait clairement à un déni de justice naturelle et attaquait le fondement même de sa compétence. La Cour, cependant, n'a pas conclu à l'inhabileté de l'enquêteur spécial de mener cette enquête, inhabileté qui aurait pu résulter du fait que ce dernier siégeait à titre de juge dans un différend où l'une des parties était le ministère

³ (1976) 9 N.R. 115.

⁴ (1977) 69 D.L.R. (3^e) 74.

⁵ (1967) 59 W.W.R. 705 (C.A., Man.).

any such charge. At pages 707-708, Freedman J.A. stated:

Mr. Brooks is an officer of the immigration branch at Winnipeg. That is to say, he is an officer of the defendant department, one of the parties to the litigation. Ordinarily, in a dispute between two parties, an officer of one of them may not properly assume the role of judge. But in the present case the statute permits that very thing. Sec. 11(1) of the *Immigration Act* is in the following terms:

11. (1) Immigration officers in charge are Special Inquiry Officers and the Minister may nominate such other immigration officers as he deems necessary to act as Special Inquiry Officers.

This statutory sanction effectively shields Mr. Brooks against any charge that in serving as a special inquiry officer he was disqualified by bias arising from or based upon interest.

Something more than mere interest must accordingly be sought. This brings us to the second kind of bias—namely, actual bias in fact. It may exist independently of a person's ordinary office. On the other hand, it may be related to and grow out of that office. That, it is alleged, is what occurred here. It is contended that from his strategic position as an officer of the immigration branch at Winnipeg, Mr. Brooks acquired a point of view on the case—favourable to the department, unfavourable to Mr. Gooliah—and that he brought this point of view to his handling and disposition of the case in the form of preconception, prejudice, partiality, and bias.

Care must be taken to ascertain the precise nature of Mr. Brooks's alleged breach of duty. That he may have known about the Gooliah matter before he entered upon his quasi-judicial role as special inquiry officer may well be the case. If so, it would not disqualify him; for the statute, in providing for the nomination by the minister of such an immigration officer as special inquiry officer, contemplated that very possibility. Nor would the mere possession of a tentative point of view on the case when he was on the threshold of the inquiry disqualify Mr. Brooks. Many a judge, from having read the pleadings and related material in a case, finds himself in precisely that position. But he recognizes that to perform his task properly he must remain constantly in the grip of his judicial function and not yield to his preconceptions or become captive to unexamined and untested preliminary impressions. Against the special inquiry officer it is urged that he allowed himself to do just that; nay more. It is alleged that he brought to the inquiry a closed mind; that he functioned not as judge but as prosecutor; and that his conduct of the inquiry throughout its course visibly stamps it as having been tainted with bias.

Again at page 709 the learned Judge states:

dont il était l'un des fonctionnaires. L'article 11(1) de la *Loi sur l'immigration* le protège effectivement de toute accusation à cet effet. Aux pages 707-708, le juge d'appel Freedman déclarait:

^a [TRADUCTION] M. Brooks est un fonctionnaire des services de l'immigration à Winnipeg. Par conséquent, il est un fonctionnaire du ministère qui est partie défenderesse au présent litige. Dans un litige entre deux parties, il est d'ordinaire inacceptable que l'une de celles-ci assume le rôle de juge; toutefois, dans le présent cas, c'est précisément ce que la Loi permet. L'article 11(1) de la *Loi sur l'immigration* est libellé ainsi qu'il suit:

11. (1) Les fonctionnaires supérieurs de l'immigration sont des enquêteurs spéciaux, et le Ministre peut nommer les autres fonctionnaires à l'immigration qu'il juge nécessaires pour agir en qualité d'enquêteurs spéciaux.

^c Cette sanction statutaire protège effectivement M. Brooks contre toute accusation selon laquelle le fait d'être enquêteur spécial le rendait inhabile pour cause de partialité résultant de son intérêt dans l'affaire ou fondée sur ledit intérêt.

^d Il faut par conséquent chercher quelque chose qui aille au delà d'un simple intérêt. Cela nous amène à la seconde espèce de partialité, à savoir, une véritable partialité se traduisant dans les faits. Une telle partialité peut exister indépendamment du poste ordinairement occupé par une personne. Voilà, allégué-t-on, ce qui s'est produit dans le présent cas. On fait valoir qu'en raison des fonctions qu'il occupait à titre de fonctionnaire des services de l'immigration à Winnipeg, M. Brooks a vu l'affaire sous un certain angle, favorable au Ministère et défavorable à M. Gooliah, et que ce point de vue a eu une influence sur la décision qu'il a rendue dans l'affaire, influence qui s'est manifestée sous la forme d'idées préconçues, de préjugés et de partialité.

^f Un soin tout particulier doit être apporté pour définir la nature précise d'une prétendue violation de ses devoirs imputée à M. Brooks. Qu'il ait été au courant de l'affaire Gooliah avant d'assumer son rôle quasi judiciaire d'enquêteur spécial, c'est là chose possible. Le cas échéant, cela ne le rendrait pas inhabile, car les dispositions de la Loi relatives à cette question permettent expressément la nomination par le Ministre d'un tel fonctionnaire à l'immigration pour agir en qualité d'enquêteur spécial. Le simple fait d'avoir une opinion provisoire sur la question au moment de commencer l'enquête ne suffirait pas non plus à rendre M. Brooks inhabile. Après avoir lu les conclusions présentées dans une affaire et les documents qui s'y rattachent, bien des juges se trouvent précisément dans cette situation. Ils se rendent toutefois bien compte que pour satisfaire aux exigences de leur tâche ils doivent s'en tenir aux devoirs que leur imposent leurs fonctions judiciaires et qu'ils ne doivent pas céder à leurs préjugés ni devenir captifs de leurs impressions préliminaires non corroborées. C'est précisément une telle conduite que l'on reproche à l'enquêteur spécial, rien de plus. On soutient qu'il en était déjà arrivé à une opinion avant l'enquête, qu'il s'est comporté non comme un juge mais comme un avocat de la poursuite et que sa façon de mener l'enquête tout au long de celle-ci imprime à cette dernière un caractère marqué de partialité.

Le savant juge déclare encore à la page 709:

One further observation may be made before proceeding to a consideration of the facts of the case. The bias or misconduct alleged must be that of the special inquiry officer. Counsel for the crown urged that a distinction be made between conduct of some other member of the immigration department and conduct of the special inquiry officer himself. The point is a valid one, for the record does point to bias on the part of such other member or members of the department. His or their bias would not destroy the special inquiry officer's jurisdiction. That is to say, it would not destroy it unless the bias infected him personally and improperly influenced his handling of the inquiry. In examining the conduct of the special inquiry officer it will be necessary to determine whether he functioned as a judicial or quasi-judicial officer (which he was) or as a partisan (which in law he was not entitled to be). He had a right to be in the game—but as a referee, and not, in the language of Tritschler, C.J.Q.B., as a member of the opposing team.

In the case of *Re Winnipeg Free Press Ltd. and Newspapers Guild* reported in (1974) 44 D.L.R. (3d) 274, the Minister of Labour had publicly expressed delight at the union's application for certification and the hope that the matter could be disposed of as quickly as possible. The Premier had also expressed a somewhat similar opinion and it was contended that the Board was influenced by what was said and therefore biased. Refusing to accept this contention to grant a writ of *certiorari* to quash the certification of the union and its bargaining agent for the employee, Wilson J. rendering the judgment of the Manitoba Court of Appeal stated at page 280:

Whether deliberate or unguarded, comments by others upon the conduct of matters then pending before a tribunal are, at best, unhelpful. The same, of course, may be said of the activities of those who may reasonably be supposed to be well aware of the delicacy of a situation, yet who nevertheless embark upon activities having for their end the provocation of remarks which, at least by some, will be taken as inflammatory.

That homily apart, however, surely the offhand comment of the Premier uttered under the circumstances described, is not easily translatable into a form of intrusion upon the work of the Board.

Its chairman apart, this body—the Board—is not a panel of civil servants, of whom it might be thought their individual opportunities for advancement might in some degree rest upon acknowledgement of their merit by the Minister who would initiate or approve promotion.

Applicant contends that it is quite unlike the present situation where the Special Inquiry Officers are civil servants whose individual opportunity

[TRADUCTION] Avant d'examiner les faits en l'espèce, je ferai encore une remarque. La prétendue partialité ou mauvaise conduite doit émaner de l'enquêteur spécial. L'avocat de la Couronne a fait valoir la nécessité de faire une distinction entre la conduite d'un membre quelconque du ministère de l'Immigration et celle de l'enquêteur spécial lui-même. Ce point est valable, puisque le dossier laisse présumer, de la part d'un tel autre membre—ou membres—une partialité. La partialité de ce dernier—ou de ces derniers—n'aurait pas pour effet d'anéantir la compétence de l'enquêteur spécial, à moins que cette partialité ne le touche personnellement et, partant, n'influence incorrectement sa décision. Lors de l'examen portant sur la conduite de l'enquêteur spécial, il faudra déterminer si ce dernier a agi en qualité de fonctionnaire exerçant un rôle judiciaire ou quasi judiciaire (ce qu'il était) ou en qualité de partisan (ce qui, en droit, n'est pas autorisé). Il avait le droit de faire partie du jeu—mais en qualité d'arbitre et non, dans les termes du juge Tritschler, juge en chef, Banc de la Reine, en qualité de membre de l'équipe adverse.

Dans *Re Winnipeg Free Press Ltd. and Newspapers Guild* (1974) 44 D.L.R. (3^e) 274, le ministre du Travail avait publiquement exprimé sa joie quant à la demande d'accréditation du syndicat et son espoir de voir l'affaire se régler aussi rapidement que possible; le premier ministre avait aussi exprimé une opinion quelque peu semblable. On prétendit alors que la Commission avait été influencée par ces déclarations et par conséquent, avait fait preuve de partialité. Refusant de s'appuyer sur cette affirmation pour émettre un bref de *certiorari* visant à faire annuler l'accréditation du syndicat et de son agent négociateur, le juge Wilson, rendant jugement au nom de la Cour d'appel du Manitoba, déclara, à la page 280:

[TRADUCTION] Qu'ils soient délibérés ou inconsidérés, les propos formulés par d'autres personnes sur la façon dont sont menées les affaires en cours devant un tribunal sont, pour dire le mieux, peu utiles. On peut évidemment dire la même chose des propos formulés par des personnes que l'on suppose raisonnablement être conscientes des aspects délicats d'une situation et qui, néanmoins, continuent de les exprimer jusqu'à ce qu'ils deviennent, pour certains, incendiaires.

Cependant—et cette homélie mise à part—le commentaire spontané du premier ministre, prononcé dans les circonstances décrites, ne peut facilement se traduire par une forme d'ingérence dans le travail de la Commission.

A l'exception de son président, cet organisme—la Commission—n'est pas un jury composé de fonctionnaires dont les chances individuelles d'avancement pourraient, comme on serait porté à le penser, reposer jusqu'à un certain point, sur la reconnaissance de leurs mérites par le ministre qui provoque ou ratifie leur promotion.

Le requérant prétend que cette situation diffère sensiblement du cas en l'espèce où les enquêteurs spéciaux sont des fonctionnaires dont les chances

for advancement might in some degree rest upon acknowledgment of their merits by the Minister. It appears to me, however, to be a highly unflattering viewpoint of Mr. Stuart and any other Special Inquiry Officer to suggest that a proper inquiry would not be conducted because they would be reluctant to oppose the views expressed by an information officer of the department in which they are employed, to whom they do not report and who has no supervision over them. It would appear that this fear is unfounded at the present time, and that applicant should at least await the report of the Special Inquiry Officer, and the transcript of the inquiry before him at which time it can be ascertained as in the *Gooliah* case whether he in fact conducted the inquiry in a fair and impartial manner. Certainly the transcript of the remarks of Mr. Stuart at the commencement of the inquiry before him indicate that he would do so; he too expressed his misgivings at the unfortunate comments made by Mr. Erb, if in fact he was correctly quoted, before the commencement of the inquiry. At the present stage of proceedings there is nothing even to indicate that the result of the inquiry will be unfavourable to applicant, and if it is and he then feels that in the conduct of the inquiry he has been denied natural justice he then has recourse to the Federal Court of Appeal by way of review under section 28 of the *Federal Court Act*.

A somewhat similar situation was dealt with by the Federal Court of Appeal in *MacDonald v. Public Service Commission*⁶ where the Public Service Commission appointed one of its officers as sole member of the Appeal Board and it was alleged that this would be indicative of bias and contrary to natural justice, making a man judge in his own cause. In analyzing the provisions of the *Public Service Employment Act* Chief Justice Jaccett in rendering the judgment of the Court on October 16, 1973, stated that when there is an appeal against an appointment or proposed appointment it is clear that to enable it to discharge its duty the Public Service Commission has set up an organization of appeals officers to conduct the necessary inquiry. He states at page 1085:

⁶ [1973] F.C. 1081.

individuelles d'avancement dépendent, jusqu'à un certain point, de la reconnaissance, par le ministre, de leurs mérites. Cependant, le point de vue selon lequel une enquête juste ne pourrait pas être tenue à cause de la réticence de M. Stuart et de tout autre enquêteur spécial à contester les opinions exprimées par un agent d'information de leur ministère, à qui ils ne rendent pas compte et qui n'a aucun pouvoir de surveillance sur eux, m'apparaît être un point de vue très peu flatteur à l'égard de M. Stuart et de tout autre enquêteur spécial. Cette crainte ne semble actuellement pas fondée et le requérant devrait au moins attendre le rapport de l'enquêteur spécial et la transcription des notes prises à l'enquête de façon à pouvoir vérifier, comme dans l'affaire *Gooliah*, si l'enquêteur a effectivement mené l'enquête de façon juste et impartiale. Certes, la transcription des propos formulés par M. Stuart au début de l'enquête tenue devant lui semble l'indiquer; il a, lui aussi, exprimé ses inquiétudes quant aux commentaires malheureux de M. Erb tenus avant le début de l'enquête—si, de fait, les propos de ce dernier furent correctement rapportés. A ce stade-ci des procédures, rien n'indique que l'issue de l'enquête sera défavorable au requérant; si tel est le cas, et si le requérant croit qu'au cours de l'enquête, il fut victime d'un déni de justice naturelle, il a alors un recours, par voie d'examen, devant la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La Cour d'appel fédérale traita d'une affaire quelque peu analogue dans l'arrêt *MacDonald c. La Commission de la Fonction publique*⁶. Dans cette affaire, la Commission de la Fonction publique nomma un de ses fonctionnaires à titre de membre unique du comité d'appel et on a allégué que cette mesure dénotait une partialité et était contraire aux principes de justice naturelle, faisant d'une personne juge et partie dans sa propre cause. Après examen des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, le juge en chef Jaccett, rendant le jugement au nom de la Cour, le 16 octobre 1973, déclara qu'en cas d'appel d'une nomination actuelle ou projetée, la Commission, afin de pouvoir remplir ses fonctions, a établi un organisme dans lequel des agents d'appel condui-

⁶ [1973] C.F. 1081.

In my view, that is what is contemplated by the statute and I see no incompatibility at all between selection and appointment officers on the one hand and appeals officers on the other hand all operating under the authority of the Public Service Commission.

and again on page 1086:

Under section 21 the subject matter of the inquiry to be made by the Appeal Board is not an issue between the appellant and the Commission, nor is it a *lis* in respect of which the Commission has a position or a decision to defend against the complaint of the appellant.

Returning to the facts of the present case it must be pointed out that the applicant, Mr. Caccamo, was convicted of possession of counterfeit money and this conviction was upheld by the Ontario Court of Appeal in a judgment dated January 26, 1973, in the case of *Regina v. Caccamo and Caccamo*⁷ which also upheld his conviction of possession of a weapon for a purpose dangerous to the public peace. In rendering judgment of the Appeal Court, Chief Justice Gale in dealing with Exhibit 5 which was reported to be one of the rare statements or codes of the Mafia organization stated at page 254:

The Court agrees that ex. 5 was admissible as an exhibit, but the difficult question is this: Did the mere possession of ex. 5 by the male accused so connect him with the organization about which it is written as to permit the inference that his possession of the gun was for a purpose dangerous to the public peace?

My brother McGillivray and I are of the opinion that the presence of that document in that house, along with the gun, was not so coincidental as to allow us to say that one can completely divorce the association between the two. This was a document that was indeed rare. In fact, the Crown expert, Dr. Sabatino, stated there are apparently only four others existing anywhere in the world. It is a document disclosing secret agreements between persons who are members of a criminal organization. It is in Italian. This was found in the house of an Italian. The document and its possession by him were not explained by the appellant. When you find that of the four existing similar documents, two others were at one time in the hands of known members of the Mafia, then we must conclude that it was not a mere coincidence that it was found in this man's house. That an accused person appears to be connected with criminal activity or appears to be a member of an organization prepared to resort to violence is, in our opinion, of relevance to the charge here being considered, and the finding of a document of the nature of ex. 5 is *prima facie* evidence against him.

⁷ (1973) 11 C.C.C. (2d) 249.

sent des enquêtes. Il déclare à la page 1085 de son jugement:

C'est à mon avis ce qu'envisage la loi et je ne vois aucune contradiction dans le fait que les fonctionnaires chargés de la sélection et des nominations et ceux qui sont chargés des appels relèvent tous de l'autorité de la Commission de la Fonction publique.

et il poursuit à la page 1086:

En vertu de l'article 21, l'objet de l'enquête devant être effectuée par le comité d'appel n'est pas un litige entre l'appellant et la Commission. Ce n'est pas non plus un litige dans lequel la Commission aurait un point de vue ou une décision à défendre à l'encontre des vues de l'appellant.

Revenons aux faits en l'espèce. On doit signaler que le requérant, M. Caccamo, fut déclaré coupable de possession de monnaie contrefaite et cette déclaration de culpabilité fut confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario dans un jugement daté du 26 janvier 1973, *La Reine c. Caccamo et Caccamo*⁷; la Cour d'appel a également confirmé la déclaration de culpabilité relative à la possession d'une arme dans un dessein dangereux pour la paix publique. Rendant jugement au nom de la Cour d'appel, le juge en chef Gale, traitant de la pièce n° 5 qui était considérée comme l'un des rares documents ou codes de la Mafia, déclara, à la page 254:

[TRADUCTION] La Cour admet la recevabilité de la pièce n° 5 à titre de pièce à conviction, mais une question difficile se pose. Est-ce que la simple possession de la pièce n° 5 par l'accusé masculin le relie à tel point à l'organisation décrite dans cette pièce, que l'on puisse conclure qu'il avait le revolver en sa possession dans un dessein dangereux pour la paix publique?

Mon collègue McGillivray et moi-même sommes d'avis que la présence de ce document, ainsi que du revolver, dans cette maison, ne résultait pas d'une coïncidence au point de nous permettre de dissocier complètement les deux. Il s'agit d'un document vraiment rare. En fait, le témoin expert de la Couronne, le docteur Sabatino, a déclaré qu'il en existe seulement quatre autres au monde. C'est un document révélant des ententes secrètes entre personnes membres d'une organisation criminelle. Il est rédigé en italien. Il a été trouvé dans la maison d'un Italien. L'appelante n'a donné d'explication ni sur le document lui-même ni sur le fait que l'intimé l'ait eu en sa possession. Lorsqu'on découvre que, des quatre documents semblables encore en existence, deux ont déjà été entre les mains de personnes réputées membres de la Mafia, alors nous devons conclure que le fait d'avoir trouvé ce document dans la maison de cet homme n'était pas une pure coïncidence. Le fait qu'un prévenu semble être associé à une activité criminelle ou être membre d'une organisation prête à recourir à la violence constitue, à notre avis, un fait pertinent à l'accusation en l'espèce, et le fait d'avoir trouvé un document du genre de la pièce n° 5 constitue, à première vue, une preuve suffisante contre lui.

⁷ (1973) 11 C.C.C. (2^e) 249.

In the Supreme Court to which a further appeal was made on the question of the possession of a dangerous weapon, the majority judgment rendered by de Grandpré J. stated⁸ at pages 807-808:

Possession of exhibit 5 by appellant having been established, it remains to be seen whether, in the circumstances, the mere possession of a document of this sort, in the absence of further evidence connecting the appellant with a criminal organization, did in law entitle the magistrate to draw the inference that appellant was a member of such organization and therefore had possession of the weapon for a purpose dangerous to the public peace. In my view, this submission has been answered fully by the majority in the Court of Appeal and I would adopt on this point the reasons of Gale, C.J.O.

Both of these judgments were referred to in the ill-advised interview of Mr. Erb with the reporter of *The Globe and Mail*, and it is clear that even without Mr. Erb's personal comment the views of the learned judges referred to in these decisions would also have been before Mr. Stuart or any other Special Inquiry Officer charged with the conduct of the examination.

It is applicant's contention that it remains to be established that he is in fact a member of the Mafia and secondly, that the Mafia is an organization advocating subversion by force or other means of democratic government institutions or processes as they are understood in Canada within the meaning of section 18(1)(a) of the *Immigration Act* and that Mr. Erb's expressed pre-judgment of these issues prejudices applicant's chances of success when he raises them before the Special Inquiry Officer. If Mr. Erb were himself a Special Inquiry Officer or a member of a board or commission constituted to decide this question I would have no hesitation in finding that this argument should prevail, but I cannot agree that because of this unfortunate expression of opinion Mr. Stuart and any other Special Inquiry Officer or other person directly or indirectly connected with the Department of Manpower and Immigration would be so prejudiced and affected that he could not conduct a fair and impartial inquiry in accordance with the principles of natural justice and arrive at his decision respecting deportation on the basis of the evidence submitted to him at such inquiry. There is therefore not in my view a reasonable apprehension of bias. If applicant's argument were

Le requérant interjeta un pourvoi devant la Cour suprême du Canada sur la question de la possession d'une arme dans un dessein dangereux. La décision majoritaire, rendue par le juge a de Grandpré, énonçait⁸ aux pages 807-808:

La possession de la pièce n° 5 par l'appelant ayant été établie, il reste à voir si, dans les circonstances, la simple possession d'un tel document permettait légalement au magistrat, en l'absence de toute autre preuve reliant l'appelant à une organisation criminelle, de déduire que ce dernier était membre d'une telle organisation et que, par conséquent, il était en possession de l'arme dans un dessein dangereux pour la paix publique. A mon avis, la majorité de la Cour d'appel a donné une réponse complète à cette allégation et je me rallie aux motifs exprimés par le juge en chef Gale à cet égard.

On a fait référence à ces deux jugements au cours de l'entrevue—peu judicieuse—de M. Erb avec le journaliste de *The Globe and Mail*; il est clair que, même sans les commentaires personnels de M. Erb, M. Stuart ou tout autre enquêteur spécial assumant la tenue de l'enquête, aurait été également saisi des opinions des savants juges auxquelles font référence ces décisions.

Le requérant prétend qu'il reste à établir le fait qu'il est un membre de la Mafia et, en second lieu, que la Mafia est une organisation qui préconise le renversement, par la force ou autrement, des institutions ou méthodes démocratiques telles qu'elles s'entendent au Canada, au sens de l'article 18(1)(a) de la *Loi sur l'immigration*, et que le jugement prématuré de M. Erb sur ces questions portera préjudice à la demande du requérant, lorsque ce dernier soumettra lesdites questions à l'enquêteur spécial. Si M. Erb était lui-même un enquêteur spécial ou un membre d'un tribunal ou d'une commission constituée en vue de résoudre cette question, je n'aurais aucune hésitation à faire prévaloir cet argument; mais je ne peux accepter la proposition selon laquelle en raison de cette opinion malheureuse, M. Stuart et tout autre enquêteur spécial ou toutes personnes directement ou indirectement associées au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, auraient des préjugés tels qu'elles ne pourraient mener une enquête juste et impartiale conformément aux principes de justice naturelle et ne pourraient rendre une décision juste concernant l'expulsion d'une personne en se fondant sur la preuve qui leur a été présentée au cours d'une telle enquête. Par conséquent, il n'y a

⁸ [1976] 1 S.C.R. 786.

⁸ [1976] 1 R.C.S. 786.

carried to its logical conclusion no inquiries could ever be held under section 18 of the Act by a Special Inquiry Officer since in all cases he is acting pursuant to an order or direction by the Minister by virtue of section 25 which incorporates the conclusion that an inquiry is warranted and therefore is an expression of opinion that the person sought to be deported comes within one of the subsections of section 18.

Finally it should be pointed out that section 10(1)(c) on which applicant relies, providing that when circumstances arise in which the Minister deems it necessary for the proper carrying out of the Act, he may recognize other persons or classes of persons as immigration officers, is purely an administrative provision and this Court certainly has no authority to make any direction or recommendation to the Minister to appoint a County or Supreme Court Judge to act as a Special Inquiry Officer in the present case, this being a matter for the sole decision of the Minister himself.

For the above reasons the application for a writ of prohibition prohibiting the special inquiry from continuing is dismissed with costs.

ORDER

The application for a writ of prohibition is dismissed with costs.

pas, à mon avis, de crainte raisonnable de partialité. Si l'on poursuit l'argument du requérant, il serait logique de conclure qu'un enquêteur spécial ne pourrait jamais tenir d'enquête, aux termes de l'article 18 de la Loi, puisque, dans tous les cas, il agit conformément à un ordre ou à une directive émanant du Ministre en vertu de l'article 25 qui comporte la conclusion qu'une enquête est justifiée, ce qui constitue donc une expression d'opinion suivant laquelle la personne que l'on cherche à expulser tombe sous le coup de l'un des paragraphes de l'article 18.

Enfin on doit souligner que l'article 10(1)c), sur lequel se fonde le requérant et qui prévoit que, lorsque surviennent des circonstances qui, de l'avis du Ministre, rendent la chose nécessaire pour l'application régulière de la Loi, le Ministre peut reconnaître comme fonctionnaires à l'immigration les personnes ou catégories de personnes, est une disposition purement administrative et la présente cour n'a certainement pas le pouvoir d'émettre une directive ou une recommandation au Ministre visant la nomination d'un juge d'une cour de comté ou d'une cour suprême provinciale à titre d'enquêteur spécial dans la présente affaire; cette question fait l'objet d'une décision que seul le Ministre peut prendre.

Pour ces motifs, la demande visant à obtenir un bref de prohibition interdisant à l'enquêteur spécial de poursuivre son enquête est rejetée avec dépens.

ORDONNANCE

La demande visant à obtenir un bref de prohibition est rejetée avec dépens.