

T-947-85

T-947-85

Haia Kravets (Applicant)

v.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)

Trial Division, Strayer J.—Winnipeg, May 7 and 8, 1985.

Immigration — Practice — Application for mandamus and certiorari concerning inquiry into whether applicant allowed to remain in Canada — Respondent seeking adjournment — Applicant not opposed provided not prejudiced thereby — Prohibition ordered to prevent Adjudicator from making removal order or issuing departure notice until present application disposed of — Necessary to preserve status quo so ss. 7, 12 and 15 Charter rights may be given effect — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 19, 37(2).

Constitutional law — Charter of Rights — Application for mandamus and certiorari concerning inquiry into whether applicant allowed to remain in Canada — Applicant not opposed to adjournment provided not prejudiced thereby — Prohibition ordered to prevent Adjudicator from making removal order or issuing departure notice until present application disposed of — Necessary to preserve status quo so that alleged Charter rights may be given effect — Issuance of removal order or departure notice possibly rendering subject-matters of application for mandamus irrelevant and exclusion of applicant possible before decision could be reviewed in Federal Court — Effective denial of constitutional rights beyond jurisdiction of Minister and Adjudicator — S. 24(1) of Charter, applying to "Anyone whose rights have been infringed or denied", relevant — Application alleging in part past denial of rights — To extent application alleging apprehended denial by Adjudicator exercising in future inquiry, powers contrary to Charter, s. 24(1) interpreted implicitly to cover situation — If Court competent to give remedies in anticipation of violation of other rights, by means of injunctions or writs of prohibition, then able to protect Charter rights before, as well as provide redress after infringement — Adjudicator not precluded from proceeding with inquiry per se not changing possible Charter rights — Prohibition only preventing making of decision until application disposed of — Style of cause amended adding Adjudicator as party so order of prohibition can issue against him or her — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 12, 15, 24(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Haia Kravets (requérante)

c.

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)

Division de première instance, juge Strayer—Winnipeg, 7 et 8 mai 1985.

Immigration — Pratique — Demande de mandamus et de certiorari au sujet d'une enquête sur la question de savoir s'il faudrait permettre à la requérante de rester au Canada — L'intimé cherche à obtenir un ajournement — La requérante ne s'oppose pas à l'ajournement à condition qu'il ne lui soit pas préjudiciable — Ordonnance de prohibition rendue afin d'empêcher l'arbitre de prononcer une ordonnance de renvoi ou d'émettre un avis d'interdiction de séjour avant qu'il ne soit statué sur la présente demande — Il est nécessaire de préserver le statu quo afin de faire respecter les droits prévus aux art. 7, 12 et 15 de la Charte — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 19, 37(2).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Demande de mandamus et de certiorari au sujet d'une enquête sur la question de savoir s'il faudrait permettre à la requérante de rester au Canada — La requérante ne s'oppose pas à l'ajournement à condition qu'il ne lui soit pas préjudiciable — Ordonnance de prohibition rendue afin d'empêcher l'arbitre de prononcer une ordonnance de renvoi ou d'émettre un avis d'interdiction de séjour avant qu'il ne soit statué sur la présente demande — Il est nécessaire de préserver le statu quo afin de faire respecter les droits garantis par la Charte qui ont été invoqués — Le prononcé d'une ordonnance de renvoi ou l'émission d'un avis d'interdiction de séjour pourrait probablement rendre les objets de la demande de mandamus non pertinents et l'expulsion de la requérante pourrait avoir lieu avant que la décision de l'expulser ait pu faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale — Le Ministre et l'arbitre n'ont pas compétence pour se pencher sur un déni des droits garantis par la Constitution — L'art. 24(1) de la Charte qui s'applique à «Toute personne, victime de violation ou de négation des droits» est pertinent en l'espèce — La présente demande allègue notamment qu'il y a eu négation de droits — Dans la mesure où il s'agit d'une négation appréhendée de droits en raison de l'exercice par l'arbitre, au cours d'une enquête à venir, de pouvoirs contrevenant à la Charte, il faut conclure que l'art. 24(1) couvre implicitement cette situation — Si la Cour est habilitée à accorder une réparation en prévision de la violation d'autres droits, au moyen d'injonctions ou de brefs de prohibition, elle peut donc protéger les droits garantis par la Charte avant leur violation tout comme elle peut accorder un redressement après leur violation — L'ordonnance n'empêche pas l'arbitre de poursuivre l'enquête parce que cette dernière n'aura pas elle-même pour effet de modifier les droits qui pourraient être garantis par la Charte — L'ordonnance de prohibition lui interdit seulement de rendre une décision tant qu'il n'est pas statué sur la présente demande — L'intitulé de la cause est modifié de manière à constituer l'arbitre partie aux procédures pour qu'il (ou elle) soit visé(e) par l'ordonnance de prohibition — Charte canadienne des droits et liber-

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Nat. Citizen's Coalition Inc. Coalition Nat. Des Citoyens Inc. v. A.G. Can. (1984), 32 Alta. L.R. (2d) 249 (Q.B.).

COUNSEL:

Kenneth Zaifman for applicant.
Brian H. Hay for respondent.

SOLICITORS:

Margolis Kaufman Cassidy Zaifman Swartz,
Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.: The applicant seeks various orders for *mandamus* and *certiorari* concerning decisions or actions of the Minister and her officers, and concerning an impending inquiry by an adjudicator as to whether the applicant should be allowed to remain in Canada. The respondent asks for an adjournment to permit adequate preparations to deal with the issues to be raised, which include the possible application of sections 7, 12, and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. The applicant does not oppose the request for an adjournment but does not wish to be prejudiced by it: in particular, she does not want the inquiry to proceed to the point of a possible decision by the adjudicator to issue a deportation order or a departure notice, before this Court can deal with her application here.

I agree that there should be an adjournment to enable the parties to prepare evidence and argument. Some very important and novel issues are involved, particularly the possible effect of section 15 of the Charter on section 19 of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52]. I also agree with the respondent that if the inquiry goes forward in

tés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 12, 15, 24(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

a JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Nat. Citizen's Coalition Inc. Coalition Nat. Des Citoyens Inc. v. A.G. Can. (1984), 32 Alta. L.R. (2d) 249 (B.R.).

b AVOCATS:

Kenneth Zaifman pour la requérante.
Brian H. Hay pour l'intimé.

c PROCUREURS:

Margolis Kaufman Cassidy Zaifman Swartz,
Winnipeg, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

d

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

LE JUGE STRAYER: La requérante cherche à obtenir des ordonnances de *mandamus* et de *certiorari* au sujet de décisions ou d'actes du Ministre ou de ses fonctionnaires, et concernant l'enquête imminente d'un arbitre sur la question de savoir s'il faudrait permettre à la requérante de rester au Canada. L'intimé demande un ajournement afin de se préparer adéquatement à traiter des questions qui seront soulevées, dont l'application possible des articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. La requérante ne s'oppose pas à l'ajournement mais elle ne veut pas qu'il lui soit préjudiciable; elle s'oppose en particulier à ce que l'enquête se poursuive jusqu'à un point où l'arbitre pourrait décider de prononcer une ordonnance d'expulsion ou d'émettre un avis d'interdiction de séjour avant que la Cour puisse examiner la présente demande.

J'admets qu'il devrait y avoir un ajournement pour permettre aux parties de préparer leur preuve et leurs plaidoiries. Certaines questions nouvelles et très importantes sont en cause, en particulier, l'effet possible de l'article 15 de la Charte sur l'article 19 de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52]. Je conviens également

the meantime there is a possibility of prejudice to the applicant if matters should proceed as far as the issuance of a deportation order or departure notice prior to the Trial Division being able to deal with the present application. Once such a decision is taken by the adjudicator, the jurisdiction of the Trial Division with respect to it would be in question. With respect to matters involved in the present application other than the inquiry, arguably those could be rendered irrelevant by the making of such an order: for example, a Minister's permit would thereby be precluded (see subsection 37(2) of the *Immigration Act, 1976*). Further, once such an order is issued there would be a serious question as to whether any Court could prevent its execution, even if it were subject to review under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].

I am therefore issuing an order in the nature of prohibition to prevent the adjudicator from making a removal order or issuing a departure notice until the present application has been disposed of by the Trial Division. I have concluded that subsection 24(1) of the Charter empowers me to do so. This is a "court of competent jurisdiction" to grant prohibition in respect of such an adjudicator exercising power under an Act of Parliament. I have concluded that it is necessary to issue prohibition here in order to preserve the *status quo* so that alleged Charter rights, if they can be established, may be given effect by the Court. In the absence of such an order there would be a strong possibility of such rights being rendered meaningless by the issuance of a removal order or departure notice: such a decision could render irrelevant the subject-matters of the application for *mandamus* and could, as far as I can ascertain, make possible the exclusion of the applicant from Canada before the decision to exclude her could be reviewed in either Division of the Federal Court. This could have the effect of denying the applicant's constitutional rights which it is beyond the jurisdiction of the Minister and the adjudicator to do. Therefore prohibition is an appropriate remedy. It should also be noted that while subsection 24(1) of the Charter applies to "Anyone whose rights . . . have been infringed or

avec l'intimé que si l'enquête se poursuit pendant l'ajournement, la requérante pourrait subir un préjudice si l'affaire continuait jusqu'au prononcé d'une ordonnance d'expulsion ou d'un avis d'interdiction de séjour avant même que la Division de première instance ait pu statuer sur la présente demande. Une fois que l'arbitre prend une telle décision, la compétence de la Division de première instance concernant cette décision est remise en cause. Pour ce qui est des questions visées par la présente demande, à l'exclusion de l'enquête, on pourrait alléguer que le prononcé d'une telle ordonnance rendrait ces questions inutiles: par exemple, un permis du Ministre serait donc exclu (voir le paragraphe 37(2) de la *Loi sur l'immigration de 1976*). De plus, une fois qu'une telle ordonnance serait rendue, il y aurait lieu de se demander si un tribunal pourrait empêcher son exécution, même si ladite ordonnance était sujette à l'examen prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10].

Je rends donc une ordonnance de prohibition afin d'empêcher l'arbitre de prononcer une ordonnance de renvoi ou d'émettre un avis d'interdiction de séjour avant que la Division de première instance ait statué sur la présente demande. Je suis venu à la conclusion que le paragraphe 24(1) de la Charte m'habilite à agir ainsi. Cette Cour est un «tribunal compétent» pour accorder une ordonnance de prohibition contre un arbitre exerçant un pouvoir conféré par une loi du Parlement. J'ai conclu qu'il est nécessaire de rendre une ordonnance de prohibition de manière à préserver le statu quo pour que la Cour puisse faire respecter les droits garantis par la Charte qui ont été invoqués, si leur existence peut être démontrée. En l'absence d'une telle ordonnance, il est fort possible que ces droits perdent tout leur sens si une ordonnance de renvoi était prononcée ou si un avis d'interdiction de séjour était délivré: une telle décision pourrait rendre les objets de la demande de *mandamus* non pertinents et entraîner, dans la mesure où je peux m'en assurer, l'expulsion de la requérante du Canada avant que la décision de l'expulser ait pu faire l'objet d'un examen par l'une ou l'autre des divisions de la Cour fédérale. Cela pourrait avoir pour effet de dénier à la requérante les droits garantis par la Constitution ce qui excède la compétence du Ministre et de l'arbitre. Une ordonnance de prohibition est donc le redres-

denied [underlining added]" I have concluded that it is relevant here. In part, this application alleges a past denial of rights. To the extent that it alleges an apprehended denial through the adjudicator exercising, in a future inquiry, powers which are contrary to the Charter, subsection 24(1) should be interpreted implicitly to cover the situation. If the Court in question is competent to give remedies in anticipation of the violation of other rights, as this Court is by means of injunctions or writs of prohibition, then it can similarly protect Charter rights before, as well as provide redress after, their infringement. See generally *Nat. Citizen's Coalition Inc. Coalition Nat. Des Citoyens Inc. v. A.G. Can.* (1984), 32 Alta. L.R. (2d) 249 (Q.B.) at page 253; Tarnopolsky and Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary* (1982), at pages 498-502.

This order will not preclude the adjudicator from proceeding with the inquiry as that will not *per se* have the effect of changing any possible Charter rights. It will only prevent him from making a decision until this application is disposed of.

Counsel argued that the style of cause should be amended, and I so order, so as to make the adjudicator a party to these proceedings in order for the order of prohibition to issue against him or her. While counsel for the Minister apparently accepted that he could agree to this amendment, he insisted that the prohibition order could not be made against the Minister so far as the inquiry is concerned, as the adjudicator is not subject to the direction of the Minister as to how such inquiries are conducted. The order will also be subject to further direction of the Court. If this present application does not proceed to determination in a timely fashion, it will be open to the parties to seek a modification of my order.

sement approprié. Il faudrait aussi remarquer que, même si le paragraphe 24(1) de la Charte s'applique à «Toute personne, victime de violation ou de négation des droits [c'est moi qui souligne]», j'estime qu'il est pertinent en l'espèce. La présente demande allègue notamment qu'il y a eu négation de droits. Dans la mesure où il s'agit d'une négation appréhendée de droits en raison de l'exercice par l'arbitre, au cours d'une enquête à venir, de pouvoirs contrevenant à la Charte, il faudrait conclure que le paragraphe 24(1) couvre implicitement cette situation. Si le tribunal concerné est habilité à accorder une réparation en prévision de la violation d'autres droits, comme cette Cour peut le faire au moyen d'injonctions ou de brefs de prohibition, il peut donc protéger de la même manière les droits garantis par la Charte avant leur violation tout comme il peut accorder un redressement après leur violation. Voir de manière générale l'affaire *Nat. Citizen's Coalition Inc. Coalition Nat. Des Citoyens Inc. v. A.G. Can.* (1984), 32 Alta. L.R. (2d) 249 (B.R.), à la page 253; Tarnopolsky et Beaudoin (éd.), *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), aux pages 629 à 634.

La présente ordonnance n'empêchera pas l'arbitre de poursuivre l'enquête parce qu'elle n'aura pas pour effet en elle-même de modifier les droits qui pourraient être garantis par la Charte. Elle lui interdira seulement de rendre une décision tant qu'il n'aura pas été statué sur la présente demande.

L'avocat a soutenu que l'intitulé de la cause devrait être modifié, ce que j'ordonne, de manière à constituer l'arbitre partie aux présentes procédures pour qu'il (ou elle) soit visé(e) par l'ordonnance de prohibition. Même si l'avocat du Ministre a apparemment admis qu'il pouvait accepter une telle modification, il a insisté pour dire que l'ordonnance de prohibition ne pouvait être rendue contre le Ministre en ce qui a trait à l'enquête parce que l'arbitre n'est pas assujéti aux directives du Ministre quant à la manière de mener ce genre d'enquête. L'ordonnance sera aussi assujéti aux autres directives de la Cour. Si la présente demande n'est pas tranchée dans un délai opportun, les parties pourront chercher à faire modifier mon ordonnance.