

A-401-76

A-401-76

Olivia Weber (Applicant)

v.

Minister of Manpower and Immigration (Respondent)

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and Smith D.J.—Toronto, July 27 and 28; Ottawa, August 11, 1976.

Judicial review—Deportation order following special inquiry pursuant to s. 18 of the Immigration Act—Error in inquiry proceedings—Failure to provide full interpretation—Breach of s. 2(g) of Canadian Bill of Rights and s. 4 of Immigration Inquiries Regulations—Right to interpretation implied in s. 26(1) of Immigration Act—Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, ss. 4 and 18—Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, s. 2(g)—Immigration Inquiries Regulations, SOR/67-621.

Application to review and set aside a deportation order following a special inquiry arising out of a report that the applicant remained in Canada after ceasing to be a non-immigrant. Applicant argues that failure to translate all that transpired during the inquiry deprived her of a fundamental right under the *Canadian Bill of Rights*, was in breach of section 4 of the *Immigration Inquiries Regulations* and was in breach of an implied right provided by section 26(1) of the *Immigration Act*.

Held, the application is allowed, the deportation order is set aside and the application for admission to Canada is remitted to the immigration authorities for a new special inquiry. The Special Inquiry Officer's attempt to rectify the failure to interpret his examination of a witness and of counsel for the applicant by summarizing their answers was not sufficient to provide the applicant with the rights granted by the *Canadian Bill of Rights* and the *Immigration Inquiries Regulations*. The Ontario Court of Appeal decision in *Regina v. Reale* analyzes the applicable statutory and judicial authorities and although the case at bar is not a criminal one, the proceeding is administrative in nature and must be decided on a quasi-judicial basis and the reasoning in the *Reale* case is therefore applicable. This view is reinforced by the requirement under the *Immigration Act* that the person concerned should be present during a special inquiry.

Regina v. Reale (1974) 13 C.C.C. (2d) 345, applied.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Charles E. Roach for applicant.
T. L. James for respondent.

Olivia Weber (Requérante)

c.

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

Cour d'appel, les juges Urie et Ryan et le juge suppléant Smith—Toronto, les 27 et 28 juillet; Ottawa, le 11 août 1976.

Examen judiciaire—Ordonnance d'expulsion résultant d'une enquête spéciale conformément à l'art. 18 de la Loi sur l'immigration—Erreur dans les procédures de l'enquête—Défaut de fournir une interprétation intégrale—Contravention à l'art. 2g de la Déclaration canadienne des droits et à l'art. 4 du Règlement sur les enquêtes de l'immigration—Le droit à un interprète est prévu implicitement à l'art. 26(1) de la Loi sur l'immigration—Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 4 et 18—Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44, art. 2g—Règlement sur les enquêtes de l'immigration, DORS/67-621.

Demande aux fins d'examiner et d'annuler l'ordonnance d'expulsion résultant d'une enquête spéciale tenue à la suite d'un rapport établissant que la requérante était demeurée au Canada après avoir cessé d'être une non-immigrante. La requérante allègue que le défaut de lui traduire tout ce qui était dit au cours de l'enquête l'a privée d'un droit fondamental prévu dans la *Déclaration canadienne des droits* et constitue une contravention à l'article 4 du *Règlement sur les enquêtes de l'immigration* et au droit implicite prévu par l'article 26(1) de la *Loi sur l'immigration*.

Arrêt: la demande est accueillie, l'ordonnance d'expulsion est annulée et la demande d'admission au Canada est remise aux autorités de l'Immigration afin qu'une nouvelle enquête spéciale ait lieu. L'effort de l'enquêteur spécial pour corriger le défaut d'interprétation de son interrogatoire d'un témoin et de l'avocat de la requérante, qui a consisté à résumer leurs réponses, n'est pas suffisant pour assurer à la requérante les droits fondamentaux qui lui sont accordés par la *Déclaration canadienne des droits* et le *Règlement sur les enquêtes de l'immigration*. La décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Regina c. Reale* analyse les lois et la jurisprudence applicables et, même si la présente espèce ne relève pas du droit pénal mais est plutôt de nature administrative, elle doit être soumise à un processus quasi judiciaire et le raisonnement de l'arrêt *Reale* est donc applicable. Ce point de vue est renforcé par la *Loi sur l'immigration* qui prévoit que l'intéressé doit être présent lors de l'enquête spéciale.

i Arrêt appliqué: *Regina c. Reale* (1974) 13 C.C.C. (2^e) 345.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Charles E. Roach pour la requérante.
T. L. James pour l'intimé.

SOLICITORS:

Charles E. Roach, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside an order of deportation made against the applicant on June 3, 1976 at Toronto following a special inquiry arising out of a report pursuant to section 18 of the *Immigration Act*¹ stating that the applicant had remained in Canada after ceasing to be a *bona fide* non-immigrant.

Counsel for the applicant argued that there were a number of errors in the inquiry proceedings, only one of which, in our opinion, was one of substance. That alleged error was that the Special Inquiry Officer deprived the applicant, a Portuguese-speaking Brazilian, of a fundamental right in failing to ensure that all that transpired during the inquiry was translated for her. An interpreter was present who clearly, from the evidence, interpreted a substantial part of what was said during the proceedings. However, in at least two instances, it is equally clear that some things that were said by a witness, by counsel and by the Special Inquiry Officer were not interpreted as they were spoken but were later interpreted in summary form, at the direction of the Special Inquiry Officer. It is this procedure of which the applicant complains. ^f

It should first be observed that section 2(g) of the *Canadian Bill of Rights*² makes the right to an interpreter one of the human rights and fundamental freedoms which that statute grants to all individuals. It reads as follows:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

¹ R.S.C. 1970, c. I-2.

² S.C. 1960, c. 44.

PROCUREURS:

Charles E. Roach, Toronto, pour la
requérante.

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

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

LE JUGE URIE: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 aux fins d'examiner et d'annuler une ordonnance d'expulsion rendue contre la requérante le 3 juin 1976 à Toronto, résultant d'une enquête spéciale tenue à la suite d'un rapport fait conformément à l'article 18 de la *Loi sur l'immigration*¹ établissant que la requérante était demeurée au Canada après avoir cessé d'être une non-immigrante authentique. ^b

L'avocat de la requérante a allégué qu'il y avait eu un certain nombre d'erreurs dans les procédures de l'enquête, mais une seule, à mon avis, est à retenir: l'enquêteur spécial aurait privé la requérante, une Brésilienne parlant le portugais, d'un droit fondamental en ne s'assurant pas que tout ce qui était dit au cours de l'enquête lui était traduit. Il y avait un interprète qui, selon la preuve, a interprété clairement une partie importante de ce qui était dit au cours des procédures. Cependant, il est également clair qu'à au moins deux reprises une partie des propos tenus par un témoin, l'avocat et l'enquêteur spécial n'ont pas été traduits immédiatement mais ont été résumés un peu plus tard à la demande de l'enquêteur spécial. La requérante se plaint de cette procédure. ^c ^d ^e ^f ^g

Il faudrait d'abord faire remarquer que l'article 2g) de la *Déclaration canadienne des droits*² reconnaît que le droit à un interprète est un des droits de l'homme et des libertés fondamentales accordés à tous par la loi. Il se lit ainsi:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera notwithstanding la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

¹ S.R.C. 1970, c. I-2.

² S.C. 1960, c. 44.

(g) deprive a person of the right to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved or in which he is a party or a witness, before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted.

In addition, section 4 of the *Immigration Inquiries Regulations*³, set out hereunder, requires that in the circumstances therein referred to, an interpreter will be provided.

4. (1) Where a person being examined at an inquiry does not understand or speak the language in which such proceedings are being held, the presiding officer shall forthwith adjourn the hearing and obtain an interpreter for the assistance of the said person.

(2) The interpreter referred to in subsection (1) shall be an individual who is conversant in a language understood by the person being examined at the inquiry and shall be provided by the Department of Manpower and Immigration without charge to such person.

The failure to interpret all that was said as the inquiry proceeded occurred, in one instance, during the testimony of a witness called by counsel for the applicant, a Mrs. Janet May. Questioning to the extent of nearly two pages of the transcript had taken place before the following exchange between the Special Inquiry Officer, the applicant's counsel, the applicant and the interpreter took place.

By Special Inquiry Officer to Counsel:

Q. Before we go on, Mr. Ramkissoon, I am just wondering whether you want Mrs. May's testimony translated into Portuguese for Miss Weber?

A. I do not think that is necessary. Its up to you. She is your client.

By Special Inquiry Officer to Person Concerned:

Q. Do you want Mrs. May's testimony interpreted to you?

A. Yes.

I will just give you a brief summary—Mrs. May is a social worker who was assigned to the East General Hospital, and she was assigned purely on recommendation by Dr. Phillips. Now, you had a hysterectomy and something LSO fibroid uterus. You were interviewed by Immigration Officers Waterman and Corbett on the 13 May 1976 when you were leaving the hospital. Mrs. May says that whenever a patient is admitted to that hospital and there is no OHIP plan and they have to determine the ability for the patient to pay, and if there appears to be any problems, the Immigration is called.

By Special Inquiry Officer to Witness:

Q. Mrs. May, is that basically what you said?

A. Yes.

g) privant une personne du droit à l'assistance d'un interprète dans des procédures où elle est mise en cause ou est partie ou témoin, devant une cour, une commission, un office, un conseil ou autre tribunal, si elle ne comprend ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent ces procédures.

De plus, l'article 4 du *Règlement sur les enquêtes de l'immigration*³, cité ci-après, édicte qu'on doit dans les circonstances mentionnées, assurer les services d'un interprète.

4. (1) Si une personne examinée à une enquête ne comprend pas, ou ne parle pas la langue dans laquelle se poursuivent les délibérations, le président de l'enquête doit immédiatement ajourner l'audience et obtenir un interprète pour aider ladite personne.

(2) L'interprète mentionné au paragraphe (1) doit être une personne qui connaît bien une langue que comprend la personne examinée à l'enquête, et le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration doit mettre gratuitement cet interprète à la disposition de la personne.

On n'a pas interprété tout ce qui était dit au cours de l'enquête, notamment dans un cas, pendant la déposition d'un témoin cité par l'avocat de la requérante, une certaine dame Janet May. L'interrogatoire, qui couvre près de deux pages de la transcription, a eu lieu avant l'échange suivant entre l'enquêteur spécial, l'avocat de la requérante, la requérante et l'interprète.

[TRADUCTION] L'enquêteur spécial à l'avocat:

Q. Avant de continuer, M^e Ramkissoon, je me demandais si vous préféreriez que le témoignage de M^{me} May soit traduit en portugais pour M^{lle} Weber?

R. Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Il n'en tient qu'à vous. Elle est votre cliente.

L'enquêteur spécial à la personne concernée:

Q. Voulez-vous que le témoignage de M^{me} May vous soit traduit?

R. Oui.

Je vais vous faire un bref résumé—M^{me} May est une travailleuse sociale attachée au East General Hospital sur simple recommandation du docteur Phillips. Or, vous avez subi une hystérectomie et souffert d'un utérus fibromateux. Vous avez été interrogée par les fonctionnaires à l'immigration Waterman et Corbett le 13 mai 1976 à votre sortie de l'hôpital. M^{me} May dit que chaque fois qu'un patient est admis à cet hôpital et qu'il ne bénéficie pas du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario, on doit établir sa solvabilité et s'il paraît y avoir quelque problème, on appelle l'immigration.

L'enquêteur spécial au témoin:

Q. M^{me} May, est-ce fondamentalement ce que vous avez dit?

R. Oui.

³ SOR/67-621.

³ DORS/67-621.

Clearly, the Special Inquiry Officer recognized the right of the applicant to know what was being said by the witness and endeavoured to rectify the error in failing to do so, in the fashion above disclosed. Earlier in the proceedings, the interpreter had, on the instructions of the Special Inquiry Officer, summarized for the applicant a series of questions and answers between the Special Inquiry Officer and counsel which had not been translated.

In my view, the attempt to correct the interpreting deficiency which occurred during Mrs. May's testimony, did not suffice to provide the applicant the fundamental rights granted her both by the *Canadian Bill of Rights* and the *Immigration Inquiries Regulations*.

While there is a dearth of jurisprudence in civil matters on the question of a party's right to have the assistance of an interpreter, there have been a number of cases in criminal matters in which the subject has been discussed both before and after the enactment of the *Canadian Bill of Rights*. I think it necessary to refer only to the Ontario Court of Appeal decision in *Regina v. Reale*⁴ where a careful analysis was made of the applicable statutory and judicial authorities. In that case, the accused had been convicted on a charge of non-capital murder. The appellant, who was of Italian origin, required the services of an interpreter in order to understand the proceedings and, consequently, they were interpreted to him up to the time of the Judge's charge. The Trial Judge, being concerned that the sound of the interpreter's voice as the charge was being given, would distract the jury, ruled that his charge should not be interpreted as it was being given. It was held that this omission violated the accused's right to an interpreter contained in section 2(g) of the *Canadian Bill of Rights*, and the conviction was quashed and a new trial was ordered.

At page 348 of the report, the Court pointed out that the provisions of section 2(g) of the *Canadian Bill of Rights* should not be viewed detached from their context but construed in relation to the human rights defined in section 1 and went on to say:—

⁴ (1974) 13 C.C.C. (2d) 345.

L'enquêteur spécial a manifestement reconnu le droit de la requérante de savoir ce que disait le témoin et il a essayé, de la façon indiquée ci-dessus, de corriger l'erreur qui avait été commise. Précédemment, l'interprète, à la demande de l'enquêteur spécial, avait résumé pour la requérante une série de questions et de réponses entre l'enquêteur spécial et l'avocat, propos qui n'avaient pas été traduits.

A mon avis, l'effort fait pour corriger le défaut d'interprétation au cours du témoignage de M^{me} May n'est pas suffisant pour assurer à la requérante les droits fondamentaux qui lui sont accordés par la *Déclaration canadienne des droits* et le *Règlement sur les enquêtes de l'immigration*.

Bien qu'il y ait peu de jurisprudence en matière civile sur la question du droit d'une partie de bénéficier des services d'un interprète, il y a eu de nombreuses causes en matière criminelle où le sujet a été traité, aussi bien avant qu'après l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits*. Je crois qu'il est nécessaire de faire mention uniquement de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario rendue dans *Regina c. Reale*⁴ où on a procédé à une analyse attentive des lois et de la jurisprudence applicables en l'espèce. Dans cette cause, l'accusé avait été reconnu coupable de meurtre non qualifié. L'appelant, qui était d'origine italienne, a demandé les services d'un interprète afin de comprendre les procédures et, conséquemment, elles lui ont été traduites jusqu'à l'exposé du juge aux jurés. Le juge de première instance, étant d'avis que la voix de l'interprète détournerait l'attention du jury pendant son exposé, a décidé que ce dernier ne serait pas traduit simultanément. On a jugé que cette omission portait atteinte au droit de l'accusé contenu à l'article 2g) de la *Déclaration canadienne des droits* de bénéficier des services d'un interprète et on a annulé le verdict et ordonné un nouveau procès.

A la page 348 du recueil, la Cour fait remarquer que les dispositions de l'article 2g) de la *Déclaration canadienne des droits* ne doivent pas être examinées indépendamment de leur contexte mais interprétées par rapport aux droits de l'homme définis à l'article 1 et poursuit en disant:—

⁴ (1974) 13 C.C.C. (2^e) 345.

An accused who is unable to understand what is being said during an essential part of the trial by reason of his inability to understand the language in which the trial is conducted can scarcely be said to stand on the same footing or in an equal position with respect to the application of the criminal law as others who are subject to its process, where he wishes to have that part of the proceedings translated for him and when the situation can be so readily remedied.

Counsel for the Crown submitted that the *Canadian Bill of Rights* does not require the Judge's charge to be translated if the accused is defended by counsel. In our opinion, the right not to be deprived of the assistance of an interpreter when the circumstances require such assistance extends to every essential part of the proceedings and in the circumstances of this case there was an infringement of a fundamental right of the accused which is protected by the *Canadian Bill of Rights*.

The case at bar is, of course, not a criminal one but is a proceeding administrative in nature which must be decided on a quasi-judicial basis. The requirements of section 2(g) would appear to embrace it and since the rights of an individual are certainly at issue, the reasoning in the *Reale* case would appear applicable in an inquiry of this nature.

That this view is correct is reinforced by observing that section 26(1)⁵ of the *Immigration Act* requires that a special inquiry be held in the presence of the person concerned wherever practicable, just as an accused in a criminal trial must be present.

In my opinion, the failure to interpret verbatim the testimony of a witness called on her behalf, deprived the applicant of her fundamental right to know what was being said in an essential part of the inquiry. Moreover, I am of the opinion that the attempt of the Special Inquiry Officer to correct the failure to translate a substantial part of the witness's testimony by summarizing it, as best he could, and having the summary translated, did not cure the error. The applicant was entitled to know exactly what was said, particularly since she not only did not waive her right to know, but, at this stage, demanded it.

Supportive of that view, is the further passage from the *Reale* reasons for judgment found at pages 349-50, where it is stated:

⁵ 26. (1) An inquiry by a Special Inquiry Officer shall be separate and apart from the public but in the presence of the person concerned wherever practicable.

[TRADUCTION] On peut difficilement dire qu'un accusé qui est incapable de comprendre ce qui se dit au cours d'une partie importante de son procès en raison de son incapacité de comprendre la langue qui y est utilisée est sur le même pied et dans la même position quant à l'application du droit pénal que les autres qui y sont soumis lorsqu'il désire que lui soit traduite une partie des procédures et quand on peut facilement redresser la situation.

Le procureur de la Couronne a prétendu que la *Déclaration canadienne des droits* n'exige pas que l'exposé du juge soit traduit si l'accusé est représenté par un avocat. A notre avis, le droit de ne pas être privé de l'aide d'un interprète lorsque les circonstances nécessitent une telle aide s'étend à chaque partie importante des procédures et dans les circonstances en l'espèce il y a eu violation d'un droit fondamental de l'accusé garanti par la *Déclaration canadienne des droits*.

La présente espèce ne relève pas du droit pénal mais est plutôt de nature administrative et doit être soumise à un processus quasi judiciaire. Les exigences de l'article 2g) paraissent s'appliquer dans un tel cas et puisque les droits d'une personne sont certainement en cause, le raisonnement de l'arrêt *Reale* paraît applicable à une enquête de cette nature.

Ce point de vue est renforcé par l'examen de l'article 26(1)⁵ de la *Loi sur l'immigration* qui prévoit qu'une enquête spéciale doit avoir lieu en présence de l'intéressé lorsque la chose est possible, tout comme un accusé doit être présent dans un procès criminel.

A mon avis, le fait de ne pas avoir traduit textuellement la déposition d'un témoin cité pour son compte, a privé la requérante de son droit fondamental de savoir ce qui se disait au cours d'une partie essentielle de l'enquête. En outre, j'estime que la tentative de l'enquêteur spécial de corriger le défaut de traduire une partie essentielle de la déposition d'un témoin en le résumant, du mieux qu'il le pouvait, et en faisant traduire ce résumé, ne corrige pas l'erreur. La requérante avait le droit de savoir exactement ce qui était dit, non seulement parce qu'elle n'y avait pas renoncé mais parce que, à ce stade, elle l'avait demandé.

Ce point de vue est soutenu par cet autre extrait tiré des pages 349 et 350 des motifs du jugement de l'arrêt *Reale*:

⁵ 26. (1) Une enquête tenue par un enquêteur spécial doit avoir lieu privément, mais en présence de l'intéressé chaque fois que la chose est pratiquement possible.

No doubt the right of an accused to the assistance of an interpreter with respect to some part of the proceedings may, in proper circumstances, be waived or dispensed with, in which case the accused would not be "deprived" of any right. In the present case counsel for the appellant at the trial did not waive the appellant's right to the assistance of an interpreter but, on the contrary, urged that he should continue to be provided with the services of the interpreter during the Judge's charge.

It may be said that the failure to interpret the exchange between the Special Inquiry Officer and applicant's counsel at the time such took place was not in respect of an essential part of the proceedings since the exchange did not advance the proceedings in any material way. In view of the conclusion which I have come to in respect of the essentiality of the applicant being aware of the exact evidence of the witness, it is unnecessary for me to express any view on this argument.

For all of the above reasons, I am of the view that the deportation order cannot stand. Accordingly, the section 28 application will be allowed and the deportation order will be set aside and the application for admission to Canada by the applicant will be remitted to the Immigration authorities for a new special inquiry.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

SMITH D.J.: I concur.

[TRADUCTION] Il n'y a aucun doute que le droit d'un accusé à l'aide d'un interprète relativement à quelque partie des procédures peut, dans certaines circonstances, faire l'objet d'une renonciation ou ne pas être exigé, et dans ce cas, l'accusé ne sera «privé» d'aucun droit. En l'espèce, l'avocat de l'appelant au procès n'a pas renoncé au droit de l'appelant de bénéficier de l'aide d'un interprète mais, au contraire, a insisté pour qu'on continue de lui fournir les services d'un interprète pendant l'exposé du juge.

On peut prétendre que l'omission de traduire l'échange entre l'enquêteur spécial et l'avocat de la requérante au moment où il a eu lieu n'avait pas trait à une partie essentielle des procédures puisque l'échange n'a pas fait progresser les procédures de façon sensible. Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivé qu'il était essentiel que la requérante sache exactement la teneur de la déposition du témoin, il n'est pas nécessaire que j'exprime mon opinion là-dessus.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que l'ordonnance d'expulsion ne peut être maintenue. En conséquence, la demande présentée en vertu de l'article 28 sera accueillie, l'ordonnance d'expulsion sera annulée et la demande d'admission au Canada présentée par la requérante sera remise aux autorités de l'Immigration afin qu'une nouvelle enquête spéciale ait lieu.

* * *

f LE JUGE RYAN: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Je souscris.